

Friedrich Schoch (Hrsg.)  
**Besonderes Verwaltungsrecht**  
De Gruyter Studium



# Besonderes Verwaltungsrecht

---

Mit Onlinezugang zur Jura-Kartei-Datenbank

Herausgegeben von  
Friedrich Schoch

Bearbeitet von  
Thomas von Danwitz  
Martin Eifert  
Peter M. Huber  
Walter Krebs  
Philip Kunig  
Hans Christian Röhl  
Eberhard Schmidt-Aßmann  
Friedrich Schoch

15. Auflage

**DE GRUYTER**

Das Lehrbuch wurde begründet und von der 1. bis zur 8. Auflage herausgegeben von Ingo von Münch.  
Von der 9. bis zur 13. Auflage wurde das Lehrbuch herausgegeben von Eberhard Schmidt-Aßmann.

Die 14. Auflage wurde gemeinsam von Eberhard Schmidt-Aßmann und Friedrich Schoch herausgegeben.

ISBN 978-3-11-027363-2

e-ISBN 978-3-11-032142-5

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2013 Walter de Gruyter GmbH, Berlin/Boston

Datenkonvertierung/Satz: Jürgen Ullrich typesatz, Nördlingen

Druck: Hubert & Co. GmbH & Co. KG, Göttingen

☼ Gedruckt auf säurefreiem Papier

Printed in Germany

[www.degruyter.com](http://www.degruyter.com)

## Vorwort zur 15. Auflage

Das Besondere Verwaltungsrecht spielt im akademischen Unterricht sowie in der behördlichen und gerichtlichen Praxis eine erhebliche Rolle. Verwaltung und Verwaltungsrecht nehmen gleichsam konkrete Gestalt an: Kommunales Handeln für Einwohner und Bürger, polizeiliche Gefahrenabwehr, Überwachung von Handel und Gewerbe, Aufstellung von Bauleitplänen und Erlass von Baugenehmigungen, Schutz und Verbesserung der Luft- und Wasserqualität, Einstellung und Verwendung von Beamten, Straßenbau und Straßennutzung liefern anschauliche Beispiele für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit den Mitteln des Rechts. Zugleich steht das Besondere Verwaltungsrecht in einer engen Wechselbeziehung mit dem Allgemeinen Verwaltungsrecht, vielfach auch mit dem Verfassungsrecht und dem Europarecht. Die Vernetzung der Rechtsgebiete macht die öffentlich-rechtliche Systembildung notwendig und gestaltet sie anspruchsvoll.

Vor diesem Hintergrund ist die seit dem Erscheinen der 1. Auflage 1969 verfolgte Zielsetzung des Buches unverändert geblieben: Den Studierenden wird ein systematisch ausgerichtetes und gut lesbares Lehrbuch zu den wichtigsten Gebieten des Besonderen Verwaltungsrechts an die Hand gegeben; anderen Nutzern – insbesondere Verwaltungsbeamten, Richtern und Rechtsanwälten – wird ein Werk zur Verfügung gestellt, das Orientierung, Übersicht und Impulsgebung zu einem komplexen und vielschichtigen Rechtsstoff bietet.

Eberhard Schmidt-Aßmann, der dieses Buch seit der 9. Auflage 1992 herausgegeben bzw. mitherausgegeben hat, hat gebeten, ihn von den Pflichten eines Herausgebers von dieser neuen Auflage an zu entlasten; als Autor der Einleitung ist er dem Werk nach wie vor durch aktive Teilhabe verbunden. Für die mit Umsicht und Engagement betriebene langjährige Herausgeber-schaft sprechen Autoren und Verlag ihren tief empfundenen Dank aus. Alleinigere Herausgeber ist nunmehr Friedrich Schoch.

Veränderungen hat es seit der Voraufgabe auch im Kreis der Autoren gegeben. Das Kapitel zum Kommunalrecht wird jetzt von Hans Christian Röhl allein verantwortet. Das Kapitel zum Umweltschutzrecht hat Martin Eifert von Rüdiger Breuer übernommen und weitgehend neu geschrieben. Für die engagierte Teilnahme an den Voraufgaben gebührt den ausgeschiedenen Autoren großer Dank.

Auch in der vorliegenden 15. Auflage versteht sich dieses Lehrbuch als Ergänzung des in derselben Lehrbuchreihe von Hans-Uwe Erichsen und Dirk Ehlers herausgegebenen Lehrbuchs „Allgemeines Verwaltungsrecht“. Die Zusammenhänge zwischen beiden Werken sind vielfältig und werden durch Verweise in den Fußnoten immer wieder dokumentiert. Fortgeführt wird auch die Verzahnung der Beiträge dieses Buches mit der JURA-Kartei (JK); der reiche Fundus der durch die Pfeiltechnik („→“) markierten „verkarteten“ Gerichtsentscheidungen kann erschlossen werden und zum vertieften Studium der Rechtsprobleme aus der Perspektive der Rechtsprechung anregen.

Herr wiss. Ass. Bastian Baumann hat die herausgeberischen Arbeiten wesentlich unterstützt. Ihm zur Seite standen insbesondere Constanze Horn, Alexander Pätzmann, Charlotte Rosenkranz, Daniel Vollrath und Philipp Zündorf, ferner Christine Mattes, Conrad Neumann und Thomas Neumann sowie Julius Städele. Allen Mitarbeitern des Freiburger Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht sei für die verlässliche Arbeit gedankt.

Für Anregungen, Hinweise und Kritik sind die Autoren und der Herausgeber dankbar.

Im Dezember 2012

*Thomas von Danwitz, Martin Eifert, Peter Michael Huber, Walter Krebs, Philip Kunig, Hans Christian Röhl, Eberhard Schmidt-Aßmann, Friedrich Schoch*



# **Autoren- und Inhaltsübersicht**

Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann  
Professor an der Universität Heidelberg  
**Einleitung — 1**

Dr. Hans Christian Röhl  
Professor an der Universität Konstanz  
**Kommunalrecht — 9**

Dr. Friedrich Schoch  
Professor an der Universität Freiburg  
**Polizei- und Ordnungsrecht — 125**

Dr. Peter M. Huber  
Richter des Bundesverfassungsgerichts,  
Professor an der Universität München  
**Öffentliches Wirtschaftsrecht — 309**

Dr. Walter Krebs  
Professor an der Freien Universität Berlin  
**Baurecht — 433**

Dr. Martin Eifert  
Professor an der Humboldt-Universität zu Berlin  
**Umweltschutzrecht — 547**

Dr. Philip Kunig  
Professor an der Freien Universität Berlin  
**Das Recht des öffentlichen Dienstes — 661**

Dr. Thomas von Danwitz  
Richter am Europäischen Gerichtshof,  
Professor an der Universität zu Köln  
**Straßen und Wegerecht — 739**

Schlagwortverzeichnis — **787**



# Inhaltsübersicht

Vorwort — **V**

Autoren- und Inhaltsübersicht — **VII**

Abkürzungsverzeichnis — **XXXI**

## Einleitung

### **Besonderes Verwaltungsrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht: Zusammenwirken und Lerneffekte**

- I. Praktische Aufgaben der Orientierung und Entlastung — **1**
- II. Speziell für das Studium: Veranschaulichung, Wiederholung, Vertiefung — **2**
- III. Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung — **5**

## Erstes Kapitel

### **Kommunalrecht**

- I. Grundlagen — **12**
  - 1. Gesetzliche Grundlagen — **13**
    - a) Kommunalrecht ieS — **13**
    - b) Rechtsgrundlagen kommunaler Tätigkeit — **13**
  - 2. Grundbegriffe: Gemeinde, Einwohner, Bürger — **14**
    - a) Gemeinde — **14**
    - b) Einwohner und Bürger — **14**
    - c) Rechte und Pflichten der Einwohner und Bürger — **15**
  - 3. Die Idee bürgerschaftlicher Selbstverwaltung — **15**
  - 4. Entwicklung der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland — **16**
    - a) Territorialreformen — **16**
    - b) Die Bedeutung des Rechts der Europäischen Union — **17**
  - 5. Aktuelle Herausforderungen — **18**
    - a) Bevölkerungsdynamik — **18**
    - b) Kommunale Finanzen — **19**
    - c) Veränderte Kommunikationsstrukturen — **19**
- II. Die Verfassungsgarantie des Art 28 II GG — **20**
  - 1. Vorbemerkung: Die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden — **20**
    - a) Gemeinden: Ein besonderer Teil des Staates — **20**
    - b) Die demokratische Verfassungsstruktur in der Gemeinde, Art 28 I 2 GG — **21**
    - c) Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung — **21**
      - aa) Adressaten der Selbstverwaltungsgarantie — **22**
      - bb) „Institutionelle Garantie“ und subjektive Rechtsstellung — **22**
  - 2. Garantie der kommunalen Ebene, Art 28 I 2, II GG — **23**
  - 3. Schutz der individuellen Gemeinde in ihrem Bestand — **23**

4. Schutz der eigenverantwortlichen Wahrnehmung kommunaler Aufgaben — **24**
    - a) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft — **25**
    - b) Zuweisung durch den Gesetzgeber — **25**
      - aa) Verpflichtung auf eine kommunalspezifische Aufgabenausstattung — **26**
      - bb) Abweichung von der Regelzuweisung — **26**
      - cc) Überörtliche Angelegenheiten, Gemengelagen, Wanderungsprozesse — **27**
      - dd) Art 28 II GG als Schranke kommunalen Handelns? — **28**
    - c) Eigenverantwortlichkeit — **29**
    - d) Insbesondere: So genannte Gemeindehoheiten — **30**
    - e) Der Gesetzesvorbehalt und seine Grenzen — **32**
      - aa) Die Kernbereichsgarantie — **32**
      - bb) Gemeindespezifisches materielles Aufgabenverteilungsprinzip — **33**
      - cc) Zugriff auf die Eigenverantwortlichkeit: Hinreichender Spielraum — **33**
      - dd) Zuweisung zusätzlicher Aufgaben — **33**
  5. Die Selbstverwaltungsgarantie als subjektives Recht — **34**
    - a) Kommunale Verfassungsbeschwerde — **34**
    - b) Die Bedeutung der Selbstverwaltungsgarantie für das einfache Recht — **34**
- III. Weitere Gewährleistungen gemeindlicher Selbstverwaltung und kommunaler Rechtspositionen — **36**
1. Gewährleistungen auf europäischer Ebene — **36**
    - a) Unionsrechtliche Gewährleistung der Selbstverwaltung — **36**
    - b) Die Berufung auf Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten — **37**
  2. Gewährleistungen im Grundgesetz — **37**
    - a) Partielle Finanzgarantien — **37**
    - b) Grundrechte — **38**
      - aa) Bereiche öffentlicher Aufgabenerfüllung — **38**
      - bb) Bereiche fiskalisch-erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit — **39**
  3. Selbstverwaltungsgarantien der Landesverfassungen — **39**
- IV. Die Gemeinden im Gefüge öffentlicher Aufgabenerfüllung – Aufgabensystematik, Staatsaufsicht und Aufgabenträger — **40**
1. Kommunale Aufgabensystematik — **41**
    - a) Aufgabenkategorien und Staatseinfluss — **41**
      - aa) Überblick — **41**
      - bb) Dualistisches und monistisches Modell — **41**
      - cc) Eigener Wirkungskreis/Freie und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben — **41**
      - dd) Auftragsangelegenheiten/Pflichtaufgaben nach Weisung — **42**
    - b) Das systematische Verständnis des Staatseinflusses bei den „Staatsaufgaben“/Pflichtaufgaben nach Weisung — **42**
      - aa) Die Perspektive des Art 28 II GG — **43**
      - bb) Differenzierungen — **44**
      - cc) Ergebnis — **44**
      - dd) Verfahrens- und prozessrechtliche Konsequenzen — **44**
  2. Rechtsaufsicht — **45**
    - a) Aufsichtsmittel — **45**
    - b) Rahmenbedingungen und Rechtsschutz — **46**

3. **Fachaufsicht — 47**
    - a) **Wesen und Regelungen — 47**
    - b) **Rechtsschutz gegen fachaufsichtliche Maßnahmen — 48**
  4. **Mittel präventiver Aufsicht — 49**
    - a) **Zweck und Typik — 49**
    - b) **Spezielle Genehmigungsvorbehalte — 49**
      - aa) **Rechtliche Unbedenklichkeitserklärung — 50**
      - bb) **Staatliche Mitentscheidung, Kondominium — 50**
  5. **Formen der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung im gemeindlichen Raum — 51**
    - a) **Staatliche Behörden — 51**
    - b) **Weitere Modi der Aufgabenwahrnehmung — 51**
    - c) **Privatisierung — 52**
  6. **Aufgabenbestand und Gemeindestatus: kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden — 52**
    - a) **Das Bild der Einheitsgemeinde — 53**
    - b) **Kreisangehörige Gemeinden — 53**
    - c) **Kreisfreie Städte — 53**
    - d) **Privilegierte kreisangehörige Gemeinden — 53**
- V. **Gemeindeverfassungsrecht — 54**
1. **Kommunalwahlen — 54**
    - a) **Grundsätze — 54**
    - b) **Rechtsschutz bei Kommunalwahlen — 55**
  2. **Überblick: Die Gemeindeorgane — 56**
  3. **Der Gemeinderat — 57**
    - a) **Zusammensetzung und Mitgliederstatus — 57**
      - aa) **Rechts- und Pflichtenstatus — 58**
      - bb) **Insbesondere Befangenheitsvorschriften — 58**
    - b) **Interne Organisation und Verfahren des Rates — 59**
      - aa) **Ratsvorsitzender — 60**
      - bb) **Ratsgeschäftsordnung — 60**
      - cc) **Ratssitzungen — 60**
      - dd) **Ratsausschüsse — 61**
      - ee) **Fraktionen — 62**
    - c) **Aufgaben des Gemeinderates — 62**
      - aa) **Systematik — 62**
      - bb) **Vorbehaltsaufgaben des Rates (Überblick) — 63**
  4. **Der Bürgermeister — 63**
    - a) **Status — 64**
    - b) **Aufgaben — 64**
      - aa) **Ratszuarbeitung, Ratsvorsitz — 64**
      - bb) **Einspruchsrecht — 64**
      - cc) **Geschäfte der laufenden Verwaltung — 65**
      - dd) **Übertragene Angelegenheiten — 65**
      - ee) **Dringlichkeitsentscheidungen — 66**
      - ff) **Außenwirksame Entscheidungen: Verwaltungschef, rechtsgeschäftliche Vertretung, Beteiligungsrechte — 66**
  5. **Besonderheiten kollegialer Leitungsgremien — 66**
  6. **Kommunalverfassungsverstreit — 67**
    - a) **Grundfragen und Entwicklung — 67**

- b) Einzelheiten — **68**
- 7. Formen plebiszitärer Beteiligung — **69**
  - a) Schlichte Mitwirkungsmöglichkeiten — **69**
  - b) Mitentscheidungsmöglichkeiten — **70**
- 8. Gemeindeinterne Gliederungen: Bezirke, Ortschaften — **71**
  
- VI. Die Gemeindeverwaltung — **73**
  - 1. Grundlagen — **73**
  - 2. Die allgemeine Gemeindeverwaltung — **73**
  - 3. Wirtschaftliche Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform — **74**
    - a) Überblick — **74**
    - b) Eigenbetrieb, Kommunalunternehmen — **74**
  - 4. Privatrechtliche Organisationsformen als Teil des kommunalen Organisationsrechts — **75**
    - a) Rechtsformen — **75**
    - b) Erhalt der Gemeinwohlbindungen – „Einwirkungspflicht“ — **76**
  - 5. Vertragliche Verwaltungsstrukturen in der Kommune — **77**
  
- VII. Kommunalspezifische Handlungsformen: Rechtsetzung der Gemeinden und kommunale Verträge — **78**
  - 1. Gemeindliche Satzungen — **79**
    - a) Regelungstypus — **79**
    - b) Ermächtigungsgrundlage für kommunale Satzungen und Gesetzesvorbehalt — **79**
    - c) Formelle Vorgaben — **81**
      - aa) Satzungsgebungsverfahren — **81**
      - bb) Verfahrensfehler — **81**
    - d) Materielle Anforderungen an Satzungen, insbes Vorrang des Gesetzes — **82**
    - e) Rechtsschutz gegen Satzungen — **83**
  - 2. Weitere gemeindliche Rechtsetzungsakte — **83**
    - a) Rechtsverordnungen — **84**
    - b) Inneradministrative Rechtssätze — **84**
  - 3. Kommunale Verträge — **84**
    - a) Wirksames Zustandekommen — **84**
      - aa) Allgemein — **84**
      - bb) Insbesondere: Vergaberecht — **85**
    - b) Grenzen der Wirksamkeit — **86**
  
- VIII. Die Leistungen der Gemeinden für ihre Einwohner — **87**
  - 1. Das Recht kommunaler Leistungserbringung — **87**
    - a) Grundfragen — **87**
    - b) Modi kommunaler Leistungserbringung — **88**
  - 2. Insbesondere: Öffentliche Einrichtungen — **88**
    - a) Begriff — **88**
    - b) Widmung — **89**
    - c) Nutzungsrechte — **90**
    - d) Benutzungsverhältnis — **91**
      - aa) Bei öffentlich-rechtlicher Organisationsform — **91**
      - bb) Bei privatrechtlicher Organisationsform — **92**
      - cc) Benutzungsbedingungen — **92**
    - e) Rechtsformen und Zugang — **93**

3. Einrichtungen mit Anschluss- und Benutzungszwang — **94**
    - a) Tatbestand — **94**
    - b) Grundrechtsfragen — **95**
      - aa) Anschlusspflichtige — **95**
      - bb) Anbieter gleichartiger Leistungen — **95**
- IX. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden — **96**
1. Grundlagen — **96**
    - a) Kommunale Wirtschaft zwischen Daseinsvorsorge und Gewinnerzielung — **96**
    - b) Schutzzweck des kommunalen Wirtschaftsrechts — **97**
    - c) Systematische Überlegungen — **98**
  2. Kommunalrechtliche Schranken gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit — **98**
    - a) Anwendbarkeit — **98**
    - b) Kommunalrechtliche Schrankentrias — **99**
      - aa) Öffentlicher Zweck — **99**
      - bb) Leistungsfähigkeitsbezug — **100**
      - cc) Sog Subsidiarität — **100**
      - dd) Insbesondere: Territorialitätsprinzip — **101**
    - c) Durchsetzung der kommunalrechtlichen Schranken — **101**
      - aa) Subjektiv-öffentliche Rechte — **101**
      - bb) Durchsetzung über Wettbewerbsrecht (UWG, Vergaberecht) — **102**
    - d) Das Recht nichtwirtschaftlicher Unternehmen — **102**
  3. Allgemeines Wirtschaftsrecht — **103**
  4. Unionsrechtlicher Rahmen — **103**
    - a) Der allgemeine Rahmen — **104**
    - b) Bereichsspezifische Vorgaben — **105**
- X. Finanzen und Haushalt — **106**
1. Das Gemeindefinanzsystem — **106**
    - a) Überblick über die Einnahmen — **106**
    - b) Steuereinnahmen — **107**
    - c) Gebühren und Beiträge, privatrechtliche Entgelte — **107**
    - d) Finanzzuweisungen, insbes der kommunale Finanzausgleich — **108**
    - e) Kredite und Entschuldung — **109**
    - f) Reformbedarf — **110**
  2. Kommunales Abgabenrecht — **110**
    - a) Steuern — **110**
    - b) Gebühren und Beiträge, privatrechtliche Entgelte — **111**
  3. Haushaltsrecht — **112**
    - a) Neues Steuerungsmodell und kommunales Haushaltsrecht — **112**
    - b) Haushaltssatzung, Haushaltsplan — **113**
    - c) Haushaltsvollzug — **114**
- XI. Das Recht der Landkreise (Kreise) — **115**
1. Grundgesetzliche Rechtsstellung — **115**
    - a) Garantie der Kreisebene — **115**
    - b) Garantie der Selbstverwaltung — **116**
  2. Aufgaben der Kreise — **116**
    - a) Kreisaufgaben und staatliche Steuerung — **116**
    - b) Aufgabenverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden — **117**

- aa) Übergemeindliche Aufgaben — **117**
  - bb) Ergänzende Aufgaben — **117**
  - cc) Ausgleichende Aufgaben — **117**
  - dd) Kompetenz-Kompetenz — **118**
  - 3. Organe des Kreises — **118**
    - a) Kreistag — **118**
    - b) Landrat — **119**
    - c) Kreisausschuss — **119**
  - 4. Staatliche Verwaltung im Kreis — **119**
- XII. Sonstige Gemeindeverbände, Zweckverbände, interkommunale Zusammenarbeit — 120**
- 1. Gesamtgemeinden — **121**
  - 2. Höhere Gemeindeverbände — **123**
  - 3. Interkommunale Zusammenarbeit, Zweckverbände — **123**
    - a) Formen interkommunaler Zusammenarbeit — **123**
    - b) Insbesondere Zweckverbandsbildungen — **124**

