

Inhaltsübersicht

1. Teil. Einführung und Grundlagen

§ 1. Kommunalrecht in Studium, Praxis und Wissenschaft	1
§ 2. Der Verwaltungsorganisationstyp (kommunale) Selbstverwaltung	12
§ 3. Geschichtliche Entwicklung	21
§ 4. Kommunen und Europarecht	30

2. Teil. Die Rechtsstellung der Gemeinden im Staat

§ 5. Die Gemeinde als Institution	39
§ 6. Die Verfassungsgarantie des Art. 28 II GG	49
§ 7. Weitere Verfassungsgarantien	75
§ 8. System der gemeindlichen Aufgaben und Staatsaufsicht	83
§ 9. Rechtsschutz im Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat	105

3. Teil. Die Binnenorganisation der Gemeinden

§ 10. Systeme und Modernisierungsbestrebungen	117
§ 11. Wahlen und andere Beteiligungsformen für Einwohner und Bürger	127
§ 12. Der Gemeinderat und seine Sitzungen	149
§ 13. Der Bürgermeister und die Vertretung der Gemeinde nach außen	172
§ 14. Rechtsschutz im Innenrechtsverhältnis (Kommunalverfassungsstreit)	191

4. Teil. Formen und Instrumente gemeindlichen Handelns

§ 15. Satzungen	199
§ 16. Öffentliche Einrichtungen	218
§ 17. Wirtschaftstätigkeit und Privatisierung	245
§ 18. Finanzen und Haushalt	288

5. Teil. Weitere kommunale Träger

§ 19. Kommunale Zusammenarbeit	301
§ 20. Kreise und andere Gemeindeverbände	307
Sachverzeichnis	319

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	8
III. Zum Arbeiten mit diesem Buch	10
§ 2. Der Verwaltungsorganisationstyp (kommunale) Selbstverwaltung	12
I. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung	12
1. Mittelbare Staatsverwaltung	12
2. Begriff und Funktionen der Selbstverwaltung	14
3. Bezüge zum allgemeinen Verfassungsrecht	16
II. Standort der Kommunen innerhalb der Verwaltungsorganisation auf Landesebene	18
§ 3. Geschichtliche Entwicklung	21
I. Entstehung des Kommunalwesens	21
II. 1919–1945	25
1. Weimar	25
2. Nationalsozialismus	26
III. Entwicklung seit 1945	27
1. Bundesrepublik bis zur Wiedervereinigung	27
2. DDR	29
3. Nach der Wiedervereinigung	29
§ 4. Kommunen und Europarecht	30
I. EU, Europarat, europäisches Ausland	30
II. Europäisierung	33
1. Die materiell-rechtliche Ebene	33
2. Europäisierung auf der Ebene der Organisation	34
III. Rechtsstellung im Primärrecht	36
1. Deutsche Kommunen im Ausschuss der Regionen	36
2. Schutzgarantie der kommunalen Selbstverwaltung?	37

2. Teil. Die Rechtsstellung der Gemeinden im Staat

§ 5. Die Gemeinde als Institution	39
I. Gemeindebegriff und Gemeindekategorien	39
II. Rechtsstellung	41
III. Gemeindegebiet	45
IV. Gemeindeinterne Gliederung	47
§ 6. Die Verfassungsgarantie des Art. 28 II GG	49
I. Überblick und Fallrelevanz	49
II. Rechtsnatur	51
1. Staatsorganisationsrechtliche Gewährleistung, kein Grundrecht	51
2. Verpflichtungsadressaten und Schutzrichtungen	53
III. Gewährleistungsbereich: Örtliche Aufgaben	55
1. Reichweite der Verbandskompetenz	55
2. Wichtige Aufgabenfelder	58
IV. Gewährleistungsgehalte und Gewährleistungsgegenstände	61
1. Rechtssubjektsgarantie (mit subjektiver Rechtsstellungsgarantie)	62
2. Rechtsinstitutionsgarantie (mit subjektiver Rechtsstellungsgarantie)	62
V. Anforderungen an die Verpflichtungsadressaten	68
1. Gesetzesvorbehalt	68
2. Kernbereichsschutz	68
3. Randbereichsschutz	70
VI. Übersicht: Prüfung eines Gesetzes am Maßstab des Art. 28 II GG (zugleich: Begründetheitsprüfung innerhalb einer Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4b GG)	74
§ 7. Weitere Verfassungsgarantien	75
I. Im Grundgesetz	75
II. In den Landesverfassungen	77
1. Bedeutung und Verhältnis zu Art. 28 II GG	78
2. Überblick	79
§ 8. System der gemeindlichen Aufgaben und Staatsaufsicht	83
I. Überblick und Relevanz	83
1. Normebenen	83
2. Selbstverwaltungsangelegenheiten und staatliche Auftragsangelegenheiten	85
3. Sonderfall: Staatliche Auftragsangelegenheiten kraft Bundesrechts	86
4. Sonderfall: Erledigung staatlicher Aufgaben durch ein kommunales Organ	87

