

Kommunalrecht

Gemeinden, Organe und Selbstverwaltung

Grundlagen verstehen.
Fälle im Gutachtenstil lösen.

12 Module. 14 Fälle mit Lösungen. 60 Wiederholungsfragen.

Selbstverwaltung, Gemeindeorgane, Satzungen, öffentliche Einrichtungen, Bürgerbegehren und Kommunalaufsicht. Bundesweit mit konkreten NRW- und Bayern-Beispielen.

Aufbauend auf Verwaltungsrecht AT und Grundrechten

DEIN LERNWEG

Inhalt

Die Module bauen aufeinander auf. Titel und Seitenzahlen sind anklickbar.

01	Kommunale Selbstverwaltung und Rechtsquellen	4
02	Aufgaben, Organe und Zuständigkeiten	19
03	Mandat, Fraktionen und Minderheiten	32
04	Sitzungen, Abstimmung und Beteiligung	46
05	Bürgermeister und innerkommunale Konflikte	60
06	Satzungsrecht und kommunale Abgaben	73
07	Einwohner und öffentliche Einrichtungen	89
08	Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	104
09	Kommunalaufsicht und gemeindlicher Rechtsschutz	120
10	Kommunale Wirtschaft, Haushalt und Zusammenarbeit	134
11	Schutz der Selbstverwaltung und kommunaler Rechtsschutz	148
12	Drei vollständige kommunalrechtliche Übungsklausuren	162

Grundkenntnisse in Verwaltungsrecht AT und Grundrechten helfen beim Einstieg. Halte die Gemeindeordnung deines Landes, das Grundgesetz und die VwGO bereit. Die Beispiele benennen das jeweils verwendete Landesrecht. Der gemeinsame Prüfungsweg ersetzt keine abweichende Landesnorm. Die letzten Fälle verbinden die Themen dieses Bands.

VERSTEHEN UND ANWENDEN

So nutzt du das Skript

Lies mit geöffnetem Gesetz und löse die Fälle zuerst ohne die Lösung.

1. Verstehen: Lies einen Themenabschnitt und schlage die genannten Vorschriften nach. Die verlinkten Normen führen zum Gesetzestext.

2. Anwenden: Bestimme das Begehren, die Handlungsform und die einschlägige Rechtsgrundlage. Trenne Wirksamkeit, Rechtmäßigkeit und Rechtsschutz. Begründe problematische Punkte im Gutachtenstil.

3. Wiederholen: Decke die Antworten der Lernfragen ab. Prüfe später erneut, ob du die Begründung selbst erklären kannst.

Dein Fallverzeichnis

Fall 01: Wer entscheidet über das örtliche Kulturhaus?	12
Fall 02: Ein kleiner Monatsbetrag für eine große Bindung	25
Fall 03: Die Förderakte bleibt angeblich geschlossen	39
Fall 04: Der Parkkauf hinter verschlossenen Türen	53
Fall 05: Ein Informationsabend, den die Bürgermeisterin nicht will	66
Fall 06: Die Sporthalle soll auch den Aussichtsturm finanzieren	81
Fall 07: Kritik an der neuen Innenstadtstraße	96
Fall 08: Die Stadtteilbibliothek soll bleiben	112
Fall 09: Ein rechtswidriger Ausschluss und staatliche Wunschöffnungszeiten	127
Fall 10: Der Rathaus-Technikmarkt soll Gewinne erwirtschaften	141
Fall 11: Die Gemeinde erfährt erst von der erteilten Baugenehmigung	155
Fall 12A: Vereinsmitgliedschaft und eine Beratung hinter geschlossenen Türen	163
Fall 12B: Eine freie Halle für einen unerwünschten Parteitag	170
Fall 12C: Die Musikschule soll bleiben	176

Lerne die zentralen Definitionen und wende sie am Fall an. Markierungen und Randnotizen im Gesetz nur, wenn deine Prüfungsordnung und die Hilfsmittelregeln der konkreten Prüfung sie erlauben; andernfalls notiere separat. Vertiefungsfragen sind als solche eingeordnet.

MODUL 01 / KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG UND RECHTSQUELLEN

Warum eine Gemeinde selbst entscheiden darf

Das Rathaus ist mehr als eine Außenstelle des Landes

Die Gemeinde betreibt eine Bibliothek, gestaltet den Marktplatz und unterstützt den örtlichen Sportverein. Gleichzeitig bearbeitet ihre Verwaltung Aufgaben, deren Inhalt staatliche Gesetze weitgehend vorgeben. Kommunalrecht erklärt, welche Entscheidungen der örtlichen Gemeinschaft zustehen, wer sie innerhalb der Gemeinde trifft und wie staatliche Kontrolle begrenzt wird. Wer nur nach einer Befugnis des Bürgermeisters sucht, übersieht deshalb möglicherweise schon die vorgelagerte Frage: Darf das Land der Gemeinde die Aufgabe überhaupt entziehen?