## **Zweites Kapitel**

### **Polizei- und Ordnungsrecht**

- I. Grundlagen des Polizei- und Ordnungsrechts — **128**
  - 1. Begriff und Gegenstand des Polizei- und Ordnungsrechts — **128**
    - a) Polizeibegriff als Spiegel gesellschaftlicher Entwicklungen — **129**
      - aa) Wandlungen des Polizeibegriffs — **129**
      - bb) Heutige Polizeibegriffe — **130**
    - b) Inhalt und Umfang des Gefahrenabwehrrechts — **131**
      - aa) Abgrenzung zur Strafverfolgung — **131**
      - bb) Einbeziehung vorbeugender Bekämpfung von Straftaten — **133**
    - c) Fazit — **138**
  - 2. Gefahrenabwehr als staatliche Aufgabe — **138**
    - a) Gewährleistung der Inneren Sicherheit als Staatsaufgabe — **138**
    - b) Gefahrenabwehr durch Private — **139**
      - aa) Erscheinungsformen des privaten Sicherheitsgewerbes — **140**
      - bb) Rechtliche Grundlagen — **141**
      - cc) Privatisierung der Gefahrenabwehr — **144**
    - c) Fazit — **145**
  - 3. Rechtsstaatliche Anforderungen an die Gefahrenabwehr — **145**
    - a) Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes — **145**
    - b) Rechtliche Bindungen für Gefahrenabwehrmaßnahmen — **146**
  - 4. Polizei- und Ordnungsrecht im Bundesstaat — **147**
    - a) Gesetzgebung — **147**
    - b) Verwaltung — **148**
      - aa) Grundsatz: Verwaltungszuständigkeit der Länder — **148**
      - bb) Ausnahme: Verwaltungskompetenzen des Bundes — **148**
  - 5. Europäisierung und Internationalisierung der Gefahrenabwehr — **159**
    - a) Europarechtliche Vorgaben — **159**
      - aa) Grundlegung: Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts — **160**
      - bb) Ausprägungen Polizeilicher Zusammenarbeit — **160**

- cc) Institutionalisierung der Polizeilichen Zusammenarbeit — **162**
- dd) Operative Polizeiliche Zusammenarbeit — **164**
- b) Internationalisierung der Gefahrenabwehr — **165**
- 6. Allgemeine Polizei- und Ordnungsverwaltung — **166**
  
- II. Materielles Polizei- und Ordnungsrecht — **168**
- 1. Die Generalklausel — **168**
- a) Die Generalklausel als Eingriffsermächtigung — **168**
- aa) Spezialermächtigungen und Subsidiarität der Generalklausel — **168**
- bb) Anwendungsbereich der Generalklausel — **173**
- cc) Struktur und Bedeutung der Generalklausel — **175**
- b) Schutzgüter der Generalklausel — **176**
- aa) Öffentliche Sicherheit — **176**
- bb) Öffentliche Ordnung — **183**
- c) Gefahrenlage — **186**
- aa) Störung — **187**
- bb) Prognose — **187**
- cc) Anscheinsgefahr — **189**
- dd) Gefahrverdacht — **190**
- ee) Qualifizierte Gefahrbegriffe — **192**
- d) Befugnis zur Gefahrenabwehr (Opportunitätsprinzip) — **193**
- aa) Ermessen der Gefahrenabwehrbehörden — **193**
- bb) Ermessensgrenzen — **194**
- cc) Ermessensreduzierung — **200**
- dd) Anspruch auf Einschreiten — **201**
- 2. Polizei- und ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit — **202**
- a) Polizei- und Ordnungspflicht als Zurechnungsproblem — **202**
- b) Funktion und Bedeutung der Verantwortlichkeit — **203**
- c) Rechtssubjekte der Polizei- und Ordnungspflicht — **205**
- d) Verhaltensverantwortlichkeit — **206**
- aa) Gefahrverursachung — **207**
- bb) Verhaltensverantwortlichkeit durch Unterlassen — **209**
- cc) Verhaltensverantwortlichkeit des Zweckveranlassers — **211**
- dd) Zusatzverantwortlichkeit — **213**
- e) Zustandsverantwortlichkeit — **213**
- aa) Legitimität der Zustandsverantwortlichkeit — **214**
- bb) Entstehung der Zustandsverantwortlichkeit — **214**
- cc) Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit — **215**
- dd) Zustandsverantwortliche Rechtssubjekte — **217**
- ee) Ordnungspflicht im Insolvenzverfahren — **219**
- ff) Latente Gefahr — **221**
- gg) Anscheinsgefahr und Gefahrverdacht — **221**
- f) Rechtsnachfolge in die Polizei- und Ordnungspflicht — **222**
- aa) Problemstellung — **222**
- bb) Abstrakte Polizei- und Ordnungspflicht — **223**
- cc) Konkretisierte Polizei- und Ordnungspflicht — **224**
- dd) Fazit — **226**
- g) Störermehrheit: Auswahlermessen bei mehreren Verantwortlichen — **226**
- aa) Effektivität der Gefahrenabwehr als Ermessensdirektive — **227**

- bb) Kostentragung bei Störermehrheit — **229**
  - cc) Gesamtschuldnerausgleich bei mehreren Verantwortlichen — **230**
  - 3. Polizeilicher und ordnungsbehördlicher Notstand — **230**
    - a) Notstandspflicht im Gefahrenabwehrrecht — **230**
    - b) Voraussetzungen für Notstandsmaßnahmen — **232**
      - aa) Qualifizierte Gefahrenlage — **233**
      - bb) Aussichtslosigkeit der Gefahrenabwehr durch Verantwortlichen — **233**
      - cc) Unmöglichkeit behördlicher Gefahrenabwehr — **235**
      - dd) Beachtung der Opfergrenze — **236**
    - c) Rechtsfolgen der Notstandspflicht — **237**
    - d) Umfang und Dauer von Notstandsmaßnahmen — **237**
    - e) Folgenbeseitigung und Ersatzansprüche — **238**
      - aa) Folgenbeseitigung bei Notstandsmaßnahmen — **238**
      - bb) Entschädigung des Nichtverantwortlichen — **239**
  - 4. Standardmaßnahmen — **239**
    - a) Begriff und Bedeutung — **239**
    - b) Klassische Standardmaßnahmen — **240**
      - aa) Befragung und Auskunftsverlangen — **241**
      - bb) Identitätsfeststellung — **241**
      - cc) Erkennungsdienstliche Maßnahmen — **244**
      - dd) Vorladung und Vorführung — **245**
      - ee) Platzverweisung, Aufenthaltsverbot, Wohnungsverweisung — **246**
      - ff) Ingewahrsamnahme — **253**
      - gg) Durchsuchung von Personen und Sachen — **260**
      - hh) Durchsuchung und Betreten von Wohnungen — **261**
      - ii) Sicherstellung und Beschlagnahme — **264**
    - c) Informationserhebung — **269**
      - aa) Allgemeine Grundsätze — **269**
      - bb) Rechtsgrundlagen — **271**
      - cc) Besondere Mittel der Informationserhebung — **272**
      - dd) Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen — **273**
    - d) Informationsverarbeitung — **275**
      - aa) Allgemeine Grundsätze — **275**
      - bb) Ermittlungsverfahren und Gefahrenabwehr — **275**
      - cc) Informationsabgleich — **276**
      - dd) Informationsübermittlung — **277**
      - ee) Rechte der betroffenen Person — **279**
  - 5. Sondergesetzliche Eingriffsbefugnisse — **280**
    - a) Vorrang von Spezialregelungen — **280**
    - b) Beispiel: Gefahrenabwehr im Versammlungswesen — **281**
- III. Formelles Polizei- und Ordnungsrecht — **283**
- 1. Zuständigkeitsordnung — **283**
  - 2. Handlungsformen zur Gefahrenabwehr — **284**
    - a) Einzelfallmaßnahmen — **284**
      - aa) Verwaltungsakt — **285**
      - bb) Verwaltungsrealakt — **285**
    - b) Gefahrenabwehrverordnungen — **286**
      - aa) Funktion und Bedeutung von Gefahrenabwehrverordnungen — **286**
      - bb) Voraussetzungen für Gefahrenabwehrverordnungen — **287**

- cc) Determinanten für den Verordnungserlass — **290**
  - dd) Durchsetzung der Verordnung — **291**
  - c) Zwangsweise Durchsetzung von Gefahrenabwehrmaßnahmen — **291**
    - aa) Zwangsmittel — **292**
    - bb) Verwaltungszwang im gestreckten Verfahren — **294**
    - cc) Unmittelbare Ausführung und Sofortvollzug — **297**
- IV. Kostenersatz und Entschädigung im Polizei- und Ordnungsrecht — **300**
- 1. Kostenersatzansprüche der Verwaltung — **300**
    - a) Vorbehalt des Gesetzes — **300**
    - b) Kostenersatz für Gefahrenabwehrmaßnahmen — **301**
    - c) Kostentragung bei Anscheinsgefahr und Gefahrverdacht — **304**
  - 2. Ersatzansprüche des Bürgers — **304**
    - a) Entschädigungsanspruch des Nichtstörers — **304**
      - aa) Voraussetzungen des Schadensausgleichs — **305**
      - bb) Rechtsfolge des Anspruchs — **306**
    - b) Schadensausgleich bei rechtswidrigen Maßnahmen — **307**
    - c) Ersatzansprüche bei Anscheinsgefahr und Gefahrverdacht — **308**

### Drittes Kapitel

#### Öffentliches Wirtschaftsrecht

- I. Grundlagen des Öffentlichen Wirtschaftsrechts — **314**
- 1. Herausbildung und Gegenstand des Öffentlichen Wirtschaftsrechts — **314**
  - 2. Historische Grundlagen — **315**
    - a) Merkantilismus — **316**
    - b) Liberalismus — **316**
    - c) Sozialstaat und Soziale Marktwirtschaft — **317**
    - d) Europäisierung und Internationalisierung – Kapitalismus II — **318**
  - 3. Marktwirtschaft und Wettbewerb, Planwirtschaft und Sozialisierung — **319**
- II. Verfassungsrechtliche Grundlagen — **320**
- 1. Wirtschaftsverfassung — **320**
    - a) Begriff der Wirtschaftsverfassung — **320**
    - b) Streit um die Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes — **320**
    - c) Der soziale Rechtsstaat — **322**
  - 2. Gesetzgebung und Regierung im Öffentlichen Wirtschaftsrecht — **324**
    - a) Bundesstaatliche Kompetenzverteilung und Öffentliches Wirtschaftsrecht — **324**
    - b) Rechtsstaatliche Anforderungen — **325**
      - aa) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung — **325**
      - bb) Einzelfragen der Gesetzgebung — **325**
  - 3. Grundrechtsschutz wirtschaftlicher Tätigkeit — **327**
    - a) Allgemeines — **327**
      - aa) Grundrechtsberechtigung — **328**
      - bb) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit — **328**
      - cc) Grundsatz des Vertrauensschutzes — **329**
    - b) Allgemeiner Gleichheitssatz — **329**
    - c) Allgemeine Wirtschafts- und Unternehmensfreiheit — **331**

- d) Koalitionsfreiheit — **332**
  - e) Berufsfreiheit — **333**
    - aa) Schutzbereich — **333**
    - bb) Schranken — **335**
    - cc) Eingriffsermächtigungen — **337**
    - dd) Schutzpflicht — **338**
  - f) Eigentumsgarantie — **338**
    - aa) Struktur — **338**
    - bb) Schutzbereich — **339**
    - cc) Schranken — **341**
- III. Unionsrechtliche Grundlagen — 343**
- 1. Allgemeines — **343**
  - 2. Die europäische Rechtsordnung als wechselseitige Auffang- und Kooperationsordnung — **344**
  - 3. Grundzüge des Unionsrechts, allgemeine Rechtsgrundsätze — **346**
    - a) Grundrechte — **346**
      - aa) Anwendungsbereich — **346**
      - bb) Wirtschaftsgrundrechte — **347**
      - cc) Sonstige Grundrechte — **348**
    - b) Rechtsangleichung — **349**
    - c) Staatshaftung — **349**
  - 4. Binnenmarkt und Grundfreiheiten — **350**
    - a) Grundfreiheiten — **350**
    - b) Unionales Wettbewerbsrecht — **351**
- IV. Wirtschafts- und Währungspolitik — 352**
- 1. Begriffe — **352**
  - 2. Wirtschaftspolitik — **355**
    - a) Konjunkturpolitik und Globalsteuerung — **355**
      - aa) Ökonomische Konzeption — **355**
      - bb) Bindungswirkung — **355**
      - cc) Instrumentarium — **356**
      - dd) Bewertung — **356**
    - b) Fiskalpolitik — **357**
      - aa) Unionsrechtliche Grundlagen — **357**
      - bb) Innerstaatliche Regelungen — **358**
      - cc) Völkerrechtliche Ergänzungen — **359**
    - c) Außenhandelspolitik — **359**
    - d) Wirtschaftsstatistik — **360**
  - 3. Währungsunion und Währungspolitik — **360**
    - a) Eintrittsvoraussetzungen — **361**
    - b) Organisation und Aufgaben des ESZB — **362**
    - c) Ausrichtung des ESZB auf die Preisstabilität — **363**
    - d) Die Währungsunion in der Krise – Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion — **364**
- V. Wirtschaftsverwaltung — 365**
- 1. Organisation — **365**
    - a) Unionale Wirtschaftsverwaltung — **365**

- b) Staatliche Wirtschaftsverwaltung in Bund und Ländern — **366**
    - aa) Bundesverwaltung — **366**
    - bb) Landesverwaltung — **368**
  - c) Selbstverwaltung der Wirtschaft — **369**
    - aa) Allgemeines — **369**
    - bb) Selbstverwaltungsträger — **370**
    - cc) Europäisierung des Kammerrechts — **372**
  - d) Koalitionen und Wirtschaftsverbände — **374**
  - 2. Verwaltungszwecke und Steuerungskonzepte im Öffentlichen Wirtschaftsrecht — **375**
    - a) Überwachung — **375**
      - aa) Funktion und Zielsetzung — **375**
      - bb) Referenzgebiete — **376**
      - cc) Beteiligung Privater an der Überwachung — **377**
    - b) Regulierung — **378**
      - aa) Einordnung der Regulierungsverwaltung — **379**
      - bb) Referenzgebiete — **380**
    - c) Wirtschaftslenkung — **380**
      - aa) Marktordnungen — **381**
      - bb) Punktuelle Interventionen — **382**
  - 3. Rechts- und Handlungsformen der Verwaltung im Öffentlichen Wirtschaftsrecht — **382**
    - a) Öffentlich-rechtliche Bindung und Formenwahlfreiheit der Verwaltung — **382**
    - b) Überwachung, Regulierung und Wirtschaftslenkung durch Verwaltungsakt — **384**
      - aa) Überwachungsrechtliche Verwaltungsakte — **384**
      - bb) Wirtschaftslenkende Verwaltungsakte — **385**
      - cc) Nebenbestimmungen — **386**
      - dd) Privatrechtsgestaltende Verwaltungsakte — **386**
    - c) Vorhaben- und Unternehmeregenehmigungen mit planungsrechtlichem Einschlag — **386**
      - aa) Allgemeines — **386**
      - bb) Atomanlagen — **389**
      - cc) Flughäfen und Flugplätze — **390**
- VI. Beihilfenrecht — **393**
- 1. Allgemeines — **393**
  - 2. Staatliche Beihilfen — **395**
    - a) Begriffe — **395**
    - b) Beihilfen und Vorbehalt des Gesetzes — **396**
    - c) Verwaltungsrechtliche Ausgestaltung des Zuwendungsrechtsverhältnisses — **397**
    - d) Unionsrechtliche Anforderungen — **398**
  - 3. Unionsbeihilfen — **400**
    - a) Indirekter Vollzug — **400**
    - b) Direkter Vollzug — **401**
- VII. Öffentliches Wettbewerbsrecht — **401**
- 1. Unternehmerische Betätigung der Öffentlichen Hand — **402**
    - a) Grundlagen öffentlicher Unternehmenstätigkeit — **402**
      - aa) Formen — **402**
      - bb) Kommunale Wirtschaftstätigkeit — **403**
    - b) Landesbanken und Sparkassen — **404**

- c) Grundrechte und Haushaltsrecht — **405**
    - aa) Eingriff durch Konkurrenz — **405**
    - bb) Haushaltsrecht — **406**
  - d) Gesellschaftsrecht und Wettbewerbsrecht — **406**
    - aa) Gesellschaftsrecht — **406**
    - bb) Wettbewerbsrecht — **407**
  - e) Unionsrechtliche Bindungen — **407**
  - 2. Vergaberecht — **408**
    - a) Aufträge oberhalb der Schwellenwerte — **409**
      - aa) Allgemeines — **409**
      - bb) Vergabefremde Kriterien — **410**
    - b) Aufträge unterhalb der Schwellenwerte — **411**
    - c) Dienstleistungskonzessionen — **411**
- VIII. Gewerberecht — **412**
- 1. Gewerbefreiheit — **412**
    - a) Begriff des Gewerbes — **412**
      - aa) Gewerbsmäßigkeit — **413**
      - bb) Gewerbsfähigkeit — **413**
    - b) Kompetenzrechtliche Dimension von § 1 GewO — **415**
  - 2. Grundlagen gewerberechtl. Überwachungsmaßnahmen — **416**
    - a) Formales Instrumentarium — **416**
      - aa) Anzeigepflichtige Gewerbe — **416**
      - bb) Genehmigungspflichtige Gewerbe — **416**
    - b) Materielle Maßstäbe: Sachkunde, Zuverlässigkeit — **417**
      - aa) Subjektive Anforderungen — **417**
      - bb) Objektive Anforderungen — **420**
    - c) Weitere Anforderungen — **420**
  - 3. Einzelne gewerberechtliche Erlaubnisse — **420**
    - a) Stehendes Gewerbe, Reisegewerbe, Marktverkehr — **420**
      - aa) Stehendes Gewerbe — **420**
      - bb) Reisegewerbe — **420**
      - cc) Marktverkehr — **421**
    - b) Handwerk — **421**
      - aa) Anwendungsbereich — **422**
      - bb) Eintragung in die Handwerksrolle und Überwachung — **423**
      - cc) Berufsausbildung — **424**
    - c) Gaststättengewerbe — **425**
    - d) Beförderungsgewerbe — **426**
      - aa) Personenbeförderungsrecht — **426**
      - bb) Güterkraftverkehr — **428**
- IX. Regulierungsverwaltung — **428**
- 1. Energiewirtschaftsrecht — **428**
  - 2. Eisenbahnen, Post und Telekommunikation — **430**
    - a) Eisenbahnen — **430**
    - b) Post und Telekommunikation — **431**
      - aa) Post — **432**
      - bb) Telekommunikation — **432**

## Viertes Kapitel Baurecht

- I. Einführung — **435**
  1. Aufgaben, Begriff und Gegenstände des Baurechts — **435**
    - a) Privates Baurecht — **436**
    - b) Öffentliches Baurecht — **436**
      - aa) Raumordnungsrecht — **436**
      - bb) Städtebaurecht — **437**
      - cc) Bauordnungsrecht — **437**
      - dd) Verhältnis des Städtebaurechts zum Bauordnungsrecht — **437**
  2. Die verfassungsrechtliche Vorordnung des Baurechts — **438**
    - a) Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung für das öffentliche Baurecht — **438**
      - aa) Gesetzgebungszuständigkeiten — **438**
      - bb) Rechtsquellen — **439**
      - cc) Verwaltungszuständigkeiten — **441**
    - b) Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden — **441**
    - c) Grundrechte — **447**
      - aa) Baurecht und Baufreiheit — **447**
      - bb) Leistungsrechtliche Aspekte — **449**
- II. Raumordnungsrecht — **451**
  1. Aufgaben, Leitvorstellungen und Prinzipien der Raumordnung — **452**
  2. Zielsetzung der Raumordnungsplanung und Typen planerischer Aussagen — **452**
    - a) Zielsetzung der Raumordnungsplanung — **452**
    - b) Typen planerischer Aussagen — **453**
  3. Raumordnungsgrundsätze des Bundes — **455**
    - a) Inhalt der Raumordnungsgrundsätze des Bundes — **455**
    - b) Verwirklichung der Raumordnungsgrundsätze des Bundes — **456**
  4. Raumordnungsplanung — **456**
    - a) Allgemeine Vorgaben — **456**
    - b) Raumordnungsplanung der Länder — **457**
      - aa) Besondere bundesrechtliche Vorgaben — **457**
      - bb) Landesrechtliche Regelungen — **459**
      - cc) Landesweite Raumordnungsplanung — **460**
      - dd) Regionalplanung — **462**
    - c) Raumordnungsplanung des Bundes — **463**
    - d) Verwirklichung der Raumordnungsplanung — **464**
  5. Sonstige Instrumente der Raumordnung — **465**
    - a) Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen — **465**
    - b) Raumordnungsverfahren — **466**
  6. Rechtsschutzfragen des Raumordnungsrechts — **467**
    - a) Rechtsschutzkonstellationen — **467**
    - b) Rechtsschutz gegen Raumordnungspläne — **467**
- III. Städtebaurecht — **469**
  1. Typen der Bauleitplanung — **469**
    - a) Flächennutzungsplan — **470**
      - aa) Inhalt — **470**
      - bb) Rechtswirkungen — **471**