II. Länder mit dualistischem System	89
1. Selbstverwaltungsangelegenheiten: Freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben ohne Weisung	89
2. Staatliche Auftragsangelegenheiten und Verzahnung mit der Staatsverwaltung	90
III. Länder mit monistischem System	92
1. Selbstverwaltungsangelegenheiten: Freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben ohne Weisung	92
2. Zuordnung der Pflichtaufgaben nach Weisung und Ver- zahnung mit der Staatsverwaltung	93
IV. Staatsaufsicht	96
1. Begriff und Funktion	96
2. Maßstäbe und Zuständigkeiten	98
3. Instrumente und Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	101
§ 9. Rechtsschutz im Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat	105
I. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz	105
1. Vor dem BVerfG	106
2. Vor dem Landesverfassungsgericht	107
II. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	108
1. Klageart	109
2. Klagebefugnis	110
3. Vorverfahren	112
III. Amtshaftungsansprüche	112
1. Allgemeine Grundsätze des Staatshaftungsrechts	113
2. Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts	114
 3. Teil. Die Binnenorganisation der Gemeinden	
§ 10. Systeme und Modernisierungsbestrebungen	117
I. Strukturen der Binnenorganisation in den Ländern	118
II. Modernisierungsbestrebungen	122
1. Verwaltungsmodernisierung	123
2. Bürgergesellschaft auf kommunaler Ebene	126
§ 11. Wahlen und andere Beteiligungsformen für Einwohner und Bür- ger	127
I. Einwohner und Bürger	127
1. Die Rechtsstellung des Einwohners	128
2. Die Rechtsstellung des Bürgers	130
II. Wahlen auf Gemeindeebene	132
1. Überblick	132
2. Aktives und passives Wahlrecht	133
3. Wahlverfahren und Wahlgrundsätze	135
4. Rechtsschutz	139
III. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	140

1. Plebiszitäre Elemente auf Gemeindeebene	140
2. Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens	142
3. Zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	145
4. Rechtsschutz	146
§ 12. Der Gemeinderat und seine Sitzungen	149
I. Der Gemeinderat als Organisation	151
1. Zusammensetzung	151
2. Ausschüsse	152
3. Fraktionen	153
II. Die Kompetenzen des Gemeinderats	156
1. Ausschließliche Kompetenzen	157
2. Weitere Verteilungsregeln	158
3. Fehlerfolgenrecht	158
III. Verfahren und Beschlüsse	160
1. Ablauf der Gemeinderatssitzung	160
2. Beschlüsse und Fehlerfolgen	161
IV. Die Rechtsstellung des einzelnen Gemeinderatsmitglieds ...	163
1. Mitgliedschaftlicher Status	163
2. Schutz gegen Ordnungs- und Hausrechtsmaßnahmen ...	164
3. Das kommunalrechtliche Vertretungsverbot	167
4. Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit	169
§ 13. Der Bürgermeister und die Vertretung der Gemeinde nach außen	172
I. Das Organ Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung	173
1. Bürgermeister, Beigeordnete und Vertreter des Bürgermeisters	173
2. Die nachgeordnete Verwaltung	176
II. Die Kompetenzen des Bürgermeisters	178
1. Geschäftsleitungs- und Organisationsgewalt	178
2. Vorbereitung und Durchführung von Ratsbeschlüssen ..	179
3. Heranziehung des Bürgermeisters im Wege der Organi- leihe	181
4. Materienbezogene Kompetenzen, insbesondere Geschäfte der laufenden Verwaltung	182
III. Vertretung der Gemeinde nach außen	183
1. Vertretung der Gemeinde im Prozess	184
2. Vertretung der Gemeinde bei den verschiedenen Hand- lungsformen	185
3. Fehlerfolgenrecht bei Vertretung ohne erforderlichen Ratsbeschluss	186
4. Vertretung der Gemeinde bei Verpflichtungserklärungen	188
§ 14. Rechtsschutz im Innenrechtsverhältnis (Kommunalverfassungs- streit)	191
I. Erscheinungsformen	191

