

Inhaltsübersicht

1. Teil. Einführung und Grundlagen

§ 1. Kommunalrecht in Studium, Praxis und Wissenschaft	1
§ 2. Der Verwaltungsorganisationstyp (kommunale) Selbstverwaltung	11
§ 3. Geschichtliche Entwicklung	19
§ 4. Kommunen und Europarecht	29

2. Teil. Die Rechtsstellung der Gemeinden im Staat

§ 5. Die Gemeinde als Institution	38
§ 6. Die Verfassungsgarantie des Art. 28 II GG	47
§ 7. Weitere Verfassungsgarantien	72
§ 8. System der gemeindlichen Aufgaben und Staatsaufsicht	79
§ 9. Rechtsschutz im Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat	102

3. Teil. Die Binnenorganisation der Gemeinden

§ 10. Systeme und Modernisierungsbestrebungen	115
§ 11. Wahlen und andere Beteiligungsformen für Einwohner und Bürger	125
§ 12. Der Gemeinderat und seine Sitzungen	147
§ 13. Der Bürgermeister und die Vertretung der Gemeinde nach außen .	170
§ 14. Rechtsschutz im Innenrechtsverhältnis (Kommunalverfassungs- streit)	190

4. Teil. Formen und Instrumente gemeindlichen Handelns

§ 15. Satzungen	198
§ 16. Öffentliche Einrichtungen	218
§ 17. Wirtschaftstätigkeit und Privatisierung	247
§ 18. Finanzen und Haushalt	286

5. Teil. Weitere kommunale Träger

§ 19. Kommunale Zusammenarbeit	297
§ 20. Kreise und andere Gemeindeverbände	302

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	11
	I. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung	11
	1. Mittelbare Staatsverwaltung	11
	2. Begriff und Funktionen der Selbstverwaltung	13
	3. Bezüge zum allgemeinen Verfassungsrecht	16
	II. Standort der Kommunen innerhalb der Verwaltungsorganisa- tion auf Landesebene	17
§ 3.	Geschichtliche Entwicklung	19
	I. Entstehung des Kommunalwesens	20
	II. 1919–1945	24
	1. Weimar	24
	2. Nationalsozialismus	25
	III. Entwicklung seit 1945	26
	1. Bundesrepublik bis zur Wiedervereinigung	26
	2. DDR	27
	3. Nach der Wiedervereinigung	28
§ 4.	Kommunen und Europarecht	29
	I. EU, Europarat, europäisches Ausland	29
	II. Europäisierung	31
	1. Die materiell-rechtliche Ebene	32
	2. Europäisierung auf der Ebene der Organisation	33
	III. Rechtsstellung im Primärrecht	34
	1. Deutsche Kommunen im Ausschuss der Regionen	34
	2. Schutzgarantie der kommunalen Selbstverwaltung?	35

2. Teil. Die Rechtsstellung der Gemeinden im Staat

§ 5.	Die Gemeinde als Institution	38
	I. Gemeindebegriff und Gemeindekategorien	38
	II. Rechtsstellung	40