- b) Bebauungsplan — **472**
    - aa) Inhalt — **472**
    - bb) Rechtswirkungen — **474**
    - cc) Vorhabenbezogener Bebauungsplan gem § 12 BauGB — **475**
  - 2. Aufstellung der Bauleitpläne — **476**
    - a) Planungspflicht — **476**
    - b) Anpassungs- und Entwicklungspflichten — **478**
    - c) Abwägungsgebot und Planungsmaßstäbe — **479**
      - aa) Bauleitplanung und Struktur der Planungsnormen — **479**
      - bb) Rechtsbindung — **481**
      - cc) Kontrollmaßstäbe — **484**
    - d) Aufstellungsverfahren — **485**
    - e) Fehlerfolgen — **489**
    - f) Außerkrafttreten — **491**
  - 3. Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben — **492**
    - a) Allgemeines — **492**
    - b) Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines qualifizierten oder vorhabenbezogenen Bebauungsplans — **494**
      - aa) § 30 I BauGB bzw § 30 II BauGB — **494**
      - bb) Ausnahmen und Befreiungen — **494**
    - c) Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BauGB) — **495**
    - d) Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich — **496**
    - e) Zulässigkeit von Vorhaben aufgrund besonderen Grundrechtsschutzes? — **499**
    - f) Ausnahmen — **501**
  - 4. Instrumente und Maßnahmen zur Verwirklichung und Sicherung der Bauleitplanung — **502**
    - a) Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen — **502**
    - b) Grundstücksteilung — **503**
    - c) Gemeindliche Vorkaufsrechte — **504**
    - d) Umlegung und vereinfachte Umlegung — **505**
    - e) Erschließung — **506**
    - f) Enteignung — **507**
      - aa) Gegenstand — **508**
      - bb) Zulässigkeit — **508**
      - cc) Entschädigung — **509**
      - dd) Verfahren — **509**
      - ee) Rechtsweg — **510**
    - g) Städtebauliche Verträge — **510**
  - 5. Besonderes Städtebaurecht — **511**
    - a) Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen — **512**
    - b) Stadtumbau — **513**
    - c) Soziale Stadt — **513**
    - d) Private Initiativen — **513**
    - e) Erhaltungssatzung und städtebauliche Gebote — **514**
  - 6. Planschadensrecht — **514**
- IV. Bauordnungsrecht — **516**
- 1. Funktionen des Bauordnungsrechts — **516**

- a) Gefahrenabwehr — **517**
  - b) Ästhetische Anforderungen — **519**
  - c) Soziale Standards — **521**
  - d) Ökologische Standards — **521**
  - 2. Die baurechtliche Verantwortlichkeit — **522**
  - 3. Bauaufsichtsbehörden — **522**
  - 4. Zulassung von Vorhaben — **523**
    - a) Genehmigungsbedürftige Vorhaben — **523**
      - aa) Genehmigungsarten — **523**
      - bb) Anspruch auf Genehmigung — **524**
      - cc) Abweichungen bzw Ausnahme und Befreiung — **524**
      - dd) Nebenbestimmungen — **525**
      - ee) Regelungsgehalt — **525**
      - ff) Verfahren — **526**
      - gg) Wirksamkeit, Geltungsdauer — **529**
    - b) Nicht-genehmigungsbedürftige Vorhaben — **529**
  - 5. Bauüberwachung und (Wieder-)Herstellung baurechtmäßiger Zustände — **530**
    - a) Bauüberwachung — **530**
    - b) (Wieder-)Herstellung baurechtmäßiger Zustände — **531**
      - aa) Ermächtigungsgrundlagen — **531**
      - bb) Bestandsschutz rechtmäßig errichteter baulicher Anlagen — **532**
      - cc) Vorgehen gegen rechtswidrig errichtete bauliche Anlagen — **533**
- V. Rechtsschutzfragen des Städtebau- und Bauordnungsrechts — **535**
- 1. Gerichtlicher Rechtsschutz gegen städtebauliche Pläne — **535**
    - a) Prinzipale Normenkontrolle — **535**
    - b) Individualrechtsschutzverfahren — **536**
  - 2. Klage auf Erteilung einer Baugenehmigung — **537**
    - a) Verpflichtungsklage — **537**
    - b) Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen — **538**
  - 3. Drittschutz (Nachbarschutz) — **539**
    - a) Begriff des „Nachbarn“ — **539**
    - b) Einfachgesetzlicher Drittschutz — **540**
    - c) Unvermittelter grundrechtlicher Drittschutz — **542**
    - d) Verfahrensfragen — **543**

## **Fünftes Kapitel**

### **Umweltschutzrecht**

- I. Entstehung und Entwicklung des Umweltschutzrechts — **551**
- II. Umweltschutzrecht als Rechtsgebiet — **553**
  - 1. Umweltrecht als zielzentriertes Rechtsgebiet — **553**
  - 2. Umweltrecht als Mehrebenensystem — **554**
    - a) Bedeutung der Ebenen — **554**
      - aa) Die völkerrechtliche Ebene — **554**
      - bb) Besondere Bedeutung der europäischen Ebene — **556**
      - cc) Relativer Bedeutungsverlust der nationalen Ebene — **557**
    - b) Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen — **558**

- aa) Rechtsetzung — **558**
- bb) Verwaltung — **560**

**III. Prinzipien des Umweltrechts — 561**

- 1. Bedeutung der Prinzipien — **562**
- 2. Verursacherprinzip — **563**
- 3. Schutz-, Vorbeuge- und Vorsorgeprinzip — **564**
  - a) Ziele und Ansätze — **564**
  - b) Vorgaben und Abgrenzungen in Unions- und nationalem Recht — **565**
  - c) Vorsorge als Legitimation und Auftrag einer Umweltgesetzgebung — **566**
  - d) Umsetzung und Ausgestaltung im Verwaltungsrecht — **568**
- 4. Nachhaltigkeitsprinzip — **569**
- 5. Integrationsprinzip — **570**
- 6. Weitere Prinzipien — **571**

**IV. Instrumente und Charakteristika des Umweltrechts — 571**

- 1. Instrumentelle Perspektive im Umweltrecht — **571**
- 2. Hoheitliche Regulierung — **573**
  - a) Normkonkretisierung durch untergesetzliche und private Regelung — **573**
  - b) Differenzierte Eröffnungskontrollen, insbesondere Genehmigung — **574**
  - c) Hohe Bedeutung und umfangreiche Ausgestaltung der Verfahren — **577**
    - aa) Charakteristische Bausteine — **577**
    - bb) Zentraler Verfahrenskomplex: Umweltverträglichkeitsprüfung — **578**
    - cc) Informale Verfahrenselemente — **580**
  - d) Koordination der Einzelmaßnahmen durch staatliche Planung — **580**
  - e) Räumliche Pflichtenregime durch Schutzgebiete — **581**
  - f) Überwachung — **581**
    - aa) Staatliche Überwachung und Eigenüberwachung — **581**
    - bb) Repressive Maßnahmen bei Verstößen — **582**
- 3. Regulierte Selbstregulierung — **583**
  - a) Nutzung von Organisation — **583**
    - aa) Organisationsvorgaben, insbesondere Betriebsbeauftragte — **583**
    - bb) Umwelt-Audit — **584**
  - b) Ausgestaltung des ökonomischen Marktes — **586**
    - aa) Folgenrechnung durch „Haftung“ (UmwHG; USchadG; Fonds) — **586**
    - bb) Abgaben — **588**
    - cc) Finanzielle Förderung — **589**
    - dd) Nutzung staatlicher Nachfragemacht — **590**
    - ee) Schaffung von Markttransparenz: Umweltkennzeichen, Informations-handeln — **591**
  - c) Einrichtung eines ökonomischen Marktes — **591**
    - aa) Zertifikate — **591**
    - bb) Private Entsorgungsstrukturen — **593**
  - d) Effektivierung politischer Öffentlichkeit: Umweltinformationen — **594**
  - e) Schatten des Rechts: Selbstverpflichtungen der Wirtschaft — **596**
- 4. Instrumentenmix als Strategie — **597**
- 5. Rechtsschutz — **598**
  - a) Grundkonstellationen — **598**
  - b) Allgemeiner Rahmen des Rechtsschutzes — **598**

- c) Klageart — **599**
  - d) Subjektive Rechte und Klagebefugnis — **599**
    - aa) Schutz und Vorsorge — **599**
    - bb) Abgeschichtete Entscheidungen — **600**
  - e) Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden — **601**
  - f) Verfahrensrechte — **602**
  - g) Kontrolldichte — **603**
- V. Das Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege — **604**
- 1. Allgemeines — **604**
  - 2. Landschaftsplanung — **606**
  - 3. Eingriffe in Natur und Landschaft — **606**
    - a) Allgemeiner Bestandsschutz — **606**
    - b) Besonderer Biotopschutz — **608**
  - 4. Schutzgebiete — **608**
  - 5. Artenschutz — **609**
- VI. Bodenschutzrecht — **609**
- 1. Allgemeines — **609**
  - 2. Grundsätze und Pflichten des Bodenschutzes — **610**
  - 3. Ergänzende Vorschriften für Altlasten — **612**
  - 4. Wertausgleich — **613**
- VII. Wasserrecht — **613**
- 1. Allgemeines — **613**
  - 2. Die allgemeine wasserwirtschaftsrechtliche Benutzungsordnung — **614**
    - a) Verwaltungs- und verfassungsrechtliche Grundsätze — **614**
    - b) Die Rechtsinstitute der Erlaubnis und der Bewilligung — **615**
    - c) Erlaubnis- oder bewilligungspflichtige Benutzungen — **616**
    - d) Die allgemeinen Voraussetzungen der Erteilung einer Erlaubnis oder Bewilligung — **618**
    - e) Nebenbestimmungen, nachträgliche Beschränkungen und Widerruf einer Erlaubnis oder Bewilligung — **619**
    - f) Gewässeraufsicht und repressives Einschreiten der Wasserbehörden — **620**
  - 3. Maßnahmen- und Bewirtschaftungspläne — **621**
  - 4. Die Festsetzung von Wasserschutzgebieten — **621**
  - 5. Unterhaltung und Ausbau oberirdischer Gewässer — **622**
- VIII. Immissionsschutzrecht — **623**
- 1. Allgemeines — **623**
  - 2. Genehmigungsbedürftige Anlagen — **624**
    - a) Kreis der genehmigungsbedürftigen Anlagen — **625**
    - b) Genehmigungsvoraussetzungen — **625**
      - aa) Betreiberpflichten — **625**
      - bb) Weitere immissionsschutzrechtliche Genehmigungsvoraussetzungen — **630**
      - cc) Außer-immissionsschutzrechtliche Genehmigungsvoraussetzungen — **631**
    - c) Genehmigungsverfahren — **631**
    - d) Inhalt und Wirkung der Anlagengenehmigung — **632**
    - e) Vorbescheid und Teilgenehmigung — **634**
    - f) Nachträgliche Anordnungen — **634**

- g) Untersagung, Stilllegung und Beseitigung von Anlagen, Widerruf der Anlagengenehmigung — **636**
- h) Anlagenbezogene Überwachung — **636**
- 3. Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen — **637**
- 4. Der produktbezogene Immissionsschutz — **638**
- 5. Der verkehrsbezogene Immissionsschutz — **639**
  - a) Grundlagen des Immissionsschutzes bei Straßen, Schienenwegen und Flughäfen — **639**
  - b) Sonderregelung des Fluglärmschutzgesetzes — **639**
- 6. Der allgemeine handlungsbezogene Immissionsschutz — **640**
- 7. Der gebietsbezogene Immissionsschutz — **640**
- 8. Treibhausgasemissionshandel — **642**
  - a) Allgemeines — **642**
  - b) TEHG 2011, Zuteilung von Berechtigungen — **643**
- IX. Atom- und Strahlenschutzrecht — **644**
  - 1. Allgemeines — **644**
  - 2. Die atomrechtliche Anlagengenehmigung — **645**
    - a) Grundlagen und Entwicklung — **645**
    - b) Genehmigungsvoraussetzungen — **646**
    - c) Versagungsermessen — **648**
    - d) Änderungsgenehmigung — **649**
    - e) Genehmigungsverfahren — **649**
  - 3. Radioaktive Reststoffe und Abfälle — **649**
  - 4. Atomrechtliche Haftung — **651**
- X. Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht — **652**
  - 1. Allgemeines — **652**
  - 2. Abfallbegriff — **654**
  - 3. Grundsätze und Handlungspflichten im Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht — **655**
  - 4. Produktverantwortung — **658**
  - 5. Abfallwirtschaftspläne — **659**
  - 6. Abfallentsorgungsanlagen — **659**
  - 7. Überwachung — **660**

## **Sechstes Kapitel**

### **Das Recht des öffentlichen Dienstes**

- I. Gegenstand und Begriff — **663**
  - 1. Zum systematischen Standort des Rechtsgebiets — **663**
  - 2. Öffentlicher und privater Dienst — **664**
  - 3. Gesichtspunkte der Abgrenzung — **665**
    - a) Dauer und Eingliederung — **665**
    - b) Abgrenzung nach dem Dienstherrn — **666**
    - c) Ausgrenzung des Rechts der Richter, Berufssoldaten und der kirchlichen Bediensteten — **667**
    - d) Dienstrecht als Straf- und Haftungsrecht — **667**
    - e) Kollektives Dienstrecht — **667**

- II. Zu Geschichte, Gegenwart und Zukunft des öffentlichen Dienstes — **669**
  - 1. Zur geschichtlichen Entwicklung — **669**
  - 2. Reformfragen — **672**
  
- III. Die Rechtsetzungsebenen im Recht des öffentlichen Dienstes und ihre Regelungsfelder — **675**
  - 1. Völkerrecht und europäisches Recht — **675**
  - 2. Verfassungsrecht — **677**
    - a) Institutionelle Verbürgung des Berufsbeamtentums — **677**
      - aa) Der Funktionsvorbehalt für Beamte — **677**
      - bb) Der verfassungsrechtliche Regelungsauftrag für das Beamtenrecht — **679**
    - b) Ämterzugang und Grundrechtsschutz im Dienstverhältnis — **683**
    - c) Bundesstaatliche Aspekte — **684**
  - 3. Das einschlägige Gesetzesrecht im Überblick — **685**
  
- IV. Das Beamtenrecht — **686**
  - 1. Beamtenbegriffe — **686**
    - a) Staatsrechtlicher, haftungsrechtlicher und strafrechtlicher Beamtenbegriff — **687**
    - b) Kategorien des staatsrechtlichen Beamtenbegriffs — **688**
      - aa) Bundesbeamte, Landesbeamte, Gemeindebeamte — **688**
      - bb) Berufsbeamte auf Lebenszeit und auf Zeit — **688**
      - cc) Beamte auf Probe und auf Widerruf — **689**
      - dd) Laufbahnbeamte — **689**
      - ee) Ehrenbeamte — **690**
      - ff) Politische Beamte — **690**
  - 2. Die Begründung, Veränderung und Beendigung des Beamtenverhältnisses — **691**
    - a) Die Ernennung zum Beamten — **691**
      - aa) Anwendungsfeld, Zuständigkeit, Form — **691**
      - bb) Objektive und subjektive Ernennungsvoraussetzungen — **693**
      - cc) Leistungsprinzip, Ernennungsanspruch, Konkurrenz — **697**
      - dd) Die Nichtigkeit der Ernennung — **703**
      - ee) Die Rücknahme der Ernennung — **704**
      - ff) Rechtsfolgen mangelhafter Ernennungen im Innen- und Außenverhältnis — **705**
    - b) Beförderung, Versetzung, Umsetzung und Abordnung — **707**
      - aa) Die Beförderung — **708**
      - bb) Die Versetzung — **709**
      - cc) Die Umsetzung — **709**
      - dd) Die Abordnung — **710**
    - c) Ruhestand, Entlassung und Entfernung aus dem Dienst — **710**
      - aa) Endgültiger und einstweiliger Ruhestand — **710**
      - bb) Die Entlassung — **712**
      - cc) Beendigung des Dienstverhältnisses infolge strafgerichtlicher Verurteilung — **714**
      - dd) Die Entfernung aus dem Dienst — **714**
  - 3. Pflichten und Rechte im Beamtenverhältnis — **714**
    - a) Die Pflichten des Beamten — **715**
      - aa) Dienstpflicht, Gehorsamspflicht, Residenzpflicht — **715**

- bb) Nebentätigkeit des Beamten — **717**
- cc) Neutralität und Unparteilichkeit im Amt — **718**
- dd) Amtsverschwiegenheit — **719**
- ee) Die politische Treuepflicht — **720**
- b) Dienstvergehen — **720**
- c) Haftung — **723**
- d) Die Beamtenrechte — **724**
  - aa) Spezielle Fürsorgeverpflichtungen — **724**
  - bb) Die allgemeine Fürsorgepflicht — **725**
  - cc) Dienstbezüge und deren Rückforderung — **727**
  - dd) Personalakten — **730**
- e) Die Bedeutung einzelner Grundrechte für die Rechtsstellung des Beamten — **732**
- 4. Rechtsbehelfe im Beamtenverhältnis — **735**
  - a) Außergerichtliche Rechtsbehelfe — **735**
  - b) Gerichtliche Rechtsbehelfe — **736**

## **Siebentes Kapitel**

### **Straßen- und Wegerecht**

- I. Grundlagen des öffentlichen Straßenrechts — **740**
  - 1. Begriffliche Vorklärungen — **741**
    - a) Straßenrecht — **741**
    - b) Straßenverkehrsrecht — **741**
  - 2. Das Verhältnis von Straßen- und Straßenverkehrsrecht — **741**
    - a) Der „Vorbehalt“ des Straßenrechts — **742**
    - b) Der „Vorrang“ des Straßenverkehrsrechts — **742**
    - c) Anordnungen nach § 45 StVO — **743**
  - 3. Strukturmerkmale des Gesetzesvollzuges — **745**
    - a) Verfassungsrechtliche Vorgaben — **745**
    - b) Straßenbau- und Straßenaufsichtsbehörden — **747**
    - c) Straßenverkehrsämter — **748**
  - 4. Sachenrechtliche Grundprinzipien des öffentlichen Straßenrechts — **748**
    - a) Öffentlicher Sachstatus der Straße — **748**
    - b) Die dualistische Vorstellung vom modifizierten Privateigentum — **749**
    - c) Das Prinzip der förmlichen Widmung — **750**
    - d) Formalisierungsprinzip — **750**
- II. Planung und Bau öffentlicher Straßen — **751**
  - 1. Vorbereitende Stufen der Straßenplanung — **751**
    - a) Ausbau- und Bedarfsplanung — **751**
    - b) Raumordnungsverfahren — **752**
    - c) Bestimmung der Planung und Linienführung — **753**
  - 2. Die straßenrechtliche Planfeststellung — **753**
    - a) Grundstrukturen des Verfahrensablaufs — **754**
    - b) Rechtsnatur der Planungsentscheidung — **756**
    - c) Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses — **758**
    - d) Schutzauflagen gem § 74 II 2 VwVfG — **759**
    - e) Entbehrlichkeit der Planfeststellung — **760**

3. Rechtsschutzfragen — **762**
  4. Der tatsächliche Bau öffentlicher Straßen — **764**
- III. Begründung, Veränderung und Beendigung des öffentlichen Sonderstatus — **764**
1. Die Widmung — **765**
    - a) Rechtsnatur — **765**
    - b) Formelle und materielle Voraussetzungen — **766**
    - c) Inhalt der Widmungsverfügung — **766**
    - d) Rechtswirkungen — **767**
    - e) Rechtsschutz — **768**
  2. Die tatsächliche Indienststellung der Straße — **769**
  3. Veränderungen des Nutzungsumfangs — **769**
    - a) Widmungserweiterung — **769**
    - b) Teileinziehung — **769**
    - c) Einziehung durch Entwidmung — **770**
    - d) Umstufung — **771**
  4. Straßenrechtliche Statusakte im Dienste der Verkehrsberuhigung — **771**
- IV. Straßenbaulast und Straßenverkehrssicherungspflicht — **772**
1. Die Straßenbaulast — **772**
  2. Die Straßenverkehrssicherungspflicht — **773**
- V. Das Regime straßenrechtlicher Nutzungsformen — **774**
1. Der Gemeingebrauch — **775**
    - a) Inhalt und Bedeutung — **775**
    - b) Schranken — **776**
    - c) Die Rechtsstellung des Straßenbenutzers — **776**
  2. Die Sondernutzung — **777**
    - a) Begriff und Arten — **777**
    - b) Sondernutzungserlaubnisse nach öffentlichem Recht — **778**
    - c) Bürgerlich-rechtliche Sondernutzungen — **779**
  3. Sonderformen der „kommunikativen“ Straßennutzung — **781**
  4. Die Rechtsstellung des Straßenanliegers — **781**
    - a) Das Anliegerrecht — **782**
    - b) Der Anliegergebrauch — **783**
- VI. Das Nachbarrecht öffentlicher Straßen — **784**
1. Die Aufrechterhaltung der Straßenfunktion — **784**
  2. Der Schutz der Straßennachbarn — **784**