Ein eigener Verwaltungsträger

Eine **Gemeinde** ist eine rechtsfähige Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts. Ihr rechtlicher Verband wird durch ein bestimmtes Gebiet und die dort lebenden Menschen geprägt. Sie kann Eigentümerin eines Grundstücks sein, einen Vertrag schließen, eine Satzung erlassen und im Verwaltungsprozess eigene Rechte verteidigen. In Nordrhein-Westfalen bezeichnet § 1 Abs. 2 GO NRW die Gemeinden ausdrücklich als Gebietskörperschaften. Art. 1 BayGO beschreibt die Gemeinde als ursprüngliche Gebietskörperschaft mit dem Recht, die örtlichen Angelegenheiten innerhalb der Gesetze zu ordnen und zu verwalten.

Die Rechtsfähigkeit liegt bei der Gemeinde, nicht ohne Weiteres beim Rat oder beim Bürgermeister. Diese sind Organe, durch die die Gemeinde handelt. Ein Kaufvertrag über einen Feuerwehrwagen wird für die Gemeinde geschlossen. Der Rat ist nicht selbst Käufer. Ein Streit zwischen Rat und Bürgermeister kann dagegen ihre jeweiligen innerorganisatorischen Befugnisse betreffen. Diese Trennung begleitet das gesamte Skript.

Selbstverwaltung innerhalb des Staates

Kommunen bilden keine dritte staatliche Ebene neben Bund und Ländern mit eigener Staatsqualität. Sie gehören organisatorisch zu den Ländern und erfüllen öffentliche Verwaltung. Ihre demokratische Legitimation und ihr verfassungsrechtlich geschützter eigener Entscheidungsraum machen sie aber zu mehr als nachgeordneten Landesdienststellen. Weisungen und Aufgabenzuweisungen benötigen einen rechtlichen Anknüpfungspunkt; die bloße politische Überzeugung eines Ministeriums genügt nicht.

MODUL 01 / KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG UND RECHTSQUELLEN

Die Verfassung gibt den Ausgangspunkt vor

Art. 28 Abs. 2 GG als eigenständige Gewährleistung

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG schützt das Recht der Gemeinden, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft innerhalb der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Garantie besitzt mehrere miteinander verbundene Seiten. Als **institutionelle Garantie** sichert sie kommunale Selbstverwaltung als Bestandteil der staatlichen Ordnung. Als **Rechtsinstitutionsgarantie** schützt sie einen sachlich bestimmbaren Bestand an Aufgaben und eigenverantwortlichen Entscheidungsbefugnissen. Hinzu kommt die **subjektive Rechtsstellung** der einzelnen Gemeinde: Sie kann eine Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts unter den jeweiligen Verfahrensvoraussetzungen gerichtlich geltend machen.

Die einzelne Gemeinde ist nicht unveränderlich

Die institutionelle Sicherung bedeutet nicht, dass jede heute bestehende Gemeinde mit exakt denselben Grenzen für immer fortbestehen muss. Kommunale Gebietsreformen können einzelne Gemeinden zusammenlegen oder auflösen. Sie unterliegen verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere tragfähigen Gemeinwohlgründen und einer angemessenen Behandlung der betroffenen örtlichen Belange. Die Existenzgarantie des kommunalen Systems darf daher nicht mit einem unbedingten individuellen Bestandsrecht verwechselt werden.

Der Staat legt nicht jede Organisationsform frei fest

Der Gesetzgeber darf die kommunale Verfassung gestalten. Er kann etwa die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinderat und Bürgermeister gesetzlich ordnen. Die Garantie verlangt keinen einzigen bundesweit feststehenden Gemeindeverfassungstyp. Die Gestaltung muss allerdings einen wirklichen eigenen Verantwortungsraum erhalten. Das Bundesverfassungsgericht hat im Beschluss vom 26. Oktober 1994, 2 BvR 445/91, hervorgehoben, dass organisatorische Vorgaben die eigenständige Gestaltungsfähigkeit nicht ersticken dürfen. Kommunale Organisation ist folglich weder vollständig staatsfrei noch vollständig staatlich disponibel.

Ein Rat kann Art. 28 Abs. 2 GG deshalb nicht benutzen, um eine gesetzliche Bürgermeisterzuständigkeit schlicht abzuschaffen. Gegenüber dem Land ist Trägerin der Selbstverwaltungsgarantie zunächst die Gemeinde. Welche Befugnisse dem Rat gegenüber anderen Organen zukommen, folgt dagegen aus der Kommunalverfassung und den daraus abgeleiteten Organrechten.

MODUL 01 / KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG UND RECHTSQUELLEN

Was eine Angelegenheit örtlich macht

Örtliche Gemeinschaft und gemeindliche Allzuständigkeit

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind Aufgaben, die in den Bedürfnissen und Interessen der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder einen spezifischen Bezug zu ihr besitzen und von dieser Gemeinschaft eigenverantwortlich gestaltet werden können. Die Ortsbezogenheit wird nach dem sachlichen Charakter der Aufgabe bestimmt. Eine örtliche Jugendbegegnungsstätte bleibt örtlich, obwohl gelegentlich auswärtige Jugendliche teilnehmen. Umgekehrt wird bundesweite Außenpolitik nicht zur Gemeindeaufgabe, weil der Rat darüber im örtlichen Sitzungssaal abstimmt.