Inhaltsverzeichnis

III. Gemeindegebiet	44
IV. Gemeindeinterne Gliederung	46
6. Die Verfassungsgarantie des Art. 28 II GG	47
I. Überblick und Fallrelevanz	47
II. Rechtsnatur	49
1. Staatsorganisationsrechtliche Gewährleistung, kein Grundrecht	49
2. Verpflichtungsadressaten und Schutzrichtungen	51
III. Gewährleistungsbereich: Örtliche Aufgaben	53
1. Reichweite der Verbandskompetenz	53
2. Wichtige Aufgabenfelder	56
IV. Gewährleistungsgehalte und Gewährleistungsgegenstände	58
1. Rechtssubjektsgarantie (mit subjektiver Rechtsstellungsgarantie)	59
2. Rechtsinstitutionsgarantie (mit subjektiver Rechtsstellungsgarantie)	60
V. Anforderungen an die Verpflichtungsadressaten	65
1. Gesetzesvorbehalt	65
2. Kernbereichsschutz	66
3. Randbereichsschutz	67
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)	71
7. Weitere Verfassungsgarantien	72
I. Im Grundgesetz	72
II. In den Landesverfassungen	74
1. Bedeutung und Verhältnis zu Art. 28 II GG	75
2. Überblick	76
8. System der gemeindlichen Aufgaben und Staatsaufsicht	79
I. Überblick und Relevanz	79
1. Normebenen	79
2. Selbstverwaltungsangelegenheiten und staatliche Auftragsangelegenheiten	81
3. Sonderfall: Staatliche Auftragsangelegenheiten kraft Bundesrecht	84
4. Sonderfall: Erledigung staatlicher Aufgaben durch ein kommunales Organ	84
II. Länder mit dualistischem System	86
1. Selbstverwaltungsangelegenheiten: Freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben ohne Weisung	86
2. Staatliche Auftragsangelegenheiten und Verzahnung mit der Staatsverwaltung	87
III. Länder mit monistischem System	89
1. Selbstverwaltungsangelegenheiten: Freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben ohne Weisung	90
2. Zuordnung der Pflichtaufgaben nach Weisung und Verzahnung mit der Staatsverwaltung	90

IV. Staatsaufsicht	93
1. Begriff und Funktion	94
2. Maßstäbe und Zuständigkeiten	96
3. Instrumente und Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	98
§ 9. Rechtsschutz im Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat	102
I. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz	103
1. Vor dem BVerfG	103
2. Vor dem Landesverfassungsgericht	104
II. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	105
1. Klageart	106
2. Klagebefugnis	107
3. Vorverfahren	109
III. Amtshaftungsansprüche	110
1. Allgemeine Grundsätze des Staatshaftungsrechts	111
2. Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts	112
3. Teil. Die Binnenorganisation der Gemeinden	
§ 10. Systeme und Modernisierungsbestrebungen	115
I. Strukturen der Binnenorganisation in den Ländern	116
II. Modernisierungsbestrebungen	120
1. Verwaltungsmodernisierung	122
2. Bürgergesellschaft auf kommunaler Ebene	124
§ 11. Wahlen und andere Beteiligungsformen für Einwohner und Bürger	125
I. Einwohner und Bürger	126
1. Die Rechtsstellung des Einwohners	126
2. Die Rechtsstellung des Bürgers	129
II. Wahlen auf Gemeindeebene	131
1. Überblick	131
2. Aktives und passives Wahlrecht	132
3. Wahlverfahren und Wahlgrundsätze	134
4. Rechtsschutz	136
III. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	137
1. Plebiszitäre Elemente auf Gemeindeebene	138
2. Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens	140
3. Zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	142
4. Rechtsschutz	143
§ 12. Der Gemeinderat und seine Sitzungen	147
I. Der Gemeinderat als Organisation	148
1. Zusammensetzung	149
2. Ausschüsse	150
3. Fraktionen	151
II. Die Kompetenzen des Gemeinderats	154
1. Ausschließliche Kompetenzen	155
2. Weitere Verteilungsregeln	156
3. Fehlerfolgenrecht	157