Schlagwortverzeichnis — **787**



# Abkürzungsverzeichnis

A	Ausschuss
a	auch
aA	anderer Auffassung
aaO	am angegebenen Ort
AbfAbIV	Abfallablagerungsverordnung
AbfallR	Zeitschrift für das Recht der Abfallwirtschaft
AbfG	Abfallgesetz/Abfallbeseitigungsgesetz
AbfKlärV	Klärschlammverordnung
AbfKoBiV	Abfallwirtschaftskonzept- u. bilanzverordnung
AbfRRL	Abfallrahmenrichtlinie
AbfVerbrG	Abfallverbringungsgesetz
AbfVerbrVO	Abfallverbringungsverordnung
abgedr	abgedruckt
ABl	Amtsblatt
abl	ablehnend
Abs	Absatz
Abschn	Abschnitt
abw	abweichend
AbwAG	Abwasserabgabengesetz
abwM	abweichende Meinung
AbwV	Abwasserverordnung
Achterberg/ Püttner/ Württemberg,	N. Achterberg, G. Püttner, Th. Württenberger (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd 1 u 2, 2. Aufl 2000
BesVwR	
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
aE	am Ende
AEg	Allgemeines Eisenbahngesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
aF	alte Fassung
AFBG	Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
AfP	Archiv für Presserecht
AG	Ausführungsgesetz, Amtsgericht, Aktiengesellschaft
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AGBauGB	Ausführungsgesetz zum Baugesetzbuch
AGLMBG	Gesetz zur Ausführung des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes
AgrarR	Agrarrecht, Zeitschrift für das gesamte Recht der Landwirtschaft, der Agrarmärkte und des ländlichen Raums
AGVwGO	Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
AK-GG	E. Denninger, W. Hoffmann-Riem, H.-P. Schneider, E. Stein (Hrsg), Kommentar zum Grund- gesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Lsbl)
AktG	Aktiengesetz
allg/allgem	allgemein
AllgVwR	Allgemeines Verwaltungsrecht
ALR	Preußisches Allgemeines Landrecht
Alt	Alternative
aM	anderer Meinung
AMG	Arzneimittelgesetz
amtl Begr	amtliche Begründung
AmtsG	Amtsgericht
AmtsO	Amtsordnung

Änd	Änderung
ÄndG	Änderungsgesetz
ÄndGAbwAG	Gesetz zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes
ÄndRL	Änderungsrichtlinie
ÄndV	Änderungsverordnung
Anm	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
ApoG	Apothekengesetz
ArbplSchG	Arbeitsplatzschutzgesetz
ArbRGgwart	Das Arbeitsrecht der Gegenwart (Jahrbuch für das gesamte Arbeitsrecht und die Arbeitsgerichtsbarkeit)
ArbuR	Arbeit und Recht
ArchivPT/ArchPT	Archiv für Post und Telekommunikation
ArchVR	Archiv des Völkerrechts
arg	argumentum
ARGEBAU	Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
ASOG	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AT	Allgemeiner Teil
AtAnIV	Atomanlagen-Verordnung
ATDG	Antiterrordateigesetz
AtG, AtomG	Atomgesetz
AtVfV	Atomrechtliche Verfahrensverordnung
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Auff	Auffassung
aufgeh	aufgehoben
Aufl	Auflage
AuR	s ArbuR
ausdr	ausdrücklich
ausf/ausführl	ausführlich
AusIG	Ausländergesetz
AVB	Allgemeine Versorgungsbedingungen
AVwV/AVV	allgemeine Verwaltungsvorschrift/Verordnung über das Europäische Abfallverzeichnis
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
Az	Aktenzeichen
Badura, StaatsR	P. Badura, Staatsrecht, 5. Aufl 2012
bad-württ	baden-württembergisch
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BALM	Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung
BAnz	Bundesanzeiger
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BattG	Batteriegesetz
BattVO	Batterieverordnung
BauGB	Baugesetzbuch
BauGBMaßnG	Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch

BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO, BO	Bauordnung
BauOrdR	Bauordnungsrecht
BauR	Baurecht
BauROG	Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung
BauZVO	Bauplanungs- und Zulassungsverordnung
Bay	Bayern
bay, bayer	bayerisch
BayGLKrWG	Bayerisches Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz
BayKomR	Bayerisches Kommunalrecht
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayRS	Bayerische Rechtssammlung
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs
BB	Betriebs-Berater
BBahnG	Bundesbahngesetz
BBankG	Bundesbankgesetz
BBauG	Bundesbaugesetz
BBergG	Bundesberggesetz
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
Bbg	Brandenburg
bbg	brandenburgisch
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbgAGVwGO	Brandenburgisches Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung
BbgVerfG	Brandenburgisches Verfassungsgericht
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
BBodSchV	Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung
Bd/Bde	Band/Bände
BDG	Bundesdisziplinargesetz
BDH	Bundesdisziplinarhof
BDHE	Entscheidungen des Bundesdisziplinarhofs
BDiszG	Bundesdisziplinargericht
BDO	Bundesdisziplinarordnung
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
Bearb	Bearbeiter
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
Begr/begr	Begründung/begründet
Beil	Beilage
bejah	bejahend
Bek, Bekanntm	Bekanntmachung
Benda/Maihofer/ Vogel, HVerfR	E. Benda, W. Maihofer, H.-J. Vogel (Hrsg), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl 1994
BenzinbleiG	Gesetz zur Verminderung von Luftverunreinigungen durch Bleiverbindungen in Ottokraftstoffen für Kraftfahrzeugmotore
ber	berichtigt
BergG	Berggesetz
bes	besonders
BestüVAbfV	Verordnung zur Bestimmung von überwachungsbedürftigen Abfällen zur Verwertung
BesVvR	Besonderes Verwaltungsrecht

bestät	bestätigend
betr	betreffend
BEVVG	Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes
BezG	Bezirksgericht
BezReg	Bezirksregierung
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BFStrG	Bundesfernstraßengesetz
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BG	Beamtengesetz
bga-Berichte	Berichte des Bundesgesundheitsamts
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHR	BGH-Rechtsprechung
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
Bgm	Bürgermeister
BGS	Bundesgrenzschutz
BGGG	Bundesgrenzschutzgesetz
BHO	Bundshaushaltsordnung
Bibl	Bibliothek
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchR	Bundes-Immissionsschutzrecht
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BinSchAufgG	Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Binnenschifffahrt (Binnenschiff-fahrtsaufgabengesetz)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BjagdG	Bundesjagdgesetz
BK	R. Dolzer, K. Vogel, K. Graßhof (Hrsg), Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Lsbl
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BLJ	Bucerus Law Journal
Bln	Berlin
bln	berlinisch
BLV	Bundeslaufbahnverordnung
BM	s Bgm
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesminister(ium) des Innern
BMT-G II	Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe
BMU	Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BND	Bundesnachrichtendienst
BNDG	Gesetz über den Bundesnachrichtendienst
BNetzA	Bundesnetzagentur
BNotO	Bundesnotarordnung
BO	s BauO
BodSchG	Bodenschutzgesetz
Bonner Kommentar, GG	s BK
BPersVG	Bundespersonalvertretungsgesetz
BPolG	Bundespolizeigesetz
BR-Drs	Drucksachen des Deutschen Bundesrates

BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BRat	Bundesrat
BReg	Bundesregierung
BROG	Bundesraumordnungsgesetz
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BRS	Baurechtssammlung
BSchG, BSchVG	Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr
Bsp/Bspl	Beispiel(e)
bsplsw	beispielsweise
Bspr	Besprechung
BStatG	Bundesstatistikgesetz
BStBl	Bundessteuerblatt
BT	Besonderer Teil
BT(ag)	Bundestag
BT-Drs	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BtMG	Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln (Betäubungsmittelgesetz)
Buchst	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfG-K	Bundesverfassungsgericht, Kammerentscheidung
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerfSchG	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz)
BVertriebenenG	Bundesvertriebenengesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BWaldG	Bundeswaldgesetz
BWGZ	Baden-Württembergische Gemeindezeitung
BWV	Bundeswehrverwaltung
BWVP/BWVPr	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
BzBlG	s BenzinbleiG
bzgl	bezüglich
bzw	beziehungsweise
ca	circa
Callies/Ruffert, EUV/AEUV	C. Callies/M. Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 4. Aufl 2011
CCS	Carbon Dioxide Capture and Storage
ChemG	Chemikaliengesetz
ChemVerbotsV	Chemie-Verbotsverordnung
cic	culpa in contrahendo
CITES	Washingtoner Artenschutzabkommen
CLP-Verordnung	Regulation on Classification, Labelling and Packaging of Substances and Mixtures
CMLR	Common Market Law Revue
CR	Computer und Recht
CuR	Contracting und Recht
d	durch
DAR	Deutsches Autorecht
Darst	Darstellungen
dass	dasselbe
DB	Der Betrieb
DDR	Deutsche Demokratische Republik

DDT	Dichloridiphenyltrichloräthan
Def	Definition
DEHSt	Deutsche Emissionshandelsstelle
dens	denselben
DepV	Deponieverordnung
ders	derselbe
DFK	Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften
dgg	dagegen
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
dh	das heißt
dies	dieselben
diff	differenzierend
Diff	Differenzierungen
DIN	Deutsches Institut für Normung eV
Diss	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DM	Deutsche Mark
DöD	Der öffentliche Dienst
Dok	Dokument(e)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Dreier, GG	H. Dreier (Hrsg), Grundgesetz, Kommentar, Bd 1, 2. Aufl 2004; Bd 2, 2. Aufl 2006; Bd 3, 2. Aufl 2008
DRiG	Deutsches Richtergesetz
Drittbearb	Drittbearbeitung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DSD	Duales System Deutschland
DStJG	Jahrbuch der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft
dt/dtsch	deutsch
Dt Dem Rep	s DDR
DtKomR	Deutsches Kommunalrecht
DtZ	Deutsch-Deutsche Rechtszeitschrift
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DüngeMG	Düngemittelgesetz
DV	Die Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVGW	Deutscher Verein des Gas- und Wasserfaches eV
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
DWiR/DZWiR	Deutsche Zeitschrift für Wirtschafts- und Insolvenzrecht
E	Entwurf
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAG Bau	Europarechtsanpassungsgesetz Bau
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
ebd/ebda	ebenda
EBG	Erschließungsbeitragsgesetz
ed(s)	editor(s)
EdF	Electricité de France
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEG	Enteignungsgesetz
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EEWärmeG	Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz
EfbV	Entsorgungsfachbetriebsverordnung
EFSF	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EG	Europäische Gemeinschaft
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch

EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EGV/EG-V	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ehem	ehemalig
EHG	Einzelhandelsgesetz
Ehlers/Fehling/ Pünder, BesVwR	D. Ehlers, M. Fehling, H. Pünder (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd 1, 3. Aufl 2012; Bd 3, 3. Aufl 2013
Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im ÖR	D. Ehlers, F. Schoch (Hrsg), Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2009
EIB	Europäische Investitionsbank
Einf	Einführung
einschl	einschließlich
einschr	einschränkend
EinV	s EV
einz	einzelnen
EL	Ergänzungslieferung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EMAS	Environmental Management and Audit Scheme
endg	endgültig
EneuOG	Eisenbahnneuordnungsgesetz
Entsch	Entscheidung
entspr	entsprechend
Entw	Entwurf
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EP	Europäisches Parlament
Erg	Ergebnis
ErgBd	Ergänzungsband
Erichsen/Ehlers, AllgVwR	H.-U. Erichsen, D. Ehlers (Hrsg), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl 2010
ErstattungsG	Gesetz über das Verfahren für die Erstattung von Fehlbeständen an öffentlichem Vermögen
ESM	Europäischer Stabilisierungsmechanismus
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungs- gerichtshofs Baden-Württemberg
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen
etc	und so weiter/et cetera
EU	Europäische Union
EUDUR	Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUGRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
europ	europäisch
europarechtl	europarechtlich
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
eV	eingetragener Verein
EV, EinV	Einigungsvertrag
EvakVO	Verordnung über die Evakuierung von Rollstuhlbenutzern
evtl	eventuell
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

EWGV	EWG-Vertrag = Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
EWiR	Entscheidungen für Wirtschaftsrecht
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EzA	Entscheidungssammlung zum Arbeitsrecht
EZB	Europäische Zentralbank
f	die nächste folgende Seite/Randnummer; für
FAG	Finanzausgleichsgesetz/Fernmeldeanlagen-gesetz
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FBA	Folgenbeseitigungsanspruch
FeV	Fahrerlaubnisverordnung
FEVG	Gesetz über das gerichtliche Verfahren bei Freiheitsentziehungen
ff	die nächsten folgenden Seiten/Randnummern
FFH	Fauna-Flora-Habitat
FG	Festgabe/Finanzgericht
FGG	Gesetz über die Angelegenheiten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit
FinArch	Finanzarchiv
FIWi	Finanzwirtschaft
FlHG	Fleischhygienegesetz
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
Fn	Fußnote
Forsthoff, VwR/ VerwR	E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd 1, 10. Aufl 1973
FPR	Familie Partnerschaft Recht
Frenz, HBEUR	W. Frenz, Handbuch Europarecht, 2004 ff.
FS	Festschrift
FStrG	s BFStrG
FStrPrivFinG	Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz
FVG	Gesetz über die Finanzverwaltung
G/Ges	Gesetz
GA	Goldammer's Archiv für Strafrecht
GastG/GaststG	Gaststättengesetz
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GBI	Gesetzblatt
GDatPol	Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei
geänd	geändert
GefAbwG	Gesetz über die Gefahrenabwehr
GefahrstoffV	Gefahrstoffverordnung
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
gem	gemäß
Gem	Gemeinde
GemH	Der Gemeindehaushalt
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GemO	Gemeindeordnung
GenTG	Gentechnikgesetz
ges/gesetzl	gesetzlich
GeschO	Geschäftsordnung
Gesellsch	Gesellschaft
GesEntw	Gesetzentwurf
GESTA	Stand der Gesetzgebung des Bundes (Datenbank)

GewAbfV	Gewerbeabfallverordnung
GewArch	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
GewSchG	Gewaltschutzgesetz (des Bundes)
GewStG	Gewerbsteuergesetz
GG	Grundgesetz
gg	gegen
ggf, ggfls	gegebenenfalls
GgK	Grundgesetz-Kommentar
GK	Gemeinschaftskommentar
GK-BImSchG	Gemeinschaftskommentar zum Bundesimmissionsschutzgesetz
GKÖD	Gesamtkommentar öffentliches Dienstrecht
GleichbG	Gleichberechtigungsgesetz
GLKrWG	s BayGLKrWG
GlüÄndSt	Glücksspieländerungsstaatsvertrag
GlüStV	Glücksspielstaatsvertrag
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GmbHR	GmbH-Rundschau
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GO	Gemeindeordnung, Geschäftsordnung
GoA	Geschäftsführung ohne Auftrag
GPStG	Gesetz über technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte
GrCh/GR-Charta	Grundrechte-Charta
grds	grundsätzlich
GRe	s Grundrechte
GrStG	Grundsteuergesetz
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GS	Gesetzessammlung/Gedächtnisschrift
GSG	Gerätesicherheitsgesetz
GSiG	Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
GüKG	Güterkraftverkehrsgesetz
GV	Gemeinsame Verfügung (mehrerer Ministerien)
GV NW	Gesetz- und Ordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen
GVBl, GVObI	Gesetz- und Ordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVwR	W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle (Hrsg), Grundlagen des Verwaltungsrechts, GVwR I (2. Aufl 2012), GVwR II (2. Aufl 2012), GVwR III (2009)
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWG	Gemeindewahlgesetz
GewStG	Gewerbsteuergesetz
H	Heft
Halbbd	Halbband
HandwO	Handwerksordnung
Hans	Hanseatisch
HansOLG	Hanseatisches Oberlandesgericht
hauptamtl	hauptamtlich
Hb	Handbuch
Hbg	Hamburg, hamburgisch
HBG	Hessisches Beamtengesetz
HBKomU	W. Hoppe/B. Stürer (Hrsg), Handbuch Kommunale Unternehmen, 2. Aufl 2007
Hdb	Handbuch
HdlStatG	Handelsstatistikgesetz
HDSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften

## **XL — Abkürzungsverzeichnis**

Hdwb	Handwörterbuch
HeilprG	Heilpraktikergesetz
Herv	Hervorhebung
Hess, hess	Hessen, hessisch
Hesse, VerfR	K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl 1995
HessStGH	Hessischer Staatsgerichtshof
HessVerf	Hessische Landesverfassung
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HFR	Höchstrichterliche Finanzrechtsprechung
HG	Hochschulgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGR	s Merten/Papier
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HHG	Haushaltsgesetz
Hinw	Hinweis
hL	herrschende Lehre
hM	herrschende Meinung
HO	Haushaltsordnung
HRG	Hochschulrahmengesetz
Hrsg, hrsg	Herausgeber, herausgegeben
HS/Hs/Halbs	Halbsatz
HSOG	Hessisches Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
HStR	s Isensee/Kirchhof, HStR
P. M. Huber, AllgVwR	Peter M. Huber, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl 1997
Hufen, VerwPrR	F. Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 8. Aufl 2011
HVerfR	s Benda/Maihofer/Vogel, HVerfR
HWaG	Hamburgisches Wassergesetz
HwO	Handwerksordnung
Hws	Hinweis
HwVG	Gesetz über eine Rentenversicherung der Handwerker
HZ	Historische Zeitschrift
i Erg/iE	im Ergebnis
idF	in der Fassung
idR	in der Regel
idS	in diesem Sinne
iE/i Einz	im Einzelnen
ieL	in erster Linie
IEL	Industrial Engineering Letters
ieS	im engeren Sinne
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IfSG	Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz)
IHK	Industrie- und Handelskammer
IHKG	Gesetz über die Industrie- und Handelskammern
ILM	International Legal Materials
ILO	International Labour Organization
IMPEL	Implementation and Enforcement of Environmental Law
inkl	inklusive
insbes/insb	insbesondere
insges	insgesamt
InsO	Insolvenzordnung
InvWoBaulG	Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland

InvZulG	Investitionszulagengesetz	
inzw	inzwischen	
IPE	Ius Publicum Europaeum	
IR	Infrastrukturrecht	
iS v/d	im Sinne von/des	
iSd	im Sinne des	
iSe	im Sinne eines	
Isensee/Kirchhof, HStR	Isensee, P. Kirchhof (Hrsg), Handbuch des Staatsrechts	
	Bd I Historische Grundlagen	3. Aufl 2003
	Bd II Verfassungsstaat	3. Aufl 2004
	Bd III Demokratie – Bundesorgane	3. Aufl 2005
	Bd IV Aufgaben des Staates	3. Aufl 2006
	Bd V Rechtsquellen, Organisation, Finanzen	3. Aufl 2007
	Bd VI Bundesstaat	3. Aufl 2008
	Bd VII Freiheitsrechte	3. Aufl 2009
	Bd VIII Grundrechte: Wirtschaft, Verfahren, Gleichheit	3. Aufl 2010
	Bd IX Allgemeine Grundrechtslehren	3. Aufl 2011
	Bd X Deutschland in der Staatengemeinschaft	3. Aufl 2012
IUR	Informationsdienst Umweltrecht	
iV mit/iVm	in Verbindung mit	
IVU/IVV	Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung	
iwS	im weiteren Sinne	
iZw	im Zweifel	
J	Jahre	
JA	Juristische Arbeitsblätter	
JAÖ/JAPO	Juristenausbildungs- und Prüfungsordnung	
Jarass/Pieroth, GG	H. D. Jarass/B. Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl 2012	
Jb	Jahrbuch	
JbDBP	Jahrbuch der Deutschen Bundespost	
JbUTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts	
JEEPL	Journal for European Environmental & Planning Law	
jew	jeweils	
Jh(dt)	Jahrhundert	
JhbSächsOVG	Jahrbuch des Sächsischen Obergerichtes	
JK	Jura-Kartei	
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart	
JR	Juristische Rundschau	
jur	juristisch	
JURA	Juristische Ausbildung	
Juris	Juristisches Informationssystem	
JuS	Juristische Schulung	
JUTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts	
JZ	Juristenzeitung	
K	Kammer	
K&R	Kommunikation & Recht	
KAG	Kommunalabgabengesetz	
Kap	Kapitel	
Kennz	Kennziffer	
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	
Kfz	Kraftfahrzeug	
KG	Kommanditgesellschaft/Kammergericht	
KGG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit	