Ein Aufgabenfindungsrecht statt einer abschließenden Liste

Gemeinden müssen für neue freiwillige örtliche Aufgaben grundsätzlich keine einzelne fachgesetzliche Aufgabenzuweisung abwarten. Diese **Allzuständigkeit** ermöglicht ihnen, auf neue Bedürfnisse zu reagieren: etwa ein örtliches Beratungsangebot für ältere Menschen oder ein Kulturprojekt im bislang ungenutzten Bahnhof zu entwickeln. Spezielle Gesetze können Zuständigkeiten anders zuweisen und die Tätigkeit begrenzen. Das gemeindliche Aufgabenfindungsrecht ist deshalb eine Ausgangsvermutung zugunsten örtlicher Selbstverwaltung, keine Erlaubnis zum Handeln gegen jede gesetzliche Zuständigkeitsordnung.

Allzuständigkeit bedeutet insbesondere keine allgemeine Eingriffsermächtigung. Die Gemeinde darf sich mit dem örtlichen Mobilitätsbedarf befassen. Sie darf daraus aber nicht ohne gesetzliche Grundlage eine neue Zwangsabgabe oder ein beliebiges Fahrverbot ableiten. **Aufgabenzuständigkeit** beantwortet, womit sie sich befassen darf; **Handlungsbefugnis** beantwortet, mit welchen rechtlichen Mitteln sie gegenüber Betroffenen handeln darf.

Örtlich heißt nicht wirtschaftlich besonders klein

Die Leistungsfähigkeit einer einzelnen Gemeinde entscheidet nicht bereits darüber, ob eine Aufgabe nach ihrem Wesen örtlich ist. Sonst verlöre eine finanzschwache Gemeinde den verfassungsrechtlichen Schutz einer Aufgabe allein durch ihre Haushaltslage. Leistungsfähigkeit kann jedoch bei gesetzlichen Organisationsentscheidungen und der Rechtfertigung einer überörtlichen Bündelung bedeutsam werden. Erst wird die Aufgabe eingeordnet, dann wird geprüft, ob und warum ein gesetzlicher Entzug gerechtfertigt ist.

Allgemeinpolitische Stellungnahmen erfordern ebenfalls einen hinreichenden örtlichen Bezug. Konkrete Auswirkungen eines Vorhabens auf die eigene Gemeinde dürfen politisch bewertet werden. Ein allgemeines außenpolitisches Programm ohne örtlichen Anknüpfungspunkt lässt sich dagegen nicht mit der kommunalen Allzuständigkeit rechtfertigen.

MODUL 01 / KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG UND RECHTSQUELLEN

Gemeinden und Kreise sind nicht gleich geschützt

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 GG unterscheiden

Ein **Gemeindeverband**, insbesondere ein Landkreis oder Kreis, verbindet Gemeinden und nimmt Aufgaben auf einer übergemeindlichen Ebene wahr. Der Kreis ist regelmäßig ebenfalls eine Gebietskörperschaft. Er besitzt eigene Organe, eigenes Vermögen und eigene Aufgaben. Er ist daher kein bloßer Ausschuss seiner Mitgliedsgemeinden. Ebenso wenig ist er als kommunaler Verband automatisch deren allgemeiner Vorgesetzter.

Gemeindliche Allzuständigkeit und gesetzlicher Aufgabenkreis

Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG gewährleistet den Gemeindeverbänden Selbstverwaltung innerhalb ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs. Anders als Satz 1 vermittelt er ihnen keine gemeindliche Allzuständigkeit für sämtliche örtlichen Aufgaben. Der Gesetzgeber bestimmt den Aufgabenbereich des Kreises, muss ihm aber eine substantielle Möglichkeit eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung belassen. Für eine konkrete Kreisaufgabe sind deshalb die Kreisordnung, Landkreisordnung und Fachgesetze besonders wichtig.

Eine Gemeinde kann sich gegen eine gesetzliche Verlagerung ihrer örtlichen Aufgabe auf den Kreis auf Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG berufen. Der Hinweis, die Aufgabe bleibe immerhin bei irgendeiner kommunalen Körperschaft, erledigt diese Prüfung nicht. Gerade die Entscheidung zwischen Gemeinde- und Kreisebene kann den geschützten örtlichen Verantwortungsraum verändern. Das Bundesverfassungsgericht hat diese unterschiedliche Stellung im Urteil vom 21. November 2017, 2 BvR 2177/16, erneut deutlich gemacht.

Kreisangehörig ist keine allgemeine Unterordnung

Eine kreisangehörige Gemeinde bleibt selbständige Trägerin ihrer Aufgaben. Je nach Land und Aufgabenbereich nimmt allerdings der Landrat oder das Landratsamt zusätzlich staatliche Funktionen wahr, etwa als Aufsichtsbehörde. Dann muss die konkrete Funktion benannt werden. „Der Kreis darf der Gemeinde Anweisungen geben“ ist ohne Rechtsgrundlage und Funktionszuordnung zu ungenau. Auch eine kreisfreie Stadt ist keine Gemeinde mit grenzenloser Zuständigkeit; ihre zusätzlichen Aufgaben folgen aus dem jeweiligen Landes- und Fachrecht.