III. Verfahren und Beschlüsse	158
1. Ablauf der Gemeinderatssitzung	158
2. Beschlüsse und Fehlerfolgen	159
IV. Die Rechtsstellung des einzelnen Gemeinderatsmitglieds	160
1. Mitgliedschaftlicher Status	161
2. Schutz gegen Ordnungs- und Hausrechtsmaßnahmen	162
3. Das kommunalrechtliche Vertretungsverbot	165
4. Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit	167
§ 13. Der Bürgermeister und die Vertretung der Gemeinde nach außen .	170
I. Das Organ Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung	171
1. Bürgermeister, Beigeordnete und Vertreter des Bürgermeisters	171
2. Die nachgeordnete Verwaltung	174
II. Die Kompetenzen des Bürgermeisters	175
1. Geschäftsleitungs- und Organisationsgewalt	176
2. Vorbereitung und Durchführung von Ratsbeschlüssen	176
3. Heranziehung des Bürgermeisters im Wege der Organleihe	179
4. Materienbezogene Kompetenzen, insbesondere Geschäfte der laufenden Verwaltung	180
III. Vertretung der Gemeinde nach außen	181
1. Vertretung der Gemeinde im Prozess	182
2. Vertretung der Gemeinde bei den verschiedenen Handlungsformen	184
3. Fehlerfolgenrecht bei Vertretung ohne erforderlichen Ratsbeschluss	184
4. Vertretung der Gemeinde bei Verpflichtungserklärungen	186
§ 14. Rechtsschutz im Innenrechtsverhältnis (Kommunalverfassungsverstreit)	190
I. Erscheinungsformen	190
II. Problematik	191
III. Besonderheiten in der Zulässigkeitsprüfung	193
1. Klageart	193
2. Beteiligten-/Prozessfähigkeit; passive Prozessführungsbefugnis	194
3. Klagebefugnis	195
 4. Teil. Formen und Instrumente gemeindlichen Handelns	
§ 15. Satzungen	198
I. Satzungen im System der Handlungsformen	198
1. Begriff und Bedeutung	199
2. Rechtsetzung und Aufgabensystem	201
3. Inhalt und Aufbau	204
II. Formelle Anforderungen	206
1. Zuständigkeit	206
2. Verfahren	206
3. Fehlerfolgenrecht	208

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	228
3. Rechtsschutz	231
4. Situation bei mittelbarer Einrichtungsverwaltung	233
IV. Andere Anspruchsgrundlagen	234
1. Notwendigkeit und Überblick	234
2. Der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine Sonderbenutzung	235
V. Das Benutzungs- und Entgeltverhältnis	237
1. Bei öffentlich-rechtlicher Organisationsform	239
2. Bei privatrechtlicher Organisationsform	240
3. Kombinationsmöglichkeiten und Rechtsfolgen	241
VI. Anschluss- und Benutzungszwang	242
1. Begriff und Anwendungsbereiche	243
2. Voraussetzungen	243
3. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	245
4. Benutzungs- und Entgeltverhältnis	246
§ 17. Wirtschaftstätigkeit und Privatisierung	247
I. Problematik kommunaler Wirtschaftsbeschäftigung	248
1. Rahmenbedingungen	249
2. Die kommunalrechtliche Dimension	249
3. Gemeinden als Nachfrager: Vergaberecht	252
II. Überblick: Der allgemeine Rechtsrahmen	254
1. Statthaftigkeit (Ob)	255
2. Handlungsmaßstäbe (Wie)	256
III. Kommunalrechtliche Statthaftigkeit und Konkurrentenrechts- schutz	260
1. Der Tatbestand einer wirtschaftlichen Beschäftigung	261
2. Schrankentrias	262
3. Sonderfall überörtliche Wirtschaftsbeschäftigung	265
4. Wichtige Felder wirtschaftlicher Beschäftigung	267
5. Konkurrentenrechtsschutz	268

IV. Privatisierung und Organisationsformenwahl	273
1. Überblick	273
2. Organisationsformenwahl	275
3. Organisationsprivatisierung	278
4. Überblick: Funktionale Privatisierung und Aufgabenprivatisierung	282
§ 18. Finanzen und Haushalt	286
I. Finanzhoheit und Finanzausstattung	286
II. Einnahmequellen und Vermögen	289
1. Einnahmequellen	289
2. Vermögen	293
III. Haushaltswesen	294
5. Teil. Weitere kommunale Träger	
§ 19. Kommunale Zusammenarbeit	297
I. Strukturen und Rechtsfragen	298
II. Überblick	300
§ 20. Kreise und andere Gemeindeverbände	302
I. Spektrum	302
1. Gesamtgemeinden	303
2. Höhere Kommunalverbände	304
II. Die Kreise	305
1. Bestand	305
2. Verfassungsgarantien und Aufgaben	306
3. Binnenorganisation	310
4. Formen und Instrumente des Handelns	310
Sachverzeichnis	313