KGSt-Bericht	Bericht der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KHGG NW	Krankenhausgestaltungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz/SGB VIII
KKW	Kernkraftwerk
Knack/Henneke	H. J. Knack/H.-G. Henneke (Hrsg), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Aufl 2010
VwVfG	
KOM	Kommissionsdokument
KOM SEK	Dokument des Generalsekretariats der EU-Kommission
KomE	Kommissionsentwurf
KommJur	Kommunaljurist
KommunalPraxisBY	KommunalPraxis Bayern
KommWahlG/	Kommunalwahlgesetz
KomWG	
KommZG	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
KomR	Kommunalrecht
Kopp/Schenke	F. O. Kopp (Begr), W.-R. Schenke (Bearb), Verwaltungsgerichtsordnung, 18. Aufl 2012
VwGO	
Kopp/Ramsauer	F. O. Kopp (Begr), U. Ramsauer (Bearb), Verwaltungsverfahrensgesetz, 13. Aufl 2012
VwVfG	
KorrespAbw	Korrespondenz Abwasser
krit	kritisch
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KrO	Kreisordnung
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
KSVG	Kommunalselbstverwaltungsgesetz (Saarland), Künstlersozialversicherungsgesetz
KUG	Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie
KV	Kommunalverfassung
KWG	Gesetz über das Kreditwesen, Kommunalwahlgesetz
KWahlG	Kommunalwahlgesetz
KWK	Kraft-Wärme-Kopplung
LAbfG	Landesabfallgesetz
LadSchlG	Ladenschlussgesetz
LandesVf	Landesverfassung
lat	lateinisch
LBG	Landesbeamtenengesetz
LBO, LBauO	Landesbauordnung
LDSG	Landesdatenschutzgesetz
lfd	laufend
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LG	Landgericht/Landschaftsgesetz (NW)
LG NW	Landschaftsgesetz NW
LHO	Landeshaushaltsordnung
LissVt	Vertrag von Lissabon
lit	littera/Buchstabe
Lit	Literatur
LKHG	Landeskrankenhausgesetz
LKrO	Landkreisordnung
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen Rheinland-Pfalz Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LMedienG	Landesmediengesetz
LNatSchG	Landesnaturenschutzgesetz
LOG	Nordrhein-westfälisches Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung
Losebl	Loseblattsammlung

LPfIG	Landschaftspflegesetz
LPIG	Landesplanungsgesetz
LPIVertrag	Landesplanungsvertrag
LPresseG	Landes-Pressegesetz
LQRL	Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft in Europa (Luftqualitätsrichtlinie)
LROP	Landesraumordnungsplan
LS	Leitsatz
LSA	Sachsen-Anhalt
Lsbl	Loseblattsammlung
LSchIG	Ladenschlussgesetz
LStrG	Landesstraßengesetz
LStVG	Landesstraf- und Verordnungsgesetz (Bayern)
lt	laut
LT	Landtag
LT-Drs	Landtags-Drucksache(n)
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LuftVZO	Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung
LV(erf)	Landesverfassung
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LVG, LVwG	Landesverwaltungsgesetz
LVwVG	Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz
LWG	Landeswassergesetz
m	mit
m Anm	mit Anmerkung
m krit Anm	mit kritischer Anmerkung
m zust Anm	mit zustimmender Anmerkung
MAD	Militärischer Abschirmdienst
MADG	Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst
v Mangoldt/Klein/ Starck, GG	H. v. Mangoldt, F. Klein, Chr. Starck, Das Bonner Grundgesetz, Bd 1, 6. Aufl 2010; Bd 2, 6. Aufl 2010; Bd 3, 6. Aufl 2010
Maunz/Dürig, GG	Th. Maunz, G. Dürig, ua, Grundgesetz, Kommentar, 7 Bde, Lsbl
Maurer, AllgVwR	H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl 2011
maW	mit anderen Worten
MBG	Mitbestimmungsgesetz
MBO	Musterbauordnung
MBPlG	Magnetschwebbahnplanungsgesetz
MDR	Monatsschrift für deutsches Recht
MDStV	Mediendienste-Staatsvertrag
MEPolG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder
Merten/Papier,	D. Merten/H.-J. Papier (Hrsg), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd 1
HdbGR/HGR	(Entwicklung und Grundlagen), 2004; Bd 2 (Grundrechte in Deutschland: Allgemeine Lehren I), 2006; Bd 3 (Grundrechte in Deutschland: Allgemeine Lehren II), 2009; Bd 4 (Grundrechte in Deutschland: Einzelgrundrechte 1), 2011
MfS	Ministerium für Staatssicherheit
Min	Ministerium
Mio	Million(en)
MittBayNot	Mitteilungen des Bayerischen Notarvereins, der Notarkasse und der Landesnotarkammer Bayern
MittNWStGB	Mitteilungen des nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebundes
Mitw	Mitwirkung
MMR	MultiMedia und Recht
mN	mit Nachweisen

## XLIV — Abkürzungsverzeichnis

MOG	Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen und der Direktzahlungen
Mrd	Milliarde(n)
MünchKomm	Münchener Kommentar
v. Münch/Kunig,	I. v. Münch (Begr), P. Kunig (Hrsg), Grundgesetz-Kommentar, Bd 1, 6. Aufl 2012; Bd 2, 6. Aufl 2012
GG	
MV	Mecklenburg-Vorpommern
mwN	mit weiteren Nachweisen
nachgew	nachgewiesen
Nachw	Nachweise
NachwV	Verordnung über Verwertungs- und Beseitigungsnachweise
NAP	Nationaler Allokationsplan
NatSchG	Naturschutzgesetz
NBG	Niedersächsisches Beamtengesetz
NC	numerus clausus
Nds	Niedersachsen
nds	niedersächsisch
NdsVBl	Niedersächsische Verwaltungsblätter
nF/NF	neue Fassung, neue Folge
NJ	Neue Justiz
NJOZ	Neue Juristische Onlinezeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-CoR	Computerreport der Neuen Juristischen Wochenschrift
NJW-RR	Rechtsprechungs-Report Zivilrecht der Neuen Juristischen Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr/Nrn	Nummer(n)
NRW	s NW
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NStZ-RR	Rechtsprechungs-Report der Neuen Zeitschrift für Strafrecht
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Rechtsprechungs-Report der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVZ	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
nw	nordrhein-westfälisch
NWVBl	Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter
NWVerfGH	Nordrhein-westfälischer Verfassungsgerichtshof
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
NZI	Neue Zeitschrift für das Recht der Insolvenz und Sanierung
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
o	oben
O	Ordnung
OBG	Ordnungsbehördengesetz
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
öffentl	öffentlich
OHG	Offene Handelsgesellschaft
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPV-VO	Verordnung (EG) des europäischen Parlaments und des Rates über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße 1370/2007

Oppermann/ Classen/ Nettesheim, EuropaR	Th. Oppermann, C.D. Classen, M. Nettesheim, Europarecht, 5. Aufl 2011
ör	öffentlich-rechtlich
ÖR	Öffentliches Recht
ORDO	Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft
OrdR	Ordnungsrecht
ÖstVfGH	Österreichischer Verfassungsgerichtshof
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PAG	Polizeiaufgabengesetz
ParlStG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre
PartG	Parteiengesetz
pass	passim
PassG	Passgesetz
PAuswG	Gesetz über Personalausweise
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PersR	Der Personalrat
PersV	Die Personalvertretung
PfSchG	Pflanzenschutzgesetz
PKGrG	Kontrollgremiumsgesetz (G über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes)
PlanzV	Planzeichenverordnung
Pl-Pr	Plenarprotokolle
POG	Polizeiorganisationsgesetz
Pol u OrdR	Polizei- und Ordnungsrecht
PolG	Polizeigesetz
PolR	Polizeirecht
PolVO	Polizeiverordnung
POR	Polizei- und Ordnungsrecht
PostG	Gesetz über das Postwesen
PrALR	s ALR
priv	privat
ProdSG	Produktsicherheitsgesetz
ProstG	Prostitutionsgesetz
Prot	Protokoll
ProVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
ProVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PrPVG	Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz
PTNeuOG	Postneuordnungsgesetz
PÜ	Pariser Übereinkommen
PVS	Politische Vierteljahresschrift
R	Recht
RabelsZ	Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, begründet von Rabel
RdA	Recht der Arbeit
RdE	Recht der Energiewirtschaft
RdKomFin	Recht der kommunalen Finanzen
RdL	Recht der Landwirtschaft
RdWW	Recht der Wasserwirtschaft
REAcH	Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe

## XLVI — Abkürzungsverzeichnis

RealStG NW	Realsteuergesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
rechtl	rechtlich
Redeker/ v. Oertzen, VwGO	K. Redeker, H.-J. v. Oertzen, VwGO, Kommentar, 15. Aufl 2010
Reg	Regierung
RegBkPIG Bbg	Gesetz zur Einführung der Regionalplanung und der Braunkohlen- und Sanierungsplanung im Land Brandenburg
RegE/RegEntw	Regierungsentwurf
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
Rez	Rezension
RG	Reichsgericht
RGBI	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Ri/RiL	siehe RL
RiA	Das Recht im Amt
RL	Richtlinie
Rn	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
ROV	Raumordnungsverordnung
RP	Rheinland-Pfalz
RPkomUnt	Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen
Rs	Rechtssache
Rspr	Rechtsprechung
Rsprübers	Rechtsprechungsübersicht
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
RTW	Recht, Technik, Wirtschaft
RuP	Recht und Politik
RuStAG	Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz
RVerwBl	Reichsverwaltungsblatt
RVO	Reichsversicherungsordnung
S	Seite, Satz
s	siehe
sa	siehe auch
Sachs	Sachsen
Sachs, GG	M. Sachs (Hrsg), Grundgesetz, 6. Aufl 2011
SächsOVG	Sächsisches Oberverwaltungsgericht
SächsVBl	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsVerf	Sächsische Landesverfassung
SächsVerfGH	Sächsischer Verfassungsgerichtshof
SAE	Sammlung arbeitsrechtlicher Entscheidungen
Sart	Sartorius
SBG	Sächsisches Beamtengesetz
SchKG	Schwangerschaftskonfliktgesetz
Schmidt-Aßmann, Ordnungsidee	E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl 2004
Schoch/Schneider/ Bier, VwGO	F. Schoch, J.-P. Schneider, W. Bier (Hrsg), Verwaltungsgerichtsordnung, 2 Bde, Lsbl Bier, VwGO
Schr	Schriften
SchrVfS	Schriften des Vereins für Sozialpolitik
Schulze/Zuleeg/ Kadelbach, Europarecht	R. Schulze/M. Zuleeg/S. Kadelbach (Hrsg), Europarecht: Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 2. Aufl 2010
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands

SED-UnBerG	SED-Unrechtsbereinigungsgesetz
SEK	Arbeitsdokumente der Kommissionsdienststellen/Sondereinsatzkommando
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SIS	Schengener Informationssystem
SL	Saarland
Slg	Sammlung
so	siehe oben
Sodan/Ziekow, VwGO	H. Sodan/J. Ziekow (Hrsg), Verwaltungsgerichtsordnung, 3. Aufl 2010
SOG	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung/Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
sog	sogenannte(r)
SoldG	Soldatengesetz
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
st Rsp/st Rspr	ständige Rechtsprechung
StA	Staatsanwalt(schaft)
StaatsL	Staatslehre
StabG	Stabilitätsgesetz
StädteT	Der Städtetag
StAnz	Staatsanzeiger
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
std	ständig
Steiner, BesVwR	U. Steiner (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl 2006
Stern, StR	K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd 1, 2. Aufl 1984; Bd 2, 1980; Bd 3/1, 1988; Bd 3/2, 1994; Bd 4/1, 2006; Bd 4/2, 2011; Bd 5, 2000
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StGHG	Staatsgerichtshofsgesetz
StPO	Strafprozessordnung
str	strittig
StR	Staatsrecht
StReg	Staatsregierung
StrEG	Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen
Streinz, EuropaR	R. Streinz, Europarecht, 9. Aufl 2012
Streinz (Hrsg), EUV/AEUV	R. Streinz (Hrsg), EUV/AEUV: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2. Aufl 2012
StrG	Straßengesetz
StrlSchV/ StrlSchVO, StrSchV	Strahlenschutzverordnung
StrVG	Strahlenschutzvorsorgegesetz
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
StT	Der Städtetag
StUG	Stasi-Unterlagengesetz
StuGR	Städte- und Gemeinderat
StuVerwR/StuVwR	Staats- und Verwaltungsrecht
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungsordnung
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
StWiss	Staatswissenschaften
su	siehe unten
subj	subjektiv

## XLVIII — Abkürzungsverzeichnis

SUP	Strategische Umweltprüfung
SV	Sondervotum
TA	Technische Anleitung
TDG	Teledienstegegesetz
TEHG	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz
Terhechte, VwR der EU	J. P. Terhechte (Hrsg), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2011
TgV	Transportgenehmigungsverordnung
Thür	Thüringen/Thüringer
ThürKHG	Thüringer Krankenhausgesetz
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
ThürOVG	Thüringer Oberverwaltungsgericht
ThürVBl	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVerf	Thüringische Landesverfassung
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
ThürVGRspr	Rechtsprechung der Thüringer Verwaltungsgerichte
TierNebG	Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz
TierSG	Tierseuchengesetz
TK	Telekommunikation
TKG	Telekommunikationsgesetz
TKMR	Zeitschrift für Telekommunikations- und Medienrecht
TMG	Telemediengesetz
TranspRLG	Transparenzrichtliniengesetz
TVG	Tarifvertragsgesetz
Tz	Textziffer
u	und/unten
ü	über
ua	unter anderen(m), und andere
UAG	Umweltauditgesetz
uam	und anderes mehr
UBA	Umweltbundesamt
überw	überwiegend(e)
Überbl	Überblick
UGB	Umweltgesetzbuch
UGB-KomE	BMU (Hrsg), Umweltgesetzbuch, Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch, 1998
ugk	umgekehrt
UIG	Umweltinformationsgesetz
ÜK	Übereinkommen
üM	überwiegende Meinung
umfass	umfassend
umstr	umstritten
UmweltHG	Umwelthaftungsgesetz
UmwG	Umwandlungsgesetz
UmwR	Umweltrecht
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UN	United Nations, Vereinte Nationen
UNO	United Nations Organization
Unt	Unternehmen
unzul	unzulässig
unzutr	unzutreffend
UPR	Umwelt- und Planungsrecht

Urt	Urteil
USchadG	Umweltschadengesetz
UStatG	Umweltstatistikgesetz
UTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
uU	unter Umständen
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UWG	Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb
UZwG	Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes
UZwGBw	Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen
v	von/vom
VA	Verwaltungsakt
va	vor allem
VAwS	Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VDE	Verband deutscher Elektrotechniker eV
VDI	Verein deutscher Ingenieure eV
VEnergR	Veröffentlichungen des Instituts für Energierecht
Verb	Verbindung
verb Rs	verbundene Rechtssachen
Verf	Verfassung
VerfG	Verfassungsgericht
VerfGerichtsbkt	Verfassungsgerichtsbarkeit
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfGHG	Verfassungsgerichtshofgesetz
VerfSchG	Verfassungsschutzgesetz
VergabeVO	Vergabeverordnung
Verh	Verhandlungen
VerkBl	Verkehrsblatt
VerkPBG	Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz
VerkMitt	Verkehrsrechtliche Mitteilungen
VerpackV	Verpackungsverordnung
VersG	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz)
Verw	Verwaltung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwWiss	Verwaltungswissenschaften
VerwPrR	Verwaltungsprozessrecht
VerwR	Verwaltungsrecht
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VfGHG	Verfassungsgerichtshofgesetz
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof
vgl (a)	vergleiche (auch)
VgRÄG	Vergaberechtsänderungsgesetz
VGS	Verordnung über die Genehmigungspflicht für die Einleitung von Abwasser mit gefährlichen Stoffen in öffentlichen Abwasseranlagen
VgV	Vergabeverordnung
vH	von Hundert
VIG	Verbraucherinformationsgesetz
VIZ	Zeitschrift für Vermögens- und Immobilienrecht
VkBl	Verkehrsblatt, Amtsblatt des Bundesministers für Verkehr

## L — Abkürzungsverzeichnis

V-Leute	Vertrauensleute, Verbindungsleute
VO	Verordnung
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
Voraufkl	Vorauslage
Vorb/Vorbem	Vorbemerkung
vorges	vorgesehen
vorl	vorläufig
VR	Verwaltungsrundschau
VRG	Verwaltungsstruktur-Reformgesetz
VRS	Verkehrsrechts-Sammlung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
Vw	Verwaltung
VW	Volkswagen
VwGerichtsbkt	Verwaltungsgerichtsbarkeit
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwR	Verwaltungsrecht
VwV	Verwaltungsvorschrift(en)
VwVfG(e)	Verwaltungsverfahrensgesetz(e)
VwVG	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz
VwVwS	Allgemeine Verwaltungsvorschriften über die nähere Bestimmung wassergefährdender Stoffe und ihre Einstufung entsprechend ihrer Gefährlichkeit
VwVZG	Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz
WaffG	Waffengesetz
Wahl, Herausforderungen und Antworten	R. Wahl, Herausforderungen und Antworten: Das öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte, 2006
WaStrG	Wasserstraßengesetz
weit	weitere
WertV	Wertermittlungsverordnung
WG	Wassergesetz, Wegegesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiGBI	Wirtschaftsgesetzblatt
WiR	Wirtschaftsrecht
wiss	wissenschaftlich
WissR	Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung
wistra	Zeitschrift für Wirtschaft, Steuer, Strafrecht
WiV/WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung, Vierteljahresbeilage zum Gewerbearchiv
WM	Wertpapier-Mitteilungen
wN	weitere Nachweise
Wolff/Bachof, VwR I	H.-J. Wolff, O. Bachof, Verwaltungsrecht, Bd 1, 9. Aufl 1974
Wolff/Bachof, VwR II	H.-J. Wolff, O. Bachof, Verwaltungsrecht, Bd 2, 4. Aufl 1976
Wolff/Bachof, VwR III	H.-J. Wolff, O. Bachof, Verwaltungsrecht, Bd 3, 4. Aufl 1978
Wolff/Bachof/Stober, VwR I	H.-J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht, Bd 1, 12. Aufl 2007
Wolff/Bachof/Stober, VwR II	H.-J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht, Bd 2, 6. Aufl 2000
Wolff/Bachof/Stober, VwR III	H.-J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht, Bd 3, 5. Aufl 2004

Wolff/Bachof/ Stober/Kluth, VwR II	H.-J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, W. Kluth, Verwaltungsrecht, Bd 2, 7. Aufl 2010
WPfG/WPflG	Wehrpflichtgesetz
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WTO	World Trade Organization/Welthandelsorganisation
WUR	Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht, Wirtschaft und Recht
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
WVG	Wasserverbandsgesetz
z	zu, zum
z Zt	zur Zeit
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
zB	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZDG	Zivildienstgesetz
ZfA	Zeitschrift für Arbeitsrecht
ZfB	Zeitschrift für Bergrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
ZfPR	Zeitschrift für Personalvertretungsrecht
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZHR	Zeitschrift für Handelsrecht
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
zit	zitiert
ZK	Zollkodex
ZKF	Zeitschrift für Kommunalfinanzen
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Luftrecht
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht
ZMR	Zeitschrift für Miet- und Raumrecht
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zT	zum Teil
ZTR	Zeitschrift für Tarifrecht
Ztschr	Zeitschrift
ZuG	Zuteilungsgesetz
zugest	zugestimmt
zul	zuletzt
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
zurückh	zurückhaltend
zust	zustimmend
zutr	zutreffend
ZVI	Zeitschrift für Verbraucherinsolvenzrecht
zw	zwischen



# Einleitung

Eberhard Schmidt-Aßmann

## Besonderes Verwaltungsrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht: Zusammenwirken und Lerneffekte

### Gliederung

- |   |   |
|---|---|
| I. Praktische Aufgaben der Orientierung und Entlastung — 4                    | III. Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung — 12 |
| II. Speziell für das Studium: Veranschaulichung, Wiederholung, Vertiefung — 6 |   |

Anerkannter Systematik entspricht es, den Gesamtbereich des Verwaltungsrechts in das Allgemeine Verwaltungsrecht und das Besondere Verwaltungsrecht zu gliedern:<sup>1</sup> Das **Besondere Verwaltungsrecht** beschäftigt sich mit den einzelnen Verwaltungsaufgaben, z.B. solchen der Gefahrenabwehr, des Umweltschutzes, der Wirtschaftsaufsicht und Wirtschaftsförderung, der kommunalen Leistungsverwaltung und anderem mehr. Viele dieser Gebiete sind durch eigene Gesetze detailliert geregelt: die Polizeigesetze, das Baugesetzbuch, die Gewerbeordnung, die Naturschutzgesetze und das Telekommunikationsgesetz, um nur einige zu nennen. Es geht um Fachgesetze, die den jeweiligen Verwaltungszweck in den Mittelpunkt rücken und die erforderlichen Ermächtigungsnormen, Zuständigkeits- und Verfahrensregeln schaffen, mit deren Hilfe die Verwaltung die jeweiligen gesetzlichen Ziele erreichen soll. Insofern lässt sich das Besondere Verwaltungsrecht als „Summe aller Fachverwaltungsrechte“ (*Burgi*) bezeichnen.