II. Problematik	192
III. Besonderheiten in der Zulässigkeitsprüfung	194
1. Klageart	194
2. Beteiligten-/Prozessfähigkeit; passive Prozessführungs- befugnis	195
3. Klagebefugnis	196
4. Teil. Formen und Instrumente gemeindlichen Handelns	
§ 15. Satzungen	199
I. Satzungen im System der Handlungsformen	199
1. Begriff und Bedeutung	200
2. Rechtsetzung und Aufgabensystem	202
3. Inhalt und Aufbau	205
II. Formelle Anforderungen	206
1. Zuständigkeit	207
2. Verfahren	207
3. Fehlerfolgenrecht	209
III. Materielle Anforderungen	210
1. Vorrang des Gesetzes	210
2. Materielle Verfassungsmaßstäbe	211
3. Vorbehalt des Gesetzes	212
IV. Rechtsschutz	214
1. Unmittelbare Überprüfung	214
2. Andere Möglichkeiten	216
3. Übersicht: Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Gemeinde- satzung	217
§ 16. Öffentliche Einrichtungen	218
I. Begriff und Abgrenzung	219
II. Organisationsformen	222
1. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	222
2. Privatrechtliche Organisationsformen	223
III. Zulassungsanspruch der Einwohner	224
1. Anspruchsberechtigung	225
2. Im Rahmen des geltenden Rechts	227
3. Rechtsschutz	230
4. Situation bei mittelbarer Einrichtungsverwaltung	232
IV. Andere Anspruchsgrundlagen	233
1. Notwendigkeit und Überblick	233
2. Der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine Sonderbenutzung	234
V. Das Benutzungs- und Entgeltverhältnis	236
1. Bei öffentlich-rechtlicher Organisationsform	238
2. Bei privatrechtlicher Organisationsform	239
3. Kombinationsmöglichkeiten und Rechtsfolgen	240

VI. Anschluss- und Benutzungszwang	240
1. Begriff und Anwendungsbereiche	241
2. Voraussetzungen	242
3. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	243
4. Benutzungs- und Entgeltverhältnis	245
§ 17. Wirtschaftstätigkeit und Privatisierung	245
I. Problematik kommunaler Wirtschaftsbetätigung	246
1. Rahmenbedingungen	247
2. Die kommunalrechtliche Dimension	248
3. Gemeinden als Nachfrager: Vergaberecht	250
II. Überblick: Der allgemeine Rechtsrahmen	253
1. Statthaftigkeit (Ob)	253
2. Handlungsmaßstäbe (Wie)	254
III. Kommunalrechtliche Statthaftigkeit und Konkurrenten- rechtsschutz	259
1. Der Tatbestand einer wirtschaftlichen Betätigung	261
2. Schrankentrias	263
3. Sonderfall überörtliche Wirtschaftsbetätigung	266
4. Wichtige Felder wirtschaftlicher Betätigung	268
5. Konkurrentenrechtsschutz	270
IV. Privatisierung und Organisationsformenwahl	274
1. Überblick	275
2. Organisationsformenwahl	276
3. Organisationsprivatisierung	280
4. Überblick: Funktionale Privatisierung und Aufgaben- privatisierung	284
§ 18. Finanzen und Haushalt	288
I. Finanzhoheit und Finanzausstattung	289
II. Einnahmequellen und Vermögen	292
1. Einnahmequellen	292
2. Vermögen	296
III. Haushaltswesen	298
5. Teil. Weitere kommunale Träger	
§ 19. Kommunale Zusammenarbeit	301
I. Strukturen und Rechtsfragen	301
II. Überblick	305
§ 20. Kreise und andere Gemeindeverbände	307
I. Spektrum	307
1. Gesamtgemeinden	308
2. Höhere Kommunalverbände	309
II. Die Kreise	310

1. Bestand	311
2. Verfassungsgarantien und Aufgaben	312
3. Binnenorganisation	316
4. Formen und Instrumente des Handelns	316
Sachverzeichnis	319