MODUL 01 / KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG UND RECHTSQUELLEN

Eigenverantwortung hat mehrere Seiten

Kommunale Hoheiten als Erscheinungsformen der Garantie

Die **Gebietshoheit** beschreibt die Befugnis zur öffentlichen Aufgabenwahrnehmung für das Gemeindegebiet. Die **Organisationshoheit** betrifft die Gestaltung der inneren Verwaltung innerhalb gesetzlicher Vorgaben. Die **Personalhoheit** ermöglicht grundsätzlich die Auswahl und Verwendung des eigenen Personals. Die **Planungshoheit** schützt insbesondere die eigenverantwortliche städtebauliche Entwicklung nach Maßgabe des BauGB. Diese Begriffe erschließen den Schutzbereich; sie ersetzen keine Prüfung der einschlägigen Sachnorm.

Satzung und Finanzen

Zur **Satzungshoheit** gehört die Befugnis, eigene Angelegenheiten durch abstrakt-generelle Rechtsnormen zu ordnen. In Nordrhein-Westfalen enthält § 7 GO NRW die allgemeine Satzungskompetenz, in Bayern Art. 23 BayGO. Für belastende Regelungen kann eine speziellere gesetzliche Ermächtigung erforderlich sein. Die Satzungshoheit ermächtigt insbesondere nicht zur Erfindung beliebiger Steuern.

Die **Finanzhoheit** betrifft die eigenverantwortliche Haushaltsführung und die Grundlagen finanzieller Eigenverantwortung. Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG nennt hierzu ausdrücklich eine den Gemeinden zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle mit Hebesatzrecht. Der Schutz bedeutet weder einen Anspruch auf unbegrenzte Mittel noch die Freiheit, Kredit-, Haushalts- und Abgabenrecht zu ignorieren. Eine funktionsfähige Selbstverwaltung benötigt aber reale finanzielle Handlungsmöglichkeiten. Aufgabenübertragung und Kostenausgleich sind deshalb zusammenzudenken; konkrete Konnexitätsanforderungen ergeben sich insbesondere aus dem Landesverfassungsrecht.

Eine Maßnahme kann mehrere Hoheiten berühren

Schreibt das Land für jede Gemeindebibliothek Personalzahl, Öffnungszeiten, Erwerbungsprogramm und Buchungssystem vor, sind Aufgabenverantwortung, Organisation, Personal und Finanzen miteinander betroffen. Es wäre künstlich, jede einzelne Vorgabe isoliert für unbedeutend zu erklären. Entscheidend ist auch, welcher Gestaltungsspielraum in der Gesamtschau bleibt. Umgekehrt führt nicht jede einheitliche technische Vorgabe schon zu einer Aushöhlung der Selbstverwaltung. Die konkrete Intensität und die rechtfertigenden Sachgründe müssen erkennbar werden.

MODUL 01 / KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG UND RECHTSQUELLEN

Gesetze dürfen ausgestalten und begrenzen

Kernbereich, Aufgabenentzug und Verhältnismäßigkeit

Die Wendung „im Rahmen der Gesetze“ ist kein Freibrief für den Gesetzgeber. Andernfalls könnte er die Verfassungsgarantie durch einfaches Gesetz vollständig beseitigen. Der **Kernbereich** kommunaler Selbstverwaltung darf nicht ausgehöhlt werden. Außerhalb dieses unantastbaren Bestands sind gesetzliche Begrenzungen möglich, benötigen aber eine verfassungsrechtlich tragfähige Rechtfertigung.

Eine örtliche Aufgabe verlagern

Der durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geschützte Vorrang der Gemeinde für örtliche Angelegenheiten verlangt, Aufgabenentzüge an überörtlichen Gemeinwohlinteressen zu messen. Ein Gesetz kann eine bislang örtlich wahrgenommene Aufgabe auf einen Kreis oder eine staatliche Stelle übertragen, wenn hinreichend gewichtige Gründe dies rechtfertigen. Bloße Verwaltungsvereinfachung oder Zuständigkeitskonzentration rechtfertigen einen Entzug nicht. Kostengründe können ihn grundsätzlich erst tragen, wenn die gemeindliche Wahrnehmung zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führt. Interkommunale Zusammenarbeit genießt grundsätzlich Vorrang vor einer Verlagerung nach oben, solange sie eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung sichern kann. Die pauschale Behauptung, größere Verwaltungseinheiten arbeiteten billiger, erklärt deshalb noch nicht, weshalb die örtliche Entscheidungsverantwortung entfallen muss.

MODUL 01 / KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG UND RECHTSQUELLEN

Gesetze dürfen ausgestalten und begrenzen (Fortsetzung)

Kernbereich, Aufgabenentzug und Verhältnismäßigkeit

Zuerst ist der Umfang des Entzugs zu bestimmen. Werden nur technische Hilfsleistungen zentral erbracht oder geht auch die Entscheidung über Inhalt, Zugang und Prioritäten verloren? Dann sind die angeführten Gründe zu prüfen. Gibt es konkrete gemeindeübergreifende Verflechtungen, erhebliche Leistungsdefizite oder Anforderungen, die örtlich nicht sinnvoll bewältigt werden können? Schließlich muss untersucht werden, ob mildere Organisationsformen den legitimen Zweck ähnlich wirksam erreichen: Zusammenarbeit, ein gemeinsames Buchungssystem oder zentraler Materialeinkauf können den vollständigen Aufgabenentzug möglicherweise vermeiden.