Das **Allgemeine Verwaltungsrecht** hat einen anderen Zuschnitt: Es beschäftigt sich mit denjenigen Rechtsprinzipien und Rechtsinstituten, die fachgebietsübergreifend gelten. Hierher zählen die grundlegenden Organisations- und Handlungsformen, die Verfahrensgrundsätze, Ermessensregeln und die Vorschriften über die Staatshaftung. Einen zentralen Bestandteil des Allgemeinen Verwaltungsrechts bilden die konstitutionellen Grundlagen der Zweiten Gewalt, insbesondere die wichtigen Anforderungen des Demokratie- und des Rechtsstaatsprinzips, die Regeln über die Grundrechts- und die Gesetzesgebundenheit, die Legitimationsbedürftigkeit (Art. 20 II GG) und die Regeln zur Kontrollzugänglichkeit (Art. 19 IV GG) des Verwaltungshandelns.<sup>2</sup>

Zieht das Besondere Verwaltungsrecht seinen Stoff aus den konkreten Regelungsaufträgen des jeweiligen Fachrechts, so ist das Allgemeine Verwaltungsrecht eher das Ergebnis rechtswissenschaftlicher Abstraktion. Wird im Besonderen Verwaltungsrecht strategisch gedacht, so geht es im Allgemeinen Verwaltungsrecht um dauerhaftere Orientierungen, um eine Ordnungsidee.<sup>3</sup>

### I. Praktische Aufgaben der Orientierung und Entlastung

Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht stehen freilich nicht unverbunden nebeneinander, sondern sind vielfältig aufeinander bezogen. Zur Lösung verwaltungsrechtlicher Fälle müs-

<sup>1</sup> Vgl nur *Ehlers* in: Erichsen/ders., AllgVwR § 3 Rn 7 ff; *Maurer* AllgVwR § 3 Rn 2 ff; ausf *Burgi* in: GVwR I § 18 Rn 96 ff; krit gegenüber dieser Einteilung *Wolff/Bachof/Stober/Kluth* VwR I § 21 Rn 5 ff.

<sup>2</sup> Dazu nur *Ehlers* in: Erichsen/ders., AllgVwR § 6.

<sup>3</sup> Vgl *Schmidt-Preuß* FS Maurer, 2001, 777; *Kersten/Lenski* DV 42 (2009), 501.

sen regelmäßig Erkenntnisse *beider* herangezogen werden. Die Vorschriften des einschlägigen Fachrechts und die Regeln des Allgemeinen Verwaltungsrechts wirken bei der Rechtsanwendung ineinander. Die Ausbildung eines auf die Fachverwaltungsrechte bezogenen, aber über diese hinausgreifenden Allgemeinen Verwaltungsrechts hat seinen guten praktischen Sinn:<sup>4</sup> Die Fachgesetzgebung wird davon entlastet, jeweils erneut Bestimmungen über Punkte zu treffen, die sich „vor die Klammer“ ziehen ließen und schon allgemein normiert sind. Die Vorschriften über die Rücknahme und den Widerruf von Baugenehmigungen, früher in den Landesbauordnungen enthalten, konnten entfallen, als die (allgemeinen) Verwaltungsverfahrensgesetze für die Aufhebung von Verwaltungsakten eine umgreifende Regelung geschaffen hatten. Die Gesetzesanwendung wiederum kann sich an den Speicherleistungen orientieren, die ein allgemeiner Teil mit seinen Begriffsdefinitionen, Rechtsformen und Prinzipienaussagen bereithält, ohne zu Schematismus gezwungen zu werden.<sup>5</sup> **Entlastung** und **Orientierung** heißen die praktischen Gründe, die zu der auch im Zivilrecht, im Strafrecht und in zahlreichen ausländischen Rechtssystemen anzutreffenden Unterscheidung zwischen einem allgemeinen Teil und einem besonderen Teil geführt haben.<sup>6</sup>

- 5 Für das Verwaltungsrecht erscheint die Ausrichtung an und das Arbeiten mit dieser Differenzierung sogar besonders wichtig. Zum einen erleichtert das Verständnis der **allgemeinen Rechtsinstitute** es, sich in der kaum überschaubaren Vielfalt der bundes- und landesrechtlichen Fachgesetze zurecht zu finden. Ein am Allgemeinen Verwaltungsrecht geschulter Blick wird auch in abgelegenen Fachgesetzen immer wieder Regelungselemente finden, die ihm aus dem Allgemeinen Verwaltungsrecht vertraut sind und ihm die Zusammenhänge des Fachgesetzes zu verstehen erleichtern. Eine zweite Überlegung kommt hinzu: Sie folgt aus der „systemprägenden Bedeutung“ des Verfassungsrechts, die in den konstitutionellen Teilen des Allgemeinen Verwaltungsrechts ausgearbeitet worden ist.<sup>7</sup> Das **Verfassungsrecht** bildet so den notwendigen Verständnishintergrund vieler Fragen, die sich bei der Lösung verwaltungsrechtlicher Fälle stellen. Die Frage etwa, welche Vorschriften eines Fachgesetzes Ermächtigungsgrundlage sind, wird in ihrer Bedeutung erst richtig einsichtig, wenn sie vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalte, der Lehre von der Notwendigkeit des Gesetzes, gestellt wird.

## II. Speziell für das Studium: Veranschaulichung, Wiederholung, Vertiefung

- 6 Dass das Allgemeine und das Besondere Verwaltungsrecht eng aufeinander bezogen sind, in manchem sogar als zwei Seiten derselben Medaille betrachtet werden können, ist gerade für das akademische Studium eine hilfreiche Erkenntnis. In den meisten Studienplänen folgen die Vorlesungen zum Besonderen Verwaltungsrecht im Semesterrhythmus derjenigen zum Allgemeinen Verwaltungsrecht nach. Natürlich werden Polizeirecht, Baurecht und Straßenrecht schon im Allgemeinen Verwaltungsrecht gelegentlich in Fallbeispielen herangezogen. Aber eine grundlegende Auseinandersetzung mit den einschlägigen Fachgesetzen, ihren Aufgabennormen, Ermächtigungsgrundlagen und Verfahrensregeln, ist den Lehrveranstaltungen zum Besonderen Verwaltungsrecht vorbehalten. Erst das Studium einzelner Fachverwaltungsrechte macht das anschaulich, was in den abstrakten Begriffen und allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Verwal-

<sup>4</sup> Zu einigen freilich auch nicht zu übersehenden problematischen Seiten allgemeiner Teile vgl. *Medicus* Allgemeiner Teil des BGB, 10. Aufl 2010, § 5 Rn 32 ff.

<sup>5</sup> Anschaulich dazu BVerfGE 116, 24, 51 ff und abw. Votum 60 ff: § 48 VwVfG als Ermachtigungsgrundlage für die Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung.

<sup>6</sup> Ausf. *Groß* DV 1999, Beiheft 2, 57.

<sup>7</sup> Zu dieser Bedeutung vgl. *Schmidt-Aßmann* Ordnungsidee 1. Kap Rn 17 ff.

tungsrechts steckt. Umgekehrt ist nicht alles, was den Studierenden bei ihrer Beschäftigung mit dem Besonderen Verwaltungsrecht begegnet, ganz unbekannt und neu, weil sich die Fachgesetzgebung auf die Existenz allgemeiner Lehren längst eingerichtet hat, sie zur eigenen Entlastung nutzt und überhaupt von einer Verwobenheit allgemeiner und besonderer Regelungselemente ausgeht. Das **Studium des Besonderen Verwaltungsrechts** lässt sich so auf ganz natürliche Weise zur Wiederholung und Vertiefung der Lehren des Allgemeinen Verwaltungsrechts nutzen. Umgekehrt können sich Einzelheiten des Fachrechts besser einprägen, wenn man sie zu den allgemeinen Lehren in Beziehung setzt, d.h. sie als Bestätigung, als Modifikation oder als Sonderentwicklung zu verstehen sucht. Ein Lehrbuch zum Besonderen Verwaltungsrecht sollte nicht durchgearbeitet werden, ohne ein Lehrbuch zum Allgemeinen Verwaltungsrecht daneben liegen zu haben! Dazu einige Beispiele:

(1) Eine für die Verwaltungspraxis und das Verwaltungsrecht zentral wichtige Handlungsform ist der **Verwaltungsakt**. Verwaltungsakte spielen in der Ordnungs- wie in der Leistungsverwaltung, im Abgabewesen, bei Aufsichtsmaßnahmen und im Regulierungsrecht eine wichtige Rolle.<sup>8</sup> Die Bezeichnungen variieren gebietsspezifisch (Verfügung, Genehmigung, Zulassung, Gestattung, Planfeststellungsbeschluss). Von der Funktion her gedacht, aber handelt es sich bei ihnen um ein gebietsübergreifendes Institut. Die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder und die Lehrbücher zum Allgemeinen Verwaltungsrecht räumen daher zutreffend den Begriffsmerkmalen, den Formerfordernissen, der Bestandskraft sowie der Rücknahme und dem Widerruf des Verwaltungsakts breiten Raum ein.<sup>9</sup> Die dabei in allgemeiner Form behandelten Abgrenzungs- und Zuordnungsprobleme kehren in konkreter Gestalt in den Gebieten des Besonderen Verwaltungsrechts wieder:

- Inwieweit sind Maßnahmen der Staatsaufsicht über die Kommunalkörperschaften (Gemeinden, Landkreise) Verwaltungsakte? Es geht allgemeinverwaltungsrechtlich um das Begriffsmerkmal der „Außenwirkung“ (§ 35 VwVfG) und kommunalrechtlich um die Doppelstellung der Gemeinden und Landkreise als eigenständige Rechtsträger gegenüber dem Staat, aber auch als beauftragte Instanzen des Staates.<sup>10</sup> Strukturell ähnliche Probleme der Grenzziehung zwischen Außenverhältnis und Innenverhältnis lassen sich am Beispiel beamtenrechtlicher Maßnahmen (Versetzung, Umsetzung, Weisung) studieren.<sup>11</sup>
- Die Abgrenzung des Verwaltungsakts gegenüber Verwaltungsrealakten und informalem Verwaltungshandeln, die unter anderem mit dem Begriffsmerkmal der „Regelung“ (§ 35 VwVfG) zu tun hat,<sup>12</sup> lässt sich am Handlungsarsenal des Polizeirechts und des Umweltrechts studieren.<sup>13</sup>
- Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten (allgemein in §§ 48–50 VwVfG geregelt) werden am Beispiel der immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigung anschaulich, für die teilweise auf die allgemeinen Vorschriften verwiesen wird, teilweise zusätzliche Möglichkeiten einer Einschränkung ihrer Bestandskraft geschaffen worden sind.<sup>14</sup> Ein zweiter Referenzbereich für diese Thematik ist das zum öffentlichen Wirtschaftsrecht zählende Subventions- oder Beihilferecht. An ihm lässt sich zugleich zeigen, wieweit das EU-Recht in die Anwendung einzelner Vorschriften des Allgemeinen Verwaltungsrechts hineinreicht.<sup>15</sup> Die

<sup>8</sup> Bumke in: GVwR II § 35 Rn 73 ff; Röben VerwArch 99 (2008) 46.

<sup>9</sup> Vgl nur Detterbeck AllgVwR § 10; Ruffert in: Erichsen/Ehlers, AllgVwR §§ 21–27; Maurer AllgVwR §§ 9–12; Wolff/Bachof/Stober/Kluth VwR I §§ 45–52.

<sup>10</sup> Dazu → Röhl 1. Kap Rn 60 ff, 78; Ruffert in: Erichsen/Ehlers, AllgVwR § 21 Rn 49.

<sup>11</sup> Vgl → Kunig 6. Kap Rn 116 ff; Ruffert in: Erichsen/Ehlers, AllgVwR § 21 Rn 46 f; Detterbeck AllgVwR § 10 Rn 486 ff.

<sup>12</sup> Maurer AllgVwR § 15; Detterbeck AllgVwR § 15 Rn 885 ff; Ruffert in: Erichsen/Ehlers, AllgVwR § 21 Rn 24 ff; Hermes in: GVwR II § 39 Rn 9 ff.

<sup>13</sup> → Schoch 2. Kap Rn 366; → Eifert 5. Kap Rn 74 ff.

<sup>14</sup> → Eifert 5. Kap Rn 283 f.

<sup>15</sup> Detterbeck AllgVwR § 10 Rn 749 ff; Ruffert in: Erichsen/Ehlers, AllgVwR § 24 Rn 32; Maurer AllgVwR § 11 Rn 38 a–d.

Modifikationen des § 48 II und IV VwVfG werden erst verständlich, wenn man das EU-Beihilferecht insgesamt in den Blick nimmt.<sup>16</sup>

- 8 (2) Auch die im Allgemeinen Verwaltungsrecht dargestellten weiteren Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung werden durch die Regelungen in den einzelnen Fachverwaltungsgesetzen vielfach konkretisiert. Das gilt zum einen für das Recht der **Verwaltungsverträge**,<sup>17</sup> für die die Kommunalverträge,<sup>18</sup> die städtebaulichen Verträge<sup>19</sup> und das Vergaberecht<sup>20</sup> Beispiele bilden. An diesen lässt sich die Grenzziehung zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Verwaltungsverträgen nachzeichnen und die unterschiedlichen Möglichkeiten des Vertragsrechtsschutzes studieren.
- 9 (3) Wieder in anderer Weise sind das Allgemeine Verwaltungsrecht und das Besondere Verwaltungsrecht bei den **normativen Handlungsformen** der Rechtsverordnung und der Satzung miteinander verzahnt. Hier geht es zunächst einmal um das richtige Verständnis der gesetzlichen Vorbehaltslehre als Teil der verfassungsrechtlichen Grundlagen des Verwaltungsrechts.<sup>21</sup> Rechtsverordnungen bedürfen auf jeden Fall einer gesetzlichen Grundlage, die noch dazu gewisse Bestimmtheitsanforderungen erfüllen muss,<sup>22</sup> während Satzungen als Ausdruck der eigenständigen demokratischen Legitimation von Selbstverwaltungsträgern freier gestellt sind.<sup>23</sup> Wie aber sehen hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlagen für Rechtsverordnungen aus, und welche gesetzlichen Grundlagen sind für eingreifende Satzungen unbeschadet ihrer größeren Selbständigkeit verfassungsrechtlich gefordert? Auf diese Fragen lassen sich am Beispiel der Gefahrenabwehrverordnungen im Polizeirecht,<sup>24</sup> an den Satzungsregelungen des Kommunalrechts<sup>25</sup> und speziell am Beispiel des Bebauungsplans<sup>26</sup> Antworten entwickeln, die die abstrakten Aussagen des Allgemeinen Verwaltungsrechts konkretisieren.
- 10 (4) Die Spannung zwischen **Gesetzesgebundenheit** und **Verwaltungsermessen** durchzieht das Allgemeine und das Besondere Verwaltungsrecht wie ein roter Faden. Die wichtigsten Anknüpfungspunkte für das Verwaltungsermessen im Allgemeinen Verwaltungsrecht sind für die administrative Handlungsperspektive § 40 VwVfG und für die gerichtliche Kontrollperspektive § 114 VwGO. Aus beiden Normen ist vor allem die Lehre von den Ermessensfehlern (Ermessensüberschreitung, Ermessensfehlergebrauch, Ermessensausfall) zu entwickeln, die zu den Standardthemen des Allgemeinen Verwaltungsrechts gehört.<sup>27</sup> Was aber das Ermessen in seinem Kern ausmacht und welche Ziele die Verwaltung bei der Ausübung ihres Ermessens legitimerweise verfolgen darf, darüber sagen die allgemeinen Vorschriften nichts. § 40 VwVfG verweist hier gleich zweimal ausdrücklich auf die Bestimmungen der Fachgesetze, die dort normierten Ermessensermächtigungen und die darin umschlossenen Ziel- und Grenzbestimmungen. Die Grundstruktur des Ermessens ist in den allgemeinen Lehren fixiert, welche Abwägungskriterien

16 Dazu → *Huber* 3. Kap Rn 247 ff.

17 Zum die öffentlich-rechtlichen und die privatrechtlichen Verträge der Verwaltung umgreifenden Begriff des „Verwaltungsvertrages“ vgl *Gurlit* in: Erichsen/Ehlers, AllgVwR § 30; ausf *Bauer* in: GVwR II § 36 Rn 70 ff.

18 → *Röhl* 1. Kap Rn 146 ff.

19 → *Krebs* 4. Kap Rn 174 ff.

20 → *Huber* 3. Kap Rn 277 ff.

21 Dazu *Ehlers* in: Erichsen/ders, AllgVwR § 2 Rn 38 ff; ausf *Ossenbühl* in: HStR V §§ 101, 103, 105; *Reimer* in: GVwR I § 9 Rn 23 ff und 73 ff.

22 Dazu *Möstl* in: Erichsen/Ehlers, AllgVwR § 20 Rn 2 ff.

23 *Möstl* in: Erichsen/Ehlers, AllgVwR § 20 Rn 11 ff.

24 → *Schoch* 2. Kap Rn 373 ff.

25 → *Röhl* 1. Kap Rn 134 f.

26 → *Krebs* 4. Kap Rn 83 ff.

27 Vgl *Detterbeck* AllgVwR § 8 Rn 324; *Maurer* AllgVwR § 7 Rn 19 ff. Mit systematisch überzeugenderem Neuansatz, der Beurteilungsermächtigung und Rechtsfolgenermessen in einen einheitlichen Bezugsrahmen stellt, *Jestaedt* in: Erichsen/Ehlers, AllgVwR § 11 (zur „traditionellen Trias der Ermessensfehler“ dort Rn 61 ff).

aber im Einzelfall zu berücksichtigen sind, lässt sich nur nach gründlicher Analyse der einschlägigen fachgesetzlichen Ermessensnormen sagen.<sup>28</sup> Die Ermessenslehre des Polizeirechts mit ihren differenzierten Regeln zur Auswahl der Verantwortlichen und der in Betracht kommenden Mittel macht das anschaulich.<sup>29</sup> Ähnliches gilt, wenn im Umweltrecht angesichts komplexer Bewertungen und Abwägungen nach administrativen Gestaltungsermächtigungen<sup>30</sup> oder im Straßenrecht nach den zulässigen Kriterien für die Versagung einer beantragten Sondernutzungserlaubnis gefragt wird.<sup>31</sup> Schließlich bildet das Planungsermessen ein Beispiel dafür, wie die ganze neuere Ermessenslehre nicht richtig erfasst werden kann, wenn man nicht die Entwicklung der baurechtlichen Abwägungsdogmatik einbezieht.<sup>32</sup>

(5) Die gegenseitige Bezogenheit von Allgemeinem und Besonderem Verwaltungsrecht sei hier schließlich noch am Beispiel des **Staatshaftungsrechts** aufgezeigt: Für die schuldhaften Amtspflichtverletzungen finden sich kaum Sonderregelungen; hier beherrscht der allgemeine Tatbestand des Art. 34 GG iVm. § 839 BGB als Anspruchsgrundlage das Feld, der freilich, z.B. in der Frage der Drittbezogenheit der Amtspflicht, auf das Besondere Verwaltungsrecht angewiesen bleibt. Bei den anderen Anspruchsgrundlagen, z.B. dem Rechtsinstitut des enteignungsgleichen Eingriffs oder der Plangewährleistung, sieht sich das allgemeine verwaltungsrechtliche Anspruchstableau noch erheblich mehr auf Ergänzungen durch fachgesetzliche Regelungen angewiesen, z.B. solche des Polizeirechts, des Naturschutzrechts und des Bauplanungsrechts.<sup>33</sup> Wie sich das Institut der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmungen entwickelt hat und welche Rechtsgrundlagen heute zu fordern sind, lässt sich am besten in der Auseinandersetzung mit den Entschädigungsvorschriften des Wasserrechts erarbeiten.<sup>34</sup>

### III. Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung

Die Beziehungen zwischen dem Besonderen und dem Allgemeinen Verwaltungsrecht gehen über die aufgezeigten praktischen Punkte aber noch hinaus. Sie bilden zugleich ein spezifisches theoretisch-systematisches Verhältnis. In ihm kommt dem Allgemeinen Verwaltungsrecht die Funktion zu, das Konzept von Verwaltung, das **Verwaltungsmodell**, auszudrücken, das einer Rechtsordnung zugrunde liegt:<sup>35</sup> die auf Dauer angelegten, gleichwohl nicht gänzlich unwandlungsfähigen Aussagen zur Stellung der Exekutive zu den anderen Staatsfunktionen, zu ihren Aufträgen und Handlungsmaßstäben, ihren Einbindungen in europäische und internationale Entscheidungszusammenhänge, ihrer Verantwortung gegenüber Gesellschaft und Bürgern, ihrem Verhältnis zu individuellen Freiheits- und Leistungserwartungen.<sup>36</sup> Das Besondere Verwaltungsrecht verkörpert demgegenüber die konkreten Entscheidungen der Politik, die in den einzelnen Fachgebieten oft recht unterschiedlichen, keineswegs stimmigen Linien folgen, weil sich Sonderinteressen durchgesetzt haben. Die Ausrichtung am Allgemeinen Verwaltungsrecht kann hier dazu beitragen, Sonderentwicklungen ein Stück weit einzufangen und die Rechtspraxis auf

<sup>28</sup> Dazu auch *Schmidt-Aßmann* Ordnungsidee 4. Kap Rn 46 ff.