Keine starre Bestandsgarantie für jeden Aufgabenbestand

Dass eine Gemeinde eine Aufgabe seit Jahrzehnten wahrnimmt, beweist deren örtlichen Bezug und praktische Bedeutung häufig besonders anschaulich. Daraus folgt aber kein unveränderliches Besitzrecht an jeder überkommenen Zuständigkeit. Technische Entwicklungen und reale Verflechtungen können den Aufgabencharakter verändern. Die Gegenposition ist ebenso falsch: Eine Digitalisierung macht Kultur, Sport oder örtliche Beratung nicht automatisch zu einer Landesaufgabe. In einer guten Subsumtion werden die veränderten Tatsachen erklärt, statt das Wort „Modernisierung“ als fertigen Rechtfertigungsgrund zu behandeln.

Erst die Aufgabe und den verbleibenden Spielraum bestimmen; anschließend die Gründe für ihre Begrenzung prüfen.

MODUL 01 / KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG UND RECHTSQUELLEN

Den richtigen Rechtsschutz ansteuern

Gemeinde, Organ und Einwohner verfolgen verschiedene Rechte

Die Gemeinde verteidigt ihre Selbstverwaltung gegenüber dem Staat grundsätzlich als eigene öffentlich-rechtliche Rechtsposition. Gegen einen belastenden staatlichen Verwaltungsakt kommt verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Betracht. Geht es unmittelbar um ein Gesetz, können besondere verfassungsgerichtliche Verfahren einschlägig sein. Die Kommunalverfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht ist heute in Art. 94 Abs. 1 Nr. 4b GG und § 91 BVerfGG verankert. Ältere Fundstellen nennen Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG; die Nummerierung wurde geändert.

Selbstverwaltungsrecht ist kein allgemeines Grundrecht der Gemeinde

Eine Gemeinde kann nicht wie ein privater Grundstückseigentümer ohne Weiteres Art. 14 GG gegen staatliche Maßnahmen anführen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben grundsätzlich grundrechtsverpflichtet und nicht allgemein grundrechtsberechtigt. Ihr spezifischer kommunaler Schutz folgt insbesondere aus Art. 28 Abs. 2 GG und dem einschlägigen Landesrecht. Verfahrensgrundrechte und besondere Ausnahmen sind davon gesondert zu behandeln.

Ein Ratsmitglied, dem die Wortmeldung verweigert wird, verteidigt dagegen sein Mandatsrecht. Es ist nicht schon wegen seiner Mitgliedschaft befugt, die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinde in jedem beliebigen Streit einzuklagen. Ein Einwohner kann wiederum etwa einen Anspruch auf Nutzung einer öffentlichen Einrichtung besitzen. Er vertritt damit nicht automatisch die Organrechte des Rates. Die Frage „Wessen Recht gegen wen?“ gehört deshalb vor jedes Rechtsschutzschema.

Landesverfassung und einfaches Recht hinzunehmen

Für Nordrhein-Westfalen sind insbesondere Art. 78 LV NRW und die GO NRW, für Bayern Art. 11 und Art. 83 BV sowie die BayGO zu lesen. Landesverfassungsrecht kann die kommunale Stellung zusätzlich ausgestalten. Die konkrete Wirkung und der gerichtliche Zugang sind aber jeweils eigenständig zu prüfen. Das Skript entwickelt bundesweite Grundstrukturen und kennzeichnet die beiden Beispielsländer. Eine NRW-Frist wird nicht allein deshalb in Bayern anwendbar, weil beide Länder Selbstverwaltung schützen.

MODUL 01 / KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG UND RECHTSQUELLEN

Fall 01: Wer entscheidet über das örtliche Kulturhaus?

Aufgabenentzug in einer nordrhein-westfälischen Gemeinde

Die nordrhein-westfälische kreisangehörige Gemeinde Lindenbach hat 18.000 Einwohner. Seit 25 Jahren betreibt sie in einem ehemaligen Bahnhof das Kulturhaus „Alte Gleise“. Dort finden ein Jugendtheater, Sprachcafés, Konzerte örtlicher Ensembles und Kurse der gemeindlichen Musikschule statt. Der Gemeinderat beschließt jährlich die inhaltlichen Schwerpunkte und die Benutzungsbedingungen. Ehrenamtliche Vereine schlagen Angebote vor. Rund 82 Prozent der Teilnehmenden wohnen in Lindenbach; die übrigen stammen überwiegend aus zwei Nachbargemeinden. Überregionale Tournéeproduktionen werden nur gelegentlich aufgenommen.

Das Land beschließt ein neues, für den Fall unterstelltes Kulturorganisationsgesetz. Nach dessen § 4 geht ab dem kommenden Jahr „die vollständige Verantwortung für kommunale Kultur- und Begegnungshäuser einschließlich Programmgestaltung, Personalplanung und Zugangskriterien“ auf den jeweiligen Kreis über. Die Gemeinden müssen bestehende Häuser und ihr hierfür vorgesehenes Budget dem Kreis zur Nutzung überlassen. Zusätzliche eigene Einrichtungen derselben Art dürfen sie nicht errichten. Ein Beirat aus Gemeindebürgermeistern darf zweimal jährlich Empfehlungen abgeben; verbindliche Entscheidungen trifft die Kreisverwaltung. Das Gesetz gilt unabhängig von Größe und finanzieller Lage der betroffenen Gemeinde.