<sup>29</sup> → *Schoch* 2. Kap Rn 152 ff und 225 ff.

<sup>30</sup> → *Eifert* 5. Kap Rn 82.

<sup>31</sup> → v. *Danwitz* 7. Kap Rn 63.

<sup>32</sup> Dazu *Jestaedt* in: Erichsen/Ehlers, AllgVwR § 11 Rn 18, 27; → *Krebs* 4. Kap Rn 98 ff.

<sup>33</sup> Anschaulich *Grzeszick* in: Erichsen/Ehlers, AllgVwR § 46; aus dem Besonderen Verwaltungsrecht → *Schoch* 2. Kap Rn 408 ff; → *Krebs* 4. Kap Rn 187 ff.

<sup>34</sup> *Grzeszick* in: Erichsen/Ehlers, AllgVwR § 45 Rn 42 ff; → *Eifert* 5. Kap Rn 242.

<sup>35</sup> So auch *Schmidt-Preuß* (Fn 3) 778 f. Ähnlich zur Funktion des Allgemeinen Teils des StGB *Roxin* Strafrecht Allgemeiner Teil I, 4. Aufl 2006, § 1 Rn 15.

<sup>36</sup> Vgl dazu *Hoffmann-Riem* in: GVwR I § 10 und *Masing* dort § 7; *Pitschas* in: GVwR II § 42; *Scherzberg* in: Trute/Groß/Röhl/Möllers, Allgemeines Verwaltungsrecht – Zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, 837 ff.

Konsistenz und Rationalität zu verpflichten.<sup>37</sup> Umgekehrt bedarf das Allgemeine Verwaltungsrecht aber immer wieder der Rückorientierung seiner abstrakten Lehren an den gegenwärtigen Problemlagen.

- 13 Die in der verwaltungsrechtlichen Systematik angelegte Wechselbezüglichkeit zwischen Allgemeinem Teil und besonderen Teilen stellt zugleich die notwendige Anpassungsfähigkeit der allgemeinen Rechtsinstitute und Lehrsätze an neue Entwicklungen sicher. „Seinen Anspruch auf Strukturierung und Systembildung müsste das Allgemeine Verwaltungsrecht bald aufgeben, wenn es nicht in der Lage wäre, sich neuen Fragestellungen und Problemlagen zu öffnen.“<sup>38</sup> Es geht darum, die **Reformfähigkeit des Verwaltungsrechts** insgesamt zu sichern.<sup>39</sup> Das Besondere Verwaltungsrecht zeigt dazu in seinen Vorschriften Lösungsmuster für bestimmte Interessenkonstellationen auf. Vollzugsmängel in einem bestimmten Bereich indizieren Konflikte, die es zu analysieren und mit Mitteln zu lösen gilt, die sich schon in anderen Gebieten bewährt haben. Seine Gebiete sind ein Fundus verfügbarer Lösungen und ein Spiegel bestehender Regelungsbedürfnisse. Verwaltungsrechtliche Systembildung erfolgt immer deduktiv und induktiv zugleich.<sup>40</sup> Ablauf und Struktur dieses Prozesses lassen sich am Beispiel umweltrechtlicher Fragestellungen und ihrer Einwirkung auf die Systembildung gut verfolgen.<sup>41</sup> Ungleichzeitigkeiten in den verstreuten Gebieten des Fachrechts werden in gewissem Maße ausgeglichen, wenn sie in einen allgemeinen Rahmen eingestellt werden.<sup>42</sup>
- 14 Diese Überlegungen führen zu einem für das Allgemeine Verwaltungsrecht zentralen Punkt, der richtigen Auswahl seiner **Referenzgebiete**. Mit diesem Begriff sollen diejenigen Gebiete des Besonderen Verwaltungsrechts bezeichnet werden, die das Fallmaterial und die Beispiele für die Aussagen des allgemeinen Rechts abgeben.<sup>43</sup> Die Bedeutung ihrer Auswahl liegt auf der Hand: Ein Teil der allgemeinen Lehren ist induktiv aus einem Vergleich gebietsspezifischer Regelungsmuster gewonnen. Auch diejenigen Teile, die deduktiven Ursprungs sind, werden fortlaufend an Beispielen aus einzelnen Verwaltungsbereichen erläutert und erprobt. Die Referenzgebiete bringen jene Ausrichtung auf Verwaltungsaufgaben und Verwaltungszwecke in das Allgemeine Verwaltungsrecht, die gegenüber einem Denken in allgemeinen Begriffen wiederholt angemahnt worden ist.<sup>44</sup> Das Allgemeine Verwaltungsrecht ist folglich keineswegs so abstrakt und aufgabenarm, wie gelegentlich kritisiert wird. Die Frage ist nur, ob es die richtigen, d.h. die heute repräsentativen und wichtigen Aufgaben sind, die sich über die Referenzgebiete in den allgemeinen Lehren zur Geltung bringen.
- 15 Die Vorstellungswelt des Allgemeinen Verwaltungsrechts hat sich vorrangig am Anschauungsmaterial des Polizei-, Kommunal-, Bau- und Beamtenrechts entwickelt. Dieses sind auch heute unbestreitbar wichtige Gebiete: Das **Polizeirecht** bildet den Grundtyp des Sicherheitsrechts, dessen Bedeutung angesichts des elementaren staatlichen Auftrags zur Gefahrenabwehr und Sicherheitsgewährleistung offen zutage liegt; hier geht es um „Grundbedingungen für die

37 Vgl. Schmidt-Preuß (Fn 3) 778: Chancen für Rationalitätsgewinn und Richtigkeitsgewähr. Im Blick auf die europäische Rechtsentwicklung *Kahl* DV 2010, Beiheft 10, 39 (43 ff).

38 Schmidt-Preuß (Fn 3) 782.

39 Ausführlich *Groß* DV 1999, Beiheft 2, 57 (70 ff); (mit unterschiedlicher Akzentsetzung) *Voßkuhle* GVwR I § 1 Rn 9 ff; *Ehlers* in: *Erichsen/ders*, AllgVwR § 3 Rn 100 ff; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth* VwR I § 2 Rn 5 ff; *R. Schmidt* VerwArch 91 (2000) 149; *R. Schröder* Verwaltungsrechtsdogmatik im Wandel, 2007, 169 ff; *Appel und Eifert* in: *VVDStRL* Bd 67 (2008) 226 ff und 286 ff; *Kersten/Lenski* DV 42 (2009), 501.

40 Ähnlich *Brohm* Strukturen der Wirtschaftsverwaltung, 36 ff; *Möllers* VerwArch 93 (2002) 22, 46 ff, 55 f.

41 Grundlegend *Hoffmann-Riem* AöR 115 (1990) 400 ff; *P.M. Huber* AöR 114 (1989) 252 ff; *Jaeckel* Gefahrenabwehrrecht und Risikodogmatik, 2010.

42 Dazu *Schulze-Fielitz* DV 27 (1994) 227.

43 *Voßkuhle* in: GVwR I § 1 Rn 43 ff. Am Beispiel des Verwaltungsverfahrenrechts *F. Wollenschläger* Verwaltungsverfahren, 2010.

44 *Badura* Verwaltungsrecht im liberalen und sozialen Rechtsstaat, 1966.

individuelle Freiheitsentfaltung und die Aufrechterhaltung sozialer Wohlfahrt“.<sup>45</sup> Im **Kommunalrecht** verbinden sich das Organisationsrecht der Selbstverwaltung und das Recht der Daseinsvorsorge zum Standardrecht demokratisch eigenständig legitimierter, ortsnaher Verwaltung.<sup>46</sup> Das **Baurecht** stellt ein Rechtsgebiet dar, das die Wandlungen der Verwaltungsaufgaben von der punktuellen Intervention zur planerischen Gestaltung gut erkennen lässt.<sup>47</sup>

Trotzdem kann man nicht davon ausgehen, dass die bisherigen Referenzgebiete die großen 16 Verwaltungsaufgaben unserer Zeit, um deren systematische Erfassung es im Allgemeinen Verwaltungsrecht gehen muss, erschöpfend zur Darstellung bringen. In diesem Sinne wichtige Bereiche sind heute die Verantwortung des Staates für die Wirtschaft, für den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und für die soziale Sicherheit. **Umweltverwaltungsrecht** und **öffentliches Wirtschaftsrecht** sind zudem Gebiete, in denen die Europäisierung weit fortgeschritten ist; ihre Regelungsmuster in die verwaltungsrechtliche Systembildung einzubeziehen heißt folglich, die Rezeption des EU-Rechts zu verstärken.<sup>48</sup> Die Vielfalt neuer Organisations- und Handlungsformen in diesen Referenzgebieten belegt, wie sehr auch von den allgemeinen Lehren Anpassung und Fortentwicklung verlangt werden. Neben den vertrauten Gebieten der Ordnungs- und Leistungsverwaltung hat sich bereichsspezifisch ein **Recht der Gewährleistungsverwaltung**, ein Recht verstärkter Kooperation zwischen Verwaltung, Individuen, Unternehmen und Verbänden entwickelt, das in das Allgemeine Verwaltungsrecht integriert und durch dieses rationalisiert werden muss.<sup>49</sup>

---

45 → Schoch 2. Kap Rn 2; ausf Möstl Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, bes 37 ff; Stoll Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft, 15 ff; Wißmann Generalklauseln, 2008, 187 ff; Schöndorf-Haubold, Europäisches Sicherheitsverwaltungsrecht, 2010.

46 Vgl nur Oebbecke und Burgi VVDStRL Bd 62 (2003) 366 ff und 405 ff.

47 Schmidt-Aßmann Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, bes 63 ff; Wahl Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung, 1978, Bd 1, 21 ff und 114 ff.

48 Dazu → Huber 3. Kap. Rn 78 ff und Eifert 5. Kap Rn 18 ff. Umfassende Darstellung jetzt bei Terhechte Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2011.

49 Grundlegend Voßkuhle VVDStRL Bd 62 (2003), 266 ff; Schulze-Fielitz in: GVwR I § 12 Rn 51 ff; Burgi dort § 18 Rn 79 f; Schoch NVwZ 2008, 241; ausf Franzius Gewährleistung im Recht, 2008. Zur „regulierten Selbstregulierung“ → Eifert 5. Kap Rn 112 ff.



# Erstes Kapitel

## Hans Christian Röhl Kommunalrecht\*

- Gliederung**
- I. Grundlagen — 1
    1. Gesetzliche Grundlagen — 2
      - a) Kommunalrecht i.e.S. — 2
      - b) Rechtsgrundlagen kommunaler Tätigkeit — 3
    2. Grundbegriffe: Gemeinde, Einwohner, Bürger — 4
      - a) Gemeinde — 4
      - b) Einwohner und Bürger — 5
      - c) Rechte und Pflichten der Einwohner und Bürger — 6
    3. Die Idee bürgerschaftlicher Selbstverwaltung — 7
    4. Entwicklung der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland — 9
      - a) Territorialreformen — 9
      - b) Die Bedeutung des Rechts der Europäischen Union — 11
    5. Aktuelle Herausforderungen — 13
      - a) Bevölkerungsdynamik — 13
      - b) Kommunale Finanzen — 14
      - c) Veränderte Kommunikationsstrukturen — 15
  - II. Die Verfassungsgarantie des Art 28 II GG — 16
    1. Vorbemerkung: Die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden — 16
      - a) Gemeinden: Ein besonderer Teil des Staates — 16
      - b) Die demokratische Verfassungsstruktur in der Gemeinde, Art 28 I 2 GG — 17
      - c) Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung — 19
        - aa) Adressaten der Selbstverwaltungsgarantie — 20
        - bb) „Institutionelle Garantie“ und subjektive Rechtsstellung — 21
    2. Garantie der kommunalen Ebene, Art 28 I 2, II GG — 22
    3. Schutz der individuellen Gemeinde in ihrem Bestand — 24
    4. Schutz der eigenverantwortlichen Wahrnehmung kommunaler Aufgaben — 26
      - a) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft — 27
      - b) Zuweisung durch den Gesetzgeber — 28
        - aa) Verpflichtung auf eine kommunalspezifische Aufgabenausstattung — 29
        - bb) Abweichung von der Regelzuweisung — 30
        - cc) Überörtliche Angelegenheiten, Gemengelage, Wanderungsprozesse — 31
        - dd) Art 28 II GG als Schranke kommunalen Handelns? — 32
      - c) Eigenverantwortlichkeit — 35
      - d) Insbesondere: So genannte Gemeindehoheiten — 36
      - e) Der Gesetzesvorbehalt und seine Grenzen — 42
        - aa) Die Kernbereichsgarantie — 43
        - bb) Gemeindespezifisches materielles Aufgabenverteilungsprinzip — 44
        - cc) Zugriff auf die Eigenverantwortlichkeit: Hinreichender Spielraum — 45
        - dd) Zuweisung zusätzlicher Aufgaben — 46
  - III. Weitere Gewährleistungen gemeindlicher Selbstverwaltung und kommunaler Rechtspositionen — 51
    1. Gewährleistungen auf europäischer Ebene — 51
      - a) Unionsrechtliche Gewährleistung der Selbstverwaltung — 51
      - b) Die Berufung auf Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten — 52
    2. Gewährleistungen im Grundgesetz — 53
      - a) Partielle Finanzgarantien — 53
      - b) Grundrechte — 55
        - aa) Bereiche öffentlicher Aufgabenerfüllung — 56

\* Der Beitrag stellt eine behutsame Weiterentwicklung der Lehrdarstellung von *Eberhard Schmidt-Aßmann* dar. Für die Überlassung dieser Aufgabe sage ich Dank. Die Neubearbeitung hat Herr ass. iur *Daniel Sigg* nachhaltig unterstützt. Die Verantwortung für Fehler und Auslassungen liegt bei mir.

- bb) Bereiche fiskalisch-erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit — 57
- 3. Selbstverwaltungsgarantien der Landesverfassungen — 58
- IV. Die Gemeinden im Gefüge öffentlicher Aufgabenerfüllung – Aufgabensystematik, Staatsaufsicht und Aufgabenträger — 59
  - 1. Kommunale Aufgabensystematik — 60
    - a) Aufgabenkategorien und Staats-einfluss — 60
    - aa) Überblick — 60
    - bb) Dualistisches und monistisches Modell — 61
    - cc) Eigener Wirkungskreis/Freie und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben — 62
    - dd) Auftragsangelegenheiten/Pflichtaufgaben nach Weisung — 63
    - b) Das systematische Verständnis des Staatseinflusses bei den „Staatsaufgaben“/Pflichtaufgaben nach Weisung — 64
      - aa) Die Perspektive des Art 28 II GG — 64
      - bb) Differenzierungen — 65
      - cc) Ergebnis — 66
      - dd) Verfahrens- und prozessrechtliche Konsequenzen — 67
  - 2. Rechtsaufsicht — 68
    - a) Aufsichtsmittel — 69
    - b) Rahmenbedingungen und Rechtsschutz — 70
  - 3. Fachaufsicht — 71
    - a) Wesen und Regelungen — 71
    - b) Rechtsschutz gegen fachaufsichtliche Maßnahmen — 72
  - 4. Mittel präventiver Aufsicht — 73
    - a) Zweck und Typik — 73
    - b) Spezielle Genehmigungsvorbehalte — 74
    - aa) Rechtliche Unbedenklichkeits-erklärung — 75
    - bb) Staatliche Mitentscheidung, Kondominium — 76
  - 5. Formen der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung im gemeindlichen Raum — 77
    - a) Staatliche Behörden — 78
    - b) Weitere Modi der Aufgabenwahrnehmung — 79
    - c) Privatisierung — 80
  - 6. Aufgabenbestand und Gemeindestatus: kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden — 81
    - a) Das Bild der Einheitsgemeinde — 82
    - b) Kreisangehörige Gemeinden — 82
    - c) Kreisfreie Städte — 83
    - d) Privilegierte kreisangehörige Gemeinden — 84
- V. Gemeindeverfassungsrecht — 85
  - 1. Kommunalwahlen — 85
    - a) Grundsätze — 85
    - b) Rechtsschutz bei Kommunalwahlen — 86
  - 2. Überblick: Die Gemeindeorgane — 87
  - 3. Der Gemeinderat — 90
    - a) Zusammensetzung und Mitglieder-status — 90
    - aa) Rechts- und Pflichtenstatus — 92
    - bb) Insbesondere Befangenheitsvorschriften — 93
    - b) Interne Organisation und Verfahren des Rates — 94
      - aa) Ratsvorsitzender — 94
      - bb) Ratsgeschäftsordnung — 95
      - cc) Ratsitzungen — 96
      - dd) Ratsausschüsse — 97
      - ee) Fraktionen — 98
    - c) Aufgaben des Gemeinderates — 99
      - aa) Systematik — 100
      - bb) Vorbehaltsaufgaben des Rates (Überblick) — 101
  - 4. Der Bürgermeister — 102
    - a) Status — 102
    - b) Aufgaben — 103
      - aa) Ratszuarbeitung, Ratsvorsitz — 103
      - bb) Einspruchsrecht — 104
      - cc) Geschäfte der laufenden Verwaltung — 105
      - dd) Übertragene Angelegenheiten — 106
      - ee) Dringlichkeitsentscheidungen — 107
      - ff) Außenwirksame Entscheidungen: Verwaltungschef, rechtsgeschäftliche Vertretung, Beteiligungsrechte — 108
  - 5. Besonderheiten kollegialer Leitungsgremien — 109
  - 6. Kommunalverfassungsverstreit — 113
    - a) Grundfragen und Entwicklung — 114
    - b) Einzelheiten — 115
  - 7. Formen plebiszitärer Beteiligung — 117
    - a) Schlichte Mitwirkungsmöglichkeiten — 118
    - b) Mitentscheidungsmöglichkeiten — 119
  - 8. Gemeindeinterne Gliederungen: Bezirke, Ortschaften — 122
- VI. Die Gemeindeverwaltung — 123
  - 1. Grundlagen — 123
  - 2. Die allgemeine Gemeindeverwaltung — 124
  - 3. Wirtschaftliche Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform — 125
    - a) Überblick — 125
    - b) Eigenbetrieb, Kommunalunternehmen — 126