In den Gesetzesmaterialien wird die Übertragung mit dem Wunsch nach einem einheitlichen digitalen Buchungssystem und günstigerem Einkauf von Veranstaltungstechnik begründet. Belastbare Berechnungen über Einsparungen liegen nicht vor. Ein landesweites Gutachten stellt fest, dass in wenigen Gemeinden Räume wegen fehlenden Personals zeitweise geschlossen werden. Für Lindenbach dokumentiert es dagegen eine kontinuierliche Versorgung, ausgeglichene Betriebsausgaben und eine stabile ehrenamtliche Mitarbeit. Das Gutachten erwähnt als Alternative gemeinsame Einkaufsstellen und eine freiwillig nutzbare Buchungsplattform; der Gesetzgeber behandelt diese Möglichkeit nicht näher.

MODUL 01 / KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG UND RECHTSQUELLEN

Fall 01: Wer entscheidet über das örtliche Kulturhaus? (Fortsetzung)

Aufgabenentzug in einer nordrhein-westfälischen Gemeinde

Die Gemeinde befürchtet, dass die örtlichen Vereine künftig gegenüber kreisweit vermarktbareren Veranstaltungen zurücktreten. Sie macht geltend, das Gesetz nehme ihr eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft vollständig ab. Das Land hält dem entgegen, dass Kultur politisch bedeutsam sei und deshalb überall nach denselben Maßstäben organisiert werden müsse. Die Gemeinde bleibe schließlich Eigentümerin des Gebäudes. Außerdem werde die Aufgabe weiterhin von einem kommunalen Verband erfüllt; eine staatliche Zentralisierung liege deshalb gar nicht vor. Der Bürgermeister meint zusätzlich, das Eigentum am Bahnhof verschaffe der Gemeinde ein Grundrecht aus Art. 14 GG.

Deine Aufgaben

Prüfe, ob die Verlagerung der Verantwortung für Lindenbachs Kulturhaus mit Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar ist. Gehe auf die örtliche Aufgabe, die Stellung des Kreises, die verbleibende Eigenverantwortung und die angeführten Gemeinwohlgründe ein. Ordne den Hinweis auf Art. 14 GG sowie die grundsätzliche Richtung des Rechtsschutzes ein.

Bearbeitervermerk

Das Kulturorganisationsgesetz ist ein ausschließlich für diesen Fall erfundenes Landesgesetz. Seine formelle Verfassungsmäßigkeit wird vorausgesetzt. Eine Prüfung von Vergaberecht, Personalüberleitung, Entschädigung oder landesverfassungsrechtlicher Konnexität ist nicht verlangt. Es geht um die materielle Selbstverwaltungsgarantie; die vollständige Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde wird erst in Modul 11 behandelt.

MODUL 01 / KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG UND RECHTSQUELLEN

Lösung 01: Eine örtliche Aufgabe bleibt nicht durch Eigentum erhalten

Schutzbereich und Eingriff in die Selbstverwaltung

I. Geschützte Gemeinde und Prüfungsmaßstab

Lindenbach könnte durch die gesetzliche Übertragung in seinem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verletzt sein. Die Gemeinde ist eine selbständige kommunale Gebietskörperschaft und gehört zum persönlichen Schutzbereich. Dass sie kreisangehörig ist, beseitigt diese eigene Rechtsstellung nicht. Der Kreis ist zwar ebenfalls kommunaler Verwaltungsträger, steht der Gemeinde aber nicht als allgemeiner Inhaber ihrer örtlichen Zuständigkeiten gegenüber.

Maßgeblich ist zunächst Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, der den Gemeinden die eigenverantwortliche Regelung örtlicher Angelegenheiten sichert. Die Prüfung kann nicht bei der Formulierung „im Rahmen der Gesetze“ enden. Gerade das neue Landesgesetz muss sich an der höherrangigen Verfassungsgarantie messen lassen. Einfache gesetzliche Neuordnung ist möglich, aber nicht schon durch ihre Gesetzesform gerechtfertigt.

II. Kulturhaus als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft

Eine örtliche Angelegenheit setzt einen spezifischen Bezug zu den Bedürfnissen und Interessen der örtlichen Gemeinschaft voraus. Das Kulturhaus organisiert Jugendtheater, örtliche Musik, Sprachcafés und Vereinsangebote. Diese Tätigkeiten entstehen aus der konkreten sozialen und kulturellen Infrastruktur Lindenbachs. Der Rat bestimmt Schwerpunkte und Benutzungsbedingungen unter Mitwirkung örtlicher Vereine. Damit ist die Aufgabe inhaltlich an die Gemeinde und nicht nur zufällig an ihren Standort gebunden.

Die Herkunft der Teilnehmenden bestätigt diese Einordnung. Rund 82 Prozent wohnen in Lindenbach. Dass Nachbarn aus anderen Gemeinden teilnehmen, führt nicht zu einem notwendigen überörtlichen Aufgabencharakter. Örtliche Einrichtungen müssen ihre Wirkung nicht an der Gemeindegrenze vollständig verlieren. Auch die gelegentliche Aufnahme einer Tourneeproduktion verändert das überwiegend örtliche Betriebskonzept nicht. Der Fall schildert kein kreisweites Kulturinstitut mit lediglich einem zufälligen Sitz in Lindenbach.

Politische Bedeutung ist ebenfalls kein Gegenargument. Bildung, Kultur und Begegnung können zugleich gesellschaftlich bedeutsam und örtlich verwurzelt sein. Sonst könnte das Land nahezu jede kommunale Aufgabe durch den Hinweis auf ihre allgemeine Relevanz aus der Garantie herausnehmen. Die konkrete Programmgestaltung, der Zugang örtlicher Gruppen und die Nutzung des gemeindlichen Begegnungsorts fallen daher in den sachlichen Schutzbereich.

MODUL 01 / KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG UND RECHTSQUELLEN

Lösung 01: Eine örtliche Aufgabe bleibt nicht durch Eigentum erhalten (Fortsetzung)

Schutzbereich und Eingriff in die Selbstverwaltung

III. Verlagerung als Eingriff

Das Gesetz überträgt nicht nur einen technischen Teil des Betriebs. Programm, Personal und Zugangskriterien gehen auf den Kreis über. Lindenbach darf daneben keine eigene Einrichtung derselben Art eröffnen. Damit entfällt sowohl die Entscheidung über die vorhandene Aufgabe als auch die Möglichkeit einer eigenverantwortlichen parallelen Wahrnehmung. Die Gemeinde wird auf Bereitstellung von Gebäude und Budget sowie unverbindliche Empfehlungen beschränkt.

Der Beirat wahrt keine gleichwertige Entscheidungsverantwortung. Empfehlungen können zwar örtliche Interessen sichtbar machen. Sie binden die Kreisverwaltung aber nicht und ersetzen keine eigene Entscheidung über die Einrichtung. Die verbleibende zivilrechtliche Eigentümerstellung ist ebenfalls unzureichend. Selbstverwaltung betrifft hier die öffentliche Aufgabe und deren Gestaltung; Eigentum an Wänden und Dach gewährleistet kein eigenes Kulturprogramm, wenn dessen Festlegung gesetzlich ausgeschlossen wird.

Auch der kommunale Charakter des Empfängers beseitigt den Eingriff nicht. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG schützt gerade die gemeindliche Ebene für örtliche Angelegenheiten. Satz 2 gewährleistet dem Kreis Selbstverwaltung in seinem gesetzlichen Aufgabenbereich, ermächtigt ihn aber nicht, jede örtliche Gemeindeaufgabe an sich zu ziehen. Der Wechsel auf die Kreisebene muss deshalb verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden.

MODUL 01 / KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG UND RECHTSQUELLEN

Lösung 01 (Fortsetzung): Technik rechtfertigt keinen vollständigen Entzug

Gemeinwohlgründe, Alternativen und Ergebnis

IV. Rechtfertigung des Aufgabenentzugs

Ein vollständiger Aufgabenentzug kann den unantastbaren Kernbereich berühren, wenn die Gemeinden dadurch insgesamt ihrer selbständigen Gestaltungsmöglichkeiten beraubt werden. Der Sachverhalt betrifft nur eine abgegrenzte Kulturaufgabe und enthält keine Angaben über weitere flächendeckende Entzüge. Eine umfassende Aushöhlung des gesamten Selbstverwaltungsbestands lässt sich deshalb nicht allein aus diesem Vorgang feststellen. Auch außerhalb des Kernbereichs bleibt jedoch der gesetzliche Entzug einer örtlichen Aufgabe rechtfertigungsbedürftig.

Das Land verfolgt mit einer funktionsfähigen Kulturversorgung und sparsamer Beschaffung grundsätzlich legitime Gemeinwohlbelange. Eine digitale Buchungsplattform kann Arbeitsabläufe erleichtern. Ein gemeinsamer Einkauf kann Kosten senken. Die Prüfung muss aber erklären, warum diese Zwecke zusätzlich den Entzug der örtlichen Programm- und Zugangsverantwortung tragen sollen. Genau daran fehlt es.

Technisch können gemeinsame Buchungen und Einkäufe organisiert werden, während jede Gemeinde weiterhin über ihre Veranstaltungen entscheidet. Das landesweite Gutachten nennt solche Modelle ausdrücklich. Die Verbindung eines einheitlichen digitalen Dienstes mit dezentraler Verantwortlichkeit ist daher keine bloß theoretische Alternative. Sie entspricht dem grundsätzlichen Vorrang interkommunaler Zusammenarbeit vor einer vollständigen Aufgabenverlagerung. Das Land untersucht weder deren Funktionsfähigkeit noch konkrete Grenzen. Ein unverhältnismäßiger Kostenanstieg bei fortbestehender örtlicher Verantwortung ist ebenfalls nicht belegt. Damit bleibt offen, weshalb die vollständige Verlagerung erforderlich sein soll.

Die Schließungen in wenigen anderen Gemeinden können einen Unterstützungsbedarf begründen. Für Lindenbach werden jedoch verlässlicher Betrieb, stabile Mitarbeit und ausgeglichene Betriebsausgaben dokumentiert. Ein typisierender Gesetzgeber muss nicht für jede Gemeinde ein maßgeschneidertes Gesetz erlassen. Er darf die konkrete Aufgabenstruktur und naheliegende weniger belastende Organisationsformen aber nicht durch einen allgemeinen Hinweis auf einzelne Leistungsdefizite ersetzen. Besonders einschneidend wirkt hier, dass weder leistungsfähige Gemeinden ausgenommen werden noch eigene ergänzende Angebote zulässig bleiben.

MODUL 01 / KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG UND RECHTSQUELLEN

Lösung 01 (Fortsetzung): Technik rechtfertigt keinen vollständigen Entzug

Gemeinwohlgründe, Alternativen und Ergebnis

Für eine hinreichend gewichtige überörtliche Verflechtung enthält der Sachverhalt ebenfalls keine tragfähigen Tatsachen. Gelegentliche Besuche aus Nachbargemeinden und einzelne überregionale Veranstaltungen sind gewöhnliche Begleiterscheinungen örtlicher Kulturarbeit. Sie erklären keinen Bedarf, sämtliche Zugangskriterien und Programmmentscheidungen kreisweit zu zentralisieren. Der Wunsch nach politischer Einheitlichkeit ist schließlich gerade keine selbständige Rechtfertigung dafür, unterschiedliche örtliche Bedürfnisse und demokratische Entscheidungen auszuschalten.

Auch in der Gesamtabwägung überwiegt daher die Beeinträchtigung. Der Gemeinde wird ein über Jahre entwickelter Gestaltungsraum entzogen, obwohl die konkret benannten Vorteile vorrangig Hilfsleistungen betreffen und mit deutlich milderer Instrumenten erreichbar erscheinen. Unbelegte pauschale Einsparerwartungen tragen diesen vollständigen Entzug nicht. Die Regelung ist gegenüber Lindenbach mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG unvereinbar.

V. Eigentum und gerichtlicher Schutz

Der Bürgermeister kann das Ergebnis nicht zusätzlich auf eine gewöhnliche Grundrechtsposition der Gemeinde aus Art. 14 GG stützen. Die Gemeinde nutzt das Gebäude zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Als kommunale Körperschaft ist sie in dieser Funktion nicht einem privaten Grundrechtsträger gleichzustellen. Ihre spezifische Rechtsposition wird durch die Selbstverwaltungsgarantie geschützt. Dass Gebäudeeigentum betroffen ist, ersetzt diese Zuordnung nicht.

Die Gemeinde wendet sich unmittelbar gegen ein Landesgesetz. Eine gewöhnliche Anfechtungsklage gegen das Gesetz wäre unstatthaft, weil ein Gesetz kein Verwaltungsakt ist. In Betracht kommt verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz nach den einschlägigen landesrechtlichen Vorschriften beziehungsweise unter den Voraussetzungen des Art. 94 Abs. 1 Nr. 4b GG und § 91 BVerfGG. Der Vorrang gleichwertigen landesverfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes sowie Frist und Beschwerdebefugnis sind dabei gesondert zu prüfen. Eine spätere konkrete Aufsichtsverfügung könnte zusätzlich eine verwaltungsgerichtlich überprüfbare Maßnahme darstellen.

Das Ergebnis lautet somit nicht, dass jede Zentralisierung oder jede Unterstützung durch den Kreis verboten wäre. Unvereinbar ist hier der vollständige Entzug einer nach den Tatsachen örtlichen, funktionierenden Kulturaufgabe ohne hinreichende Begründung für die Ausschaltung gemeindlicher Verantwortung. Eine gemeinsam betriebene technische Plattform mit örtlicher Programmhoheit wäre rechtlich ein anderer, weniger eingriffsintensiver Sachverhalt.

MODUL 01 / KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG UND RECHTSQUELLEN

Wiederholen 01

Aufgabe, Träger und Schutzrichtung sicher bestimmen

Worin unterscheiden sich Aufgabenzuständigkeit und Eingriffsbefugnis?

Aufgabenzuständigkeit bezeichnet den sachlichen Tätigkeitsbereich; Eingriffsbefugnis erlaubt ein bestimmtes belastendes Handeln gegenüber Betroffenen. Gemeindliche Allzuständigkeit ersetzt keine gesetzliche Eingriffsermächtigung.

Warum beseitigt die Übertragung einer Gemeindeaufgabe auf den Kreis einen Eingriff nicht automatisch?

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG schützt die gemeindliche Verantwortung für örtliche Angelegenheiten. Der Kreis besitzt nach Satz 2 Selbstverwaltung in seinem gesetzlichen Aufgabenbereich, aber keine gleichartige Allzuständigkeit für sämtliche örtlichen Aufgaben.

Welche Bedeutung hat die finanzielle Leistungsfähigkeit für die Einordnung einer örtlichen Aufgabe?

Sie bestimmt nicht schon den örtlichen Charakter der Aufgabe. Konkrete Leistungsprobleme können erst bei der Rechtfertigung gesetzlicher Organisationsänderungen bedeutsam werden.

Warum kann ein beratender Beirat die verlorene Selbstverwaltung nicht ohne Weiteres ersetzen?

Unverbindliche Empfehlungen vermitteln keinen gleichwertigen eigenen Entscheidungsraum. Maßgeblich ist, wer Inhalt, Prioritäten und Durchführung tatsächlich verbindlich gestalten darf.

Wo steht die bundesrechtliche Kommunalverfassungsbeschwerde heute?

Sie ist in Art. 94 Abs. 1 Nr. 4b GG und § 91 BVerfGG geregelt. Ältere Darstellungen mit Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG verwenden die frühere Nummerierung.