4. Privatrechtliche Organisationsformen als Teil des kommunalen Organisationsrechts — 127
  - a) Rechtsformen — 128
  - b) Erhalt der Gemeinwohlbindungen – „Einwirkungspflicht“ — 129
5. Vertragliche Verwaltungsstrukturen in der Kommune — 130
- VII. Kommunalspezifische Handlungsformen: Rechtsetzung der Gemeinden und kommunale Verträge — 132
  1. Gemeindliche Satzungen — 133
    - a) Regelungstypus — 133
    - b) Ermächtigungsgrundlage für kommunale Satzungen und Gesetzesvorbehalt — 134
    - c) Formelle Vorgaben — 136
      - aa) Satzungsgebungsverfahren — 137
      - bb) Verfahrensfehler — 138
      - d) Materielle Anforderungen an Satzungen, insbes Vorrang des Gesetzes — 140
      - e) Rechtsschutz gegen Satzungen — 141
  2. Weitere gemeindliche Rechtsetzungsakte — 144
    - a) Rechtsverordnungen — 144
    - b) Inneradministrative Rechtsätze — 145
  3. Kommunale Verträge — 146
    - a) Wirksames Zustandekommen — 147
      - aa) Allgemein — 147
      - bb) Insbesondere: Vergaberecht — 148
      - b) Grenzen der Wirksamkeit — 149
- VIII. Die Leistungen der Gemeinden für ihre Einwohner — 150
  1. Das Recht kommunaler Leistungserbringung — 150
    - a) Grundfragen — 150
    - b) Modi kommunaler Leistungserbringung — 153
  2. Insbesondere: Öffentliche Einrichtungen — 155
    - a) Begriff — 155
    - b) Widmung — 158
    - c) Nutzungsrechte — 159
    - d) Benutzungsverhältnis — 161
      - aa) Bei öffentlich-rechtlicher Organisationsform — 162
      - bb) Bei privatrechtlicher Organisationsform — 162
      - cc) Benutzungsbedingungen — 163
      - e) Rechtsformen und Zugang — 164
  3. Einrichtungen mit Anschluss- und Benutzungszwang — 166
    - a) Tatbestand — 166
    - b) Grundrechtsfragen — 168
      - aa) Anschlusspflichtige — 168
      - bb) Anbieter gleichartiger Leistungen — 169
- IX. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden — 170
  1. Grundlagen — 170
    - a) Kommunale Wirtschaft zwischen Daseinsvorsorge und Gewinnerzielung — 171
    - b) Schutzzweck des kommunalen Wirtschaftsrechts — 172
    - c) Systematische Überlegungen — 173
  2. Kommunalrechtliche Schranken gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit — 174
    - a) Anwendbarkeit — 174
    - b) Kommunalrechtliche Schrankentrias — 175
      - aa) Öffentlicher Zweck — 175
      - bb) Leistungsfähigkeitsbezug — 176
      - cc) Sog Subsidiarität — 177
      - dd) Insbesondere: Territorialitätsprinzip — 178
    - c) Durchsetzung der kommunalrechtlichen Schranken — 179
      - aa) Subjektiv-öffentliche Rechte — 179
      - bb) Durchsetzung über Wettbewerbsrecht (UWG, Vergaberecht) — 180
      - d) Das Recht nichtwirtschaftlicher Unternehmen — 181
  3. Allgemeines Wirtschaftsrecht — 182
  4. Unionsrechtlicher Rahmen — 183
    - a) Der allgemeine Rahmen — 184
    - b) Bereichsspezifische Vorgaben — 186
- X. Finanzen und Haushalt — 187
  1. Das Gemeindefinanzsystem — 188
    - a) Überblick über die Einnahmen — 188
    - b) Steuereinnahmen — 189
    - c) Gebühren und Beiträge, privatrechtliche Entgelte — 191
    - d) Finanzausgleich, insbes der kommunale Finanzausgleich — 192
    - e) Kredite und Entschuldung — 195
    - f) Reformbedarf — 196
  2. Kommunales Abgabenrecht — 197
    - a) Steuern — 198
    - b) Gebühren und Beiträge, privatrechtliche Entgelte — 200
  3. Haushaltsrecht — 202
    - a) Neues Steuerungsmodell und kommunales Haushaltsrecht — 203
    - b) Haushaltssatzung, Haushaltsplan — 204
    - c) Haushaltsvollzug — 207
- XI. Das Recht der Landkreise (Kreise) — 208
  1. Grundgesetzliche Rechtsstellung — 209
    - a) Garantie der Kreisebene — 210
    - b) Garantie der Selbstverwaltung — 211
  2. Aufgaben der Kreise — 212
    - a) Kreisaufgaben und staatliche Steuerung — 213

- b) Aufgabenverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden — 214
  - aa) Übergemeindliche Aufgaben — 215
  - bb) Ergänzende Aufgaben — 216
  - cc) Ausgleichende Aufgaben — 217
  - dd) Kompetenz-Kompetenz — 218
  - 3. Organe des Kreises — 219
    - a) Kreistag — 220
    - b) Landrat — 221
    - c) Kreisausschuss — 222
  - 4. Staatliche Verwaltung im Kreis — 223
- XII. Sonstige Gemeindeverbände, Zweckverbände, interkommunale Zusammenarbeit — 224
    - 1. Gesamtgemeinden — 227
    - 2. Höhere Gemeindeverbände — 229
    - 3. Interkommunale Zusammenarbeit, Zweckverbände — 230
      - a) Formen interkommunaler Zusammenarbeit — 231
      - b) Insbesondere Zweckverbandsbildungen — 232

**Literatur:** *M. Burgi* Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung, VVDStRL 62 (2003) 405 ff. *M. Burgi* Kommunalrecht, 3. Aufl 2010 (zit Burgi KomR). *A. Dittmann* Kommunalverbandsrecht, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger (Hrsg), BesVwR II, 2. Aufl 2000, 105 ff. *D. Ehlers* Empfiehlt es sich, das Recht der öffentlichen Unternehmen im Spannungsverhältnis von öffentlichem Auftrag und Wettbewerb national und gemeinschaftsrechtlich neu zu regeln?, Gutachten E zum 64. DJT, 2002 (zit Ehlers Gutachten). *H.-U. Erichsen* Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl 1997 (zit Erichsen KomR NW). *A. Gern* Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl 2003 (zit Gern DKomR). *M.-E. Geis* Kommunalrecht, 2. Aufl 2011 (zit Geis KomR). *J. Hellermann* Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung, 2000 (zit Hellermann Daseinsvorsorge). *R. Hendl* Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, 1984 (zit Hendl Selbstverwaltung). *H.-G. Henneke*, Bundesstaat und Kommunale Selbstverwaltung nach den Föderalismusreformen, 2009. *ders.* Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, 5. Aufl 2012 (zit Henneke Finanzverfassung). *H.-G. Henneke* (Hrsg), Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union, 2001 (zit Henneke Verantwortungsteilung). *H.-G. Henneke* (Hrsg), Kommunale Perspektiven im zusammenwachsenden Europa, 2003. *H.-G. Henneke/H. Pünder/C. Waldhoff* (Hrsg), Recht der Kommunal Finanzen, 2006 (zit RdKomFin). *H.-G. Henneke/H. Strobl/D. Diemert* (Hrsg), Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft, 2008 (zit RdkHW). *W. Hoppe/M. Uechtritz* (Hrsg), Handbuch kommunale Unternehmen, 2. Aufl 2007 (zit Bearbeiter HBKomU). *W. Kahl* Die Staatsaufsicht, 2000 (zit Kahl Staatsaufsicht). *W. Kluth* Grundlagen des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, VwR II, 7. Aufl 2010, §§ 96–98. *Th. Mann/G. Püttner* (Hrsg) Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd 1, 3. Aufl 2007; Bd 2, 3. Aufl 2011 (zit Bearbeiter HkWP). *H. Meyer* Kommunalrecht, in: H. Meyer/M. Stolleis (Hrsg), Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen, 5. Aufl 2000, 169 ff (zit H. Meyer in: Meyer/Stolleis StuVwR Hess). *H. Müthling* Die Geschichte der deutschen Selbstverwaltung, 1966. *A. v. Mutius* Kommunalrecht, 2006 (zit v Mutius KomR). *J. Oebbecke* Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung, VVDStRL 62 (2003) 366 ff. *J.-Ch. Pielow* Grundstrukturen öffentlicher Versorgung, 2001 (zit Pielow Grundstrukturen). *H. Preuss* Die Entwicklung des deutschen Städtewesens, 1906 (Nachdruck 1965). *T. I. Schmidt* Kommunalrecht, 2011 (zit Schmidt KomR). *T. I. Schmidt* Kommunale Zusammenarbeit, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg), BesVwR I, 3. Aufl 2013, § 65. *E. Schmidt-Aßmann* Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl 2004. *E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem* (Hrsg), Organisationsrecht als Steuerungsressource, 1997. *E. Schmidt-Jortzig* Kommunalrecht, 1982 (zit Schmidt-Jortzig KomR). *F. Schoch* Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie, 1997 (zit Schoch Finanzautonomie). *M. Schröder* Kommunalverfassungsrecht, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger (Hrsg), BesVwR II, 2. Aufl 2000, 1 ff. *O. Seewald* Kommunalrecht, in: U. Steiner (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl 2006, 1 ff. *J. Suerbaum* Kommunale und sonstige öffentliche Unternehmen, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg), BesVwR I, 3. Aufl 2012, 338 ff. *P. J. Tettinger/W. Erbguth/Th. Mann* Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Aufl 2012, 3 ff (zit Tettinger/Erbguth/Mann BesVerwR). *K. Vogelgesang/U. Lübking/I. Ulbrich* Kommunale Selbstverwaltung, 3. Aufl 2005. *K. Waechter* Kommunalrecht, 3. Aufl 1997 (zit Waechter KomR). *W. Weber* Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 2. Aufl 1967. *G. Wurzel/A. Schraml/R. Becker* (Hrsg), Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, 2. Aufl. 2010 (zit RPkomUnt).

## I. Grundlagen

- 1 Als **Kommunalrecht** bezeichnet man die Summe derjenigen Rechtsätze, die sich auf Rechtsstellung, Organisation, Aufgaben, Handlungsformen und Finanzen der Kommunalkörper

schaften beziehen.<sup>1</sup> Zu den Kommunkörperschaften zählen die Gemeinden, die Landkreise, die Kommunalverbände und Sonderverbände sowie die kommunalen Zweckverbände. Das **Gemeinderecht** ist ein Teil des Kommunalrechts – der wichtigste Teil, weil die Gemeinden die Basis des körperschaftlich gegliederten kommunalen Verwaltungsgefüges sind. Zudem enthalten die anderen Teile des Kommunalrechts oft Verweisungen auf die Regelungen des Gemeinderechts. Daher steht das Gemeinderecht im Zentrum auch dieses Beitrages (Gliederungspunkte II–X), während das Recht der Landkreise und der sonstigen Gemeindeverbände nur knapp dargestellt wird (XI, XII).

## 1. Gesetzliche Grundlagen

### a) Kommunalrecht iES

Weder für das Kommunalrecht als Ganzes noch für das Gemeinderecht existiert eine geschlossene systematische *Kodifikation*. Wohl aber besteht in jedem Flächenstaat<sup>2</sup> der Bundesrepublik eine Gruppe von Gesetzen, die die **Hauptmaterien des Kommunalrechts** abdecken. Hierzu zählen die Gemeinde- und Landkreisordnungen<sup>3</sup> und die Zweckverbandsgesetze. Kommunalabgabengesetze und Vorschriften über das kommunale Eigenbetriebs-, Kassen- und Haushaltswesen ergänzen diesen engeren Kreis kommunalrechtlicher Gesetze. Kommunalrecht ist also in seinem Kern *Landesrecht*.

### b) Rechtsgrundlagen kommunaler Tätigkeit

Die **Rechtsgrundlagen für die kommunale Verwaltungstätigkeit** (Verwaltungsagenden) finden sich in Bundesgesetzen<sup>4</sup> oder Landesgesetzen,<sup>5</sup> die einzelne Materien des Verwaltungsrechts regeln (Fachgesetze), denn Gemeinden und Kreise sind zentrale Verwaltungsträger:<sup>6</sup> Im Bereich des Baurechts gehört zu den gemeindlichen Aufgaben die Bauleitplanung (§ 1 III, § 2 I BauGB); größere Gemeinden oder die Landkreise sind auch Baugenehmigungsbehörde. Polizeiliche bzw ordnungsbehördliche Aufgaben nehmen die Gemeinden idR als Ortspolizeibehörde wahr. Die

1 Ähnlich *Burgi* KomR, Rn 10; systematische Zusammenstellung der Rechtsquellen bei *Mann/Elvers* HkWP I, § 10.

2 Die Stadtstaaten Berlin und Hamburg unterscheiden nicht zwischen staatlicher und gemeindlicher Aufgabenträgerschaft. Zum organisatorischen Aufbau und der Binnengliederung Hamburgs *Bull* in: Hoffmann-Riem/Koch, Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht, 3. Aufl 2006, 89; *ders* HkWP I, § 26b. Zu Berlin *Hurnik* HkWP I, § 26a; *Musil/Kirchner* Das Recht der Berliner Verwaltung – unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge, 3. Aufl 2012. Bremen kennt zwar eine eigene kommunale Ebene; in der nachfolgenden Darstellung bleibt jedoch auch dieses Land wie die beiden anderen Stadtstaaten außer Ansatz; zu Bremen *Göbel* HkWP I, § 26c.

3 BW: GemeindeO (GemO BW), LandkreisO (LKrO BW); Bay: GemeindeO (GO Bay), LandkreisO (LKrO Bay); Bbg: Kommunalverfassung (BbgKVerf); Hess: GemeindeO (HessGO), LandkreisO (HessKO); MV: Kommunalverfassung (KV MV); Nds: KommunalverfassungG (NdsKomVG); NW: GemeindeO (GO NW), KreisO (KrO NW); RP: GemeindeO (GemO RP), LandkreisO (LKO RP); SL: Kommunal selbstverwaltungsG (KSVG SL); Sachs: GemeindeO (SächsGemO), LandkreisO (SächsLKrO); LSA: GemeindeO (GO LSA), LandkreisO (LKO LSA); SH: GemeindeO (GO SH), KreisO (KrO SH); Thür: Gemeinde- und LandkreisO (ThürKO).

4 Allerdings kann seit der Föderalismusreform eine Aufgabenzuweisung durch Bundesgesetz nicht mehr erfolgen, Art 84 I 7 u Art 85 I 2 GG (vgl a Rn 54). Sie hatte schon bisher aus Kompetenzgründen der Ausnahmefall zu bleiben: BVerfGE 22, 180, 210; E 77, 288, 299 → JK GG Art 72/2; vgl a 106, 62, 145f; bestehende Zuweisungen gelten aber fort, Art 125a I GG (im Einz *Schoch* DVBl 2007, 261).

5 Die daraus resultierende Rechtszersplitterung bereitet dem Studium ebenso wie jeder vereinheitlichenden Darstellung des Kommunalrechts erhebliche Schwierigkeiten. Die nachfolgenden Ausführungen wollen mit dem Text der jeweiligen Gemeindeordnung in der Hand gelesen werden. Zum Vergleich der Gemeindeordnungen *Schmidt-Eichstaedt/Stade/Borchmann* Die Gemeindeordnungen und die Kreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland (Lsbl), mit Einführungen.

6 Zur Baugenehmigungsbehörde → *Krebs* 4. Kap Rn 208; zur Ortspolizeibehörde → *Schoch* 2. Kap Rn 363f; zu Gemeindestraßen → *von Danwitz* 7. Kap Rn 11.

Gemeinden errichten und unterhalten die Gemeindestraßen. Sie sind je nach Größe und Leistungsfähigkeit Schulträger, betreiben Kindergärten, Krankenhäuser sowie Pflegeheime, auch ansonsten sind sie in vielfältiger Weise in die Erbringung von Sozialleistungen eingebunden. Grundlagen für das kommunale Markt- und Jahrmarktswesen finden sich in der Gewerbeordnung; die Ver- und Entsorgung (Energie, Wasser, Abwasser, Abfall, Personennahverkehr) gehören seit langem zum traditionellen Bestand kommunaler Aufgaben.

## 2. Grundbegriffe: Gemeinde, Einwohner, Bürger

### a) Gemeinde

- 4 Die Gemeinden werden von den Gemeindeordnungen als **Gebietskörperschaften** errichtet. Eine Gemeinde ist daher eine *Körperschaft* (des öffentlichen Rechts), also eine mitgliedschaftlich verfasste Organisation, die unabhängig ist vom Wechsel ihrer Mitglieder.<sup>7</sup> Als *Gebietskörperschaft* beruht ihr Verhältnis als Verband zu ihren Verbandsmitgliedern nicht wie bei anderen Körperschaften auf punktuellen Zuordnungskriterien, sondern wird kraft Gesetzes umfassend durch den Wohnsitz begründet:<sup>8</sup> Mitglieder sind alle Personen, die den Wohnsitz in ihrem Gebiet haben und wahlberechtigt sind (= Bürger, u Rn 5). Insofern gilt: *quidquid est in territorio, etiam est de territorio*. Den Gemeinden kommt für ihr Gebiet die **Gebietshoheit** zu, dh ihre örtliche Zuständigkeit erstreckt sich auf alle Personen und Sachen, die sich in ihrem Bereich aufhalten, ihren Sitz dort haben bzw dort belegen sind. Als Gebietskörperschaften sind die Gemeinden *rechtsfähig*, dh, ihnen ist rechtstechnisch allgemein die Fähigkeit verliehen, Träger von Pflichten und Rechten zu sein.<sup>9</sup> Die Rechtsfähigkeit schafft „Bewegungsfähigkeit“ im Rechtsverkehr und ist gleichzeitig rechtstechnisch der Garant einer Selbständigkeit gegenüber dem Staat.

### b) Einwohner und Bürger

- 5 Die Gemeindeordnungen unterscheiden zwischen Einwohnern und Bürgern.<sup>10</sup> **Einwohner** ist, wer in der Gemeinde einen Wohnsitz hat; es muss nicht sein einziger Wohnsitz sein. Überhaupt kommt es auf die polizeilich-melderechtlichen Voraussetzungen nicht an. Entscheidend ist der tatsächliche Aufenthalt, der allerdings von einer gewissen räumlich-gegenständlichen Stabilität sein muss. Auch Ausländer und Staatenlose sind Einwohner derjenigen Gemeinde, in der sie leben. **Bürger** sind Einwohner mit aktivem Kommunalwahlrecht, also Deutsche iSd Art 116 GG und Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union. Das Kommunalwahlrecht für EU-Ausländer beruht auf Art 20 II 1 u 2 b), 22 I AEUV iVm der Richtlinie 94/80/EG<sup>11</sup> und wird auch in Art 40 EUGRCh gewährleistet. Die Voraussetzungen im deutschen Recht schaffen Art 28 I 3 GG, die entsprechenden Regelungen in den Landesverfassungen und das Kommunalwahlrecht der Bundesländer.<sup>12</sup> Im Übrigen soll Ausländern das Wahlrecht zu gemeindlichen Entscheidungsgremien von Verfassungen wegen nicht eingeräumt werden können, weil die noch

7 *Wolff/Bachof VwR II*, § 71 III b) 1; § 84 II a) 1.

8 BVerfGE 52, 95, 117 f → JK GG Art 28 II/4; str ist, inwieweit die Universalität (u Rn 29) zum Begriff der Gebietskörperschaft gehört. Die überwiegende Meinung geht dahin, zumindest die subsidiäre Universalität des Wirkungskreises für ein konstituierendes Merkmal der Gebietskörperschaft zu halten, während andere (Nachw BVerfGE 52, 95, 118 → JK GG Art 28 II/4) es genügen lassen, wenn die Summe der Einzelzuständigkeiten zur effektiven Universalität neigt.

9 *Wolff/Bachof VwR II*, § 84 III d) 1 (Gebietskörperschaft); § 72 III b) 1 (Gebietshoheit); § 73 III c) 1 (Rechtsfähigkeit).

10 §§ 10, 12 GemO BW; Art 15 GO Bay; § 11 BbgKVerf; § 8 HessGO; § 13 KV MV; § 21 KV Nds; § 21 GO NW; § 13 GemO RP; § 18 KSVG SL; §§ 10, 15 SächsGemO; § 20 GO LSA; § 6 GO SH; § 10 ThürKO. Ausführlich *Mann HkWP I*, § 17.

11 ABl EG 1994 Nr L 368/38; weiterführend *Schönberger Unionsbürger*, 2005, 433 ff.

12 Bsp für die LandesVf: Art 72 I 2 Verf BW; Art 50 I 2 Verf RP. Einzelheiten zum Kommunalwahlrecht bei *Schrappner DVBl* 1995, 1167; *Pieroth/Schmülling DVBl* 1998, 365; *Kaufmann ZG* 1998, 25.

hM davon ausgeht, der Begriff des Volkes in Art 28 I 2 GG könne nur ebenso wie in Art 20 II GG als Staatsvolk interpretiert werden.<sup>13</sup> Weiter setzt das Wahlrecht voraus, dass der Berechtigte das 18. (in einigen Ländern das 16.) Lebensjahr vollendet hat und seit einiger Zeit – die Länderregelungen variieren zwischen drei und sechs Monaten – in der Gemeinde wohnt.

### c) Rechte und Pflichten der Einwohner und Bürger

Während die Einwohner die wesentlichen Adressaten der kommunalen Verwaltungsleistungen 6 sind (u Rn 159), haben die Gemeindebürger darüber hinaus das Recht auf politische Mitwirkung (u Rn 85ff, 117ff). Selbstverwaltung soll den Bürgern „eine wirksame Teilnahme an den Angelegenheiten des Gemeinwesens ermöglichen“.<sup>14</sup> Diesen **Rechten der Einwohner und Bürger** korrespondieren Pflichten: So ist in *politischer* Hinsicht die Stellung als Bürger mit der Verpflichtung zur ehrenamtlichen Mitwirkung in der Gemeinde verbunden. In den Kreis dieser Tätigkeiten fallen sowohl kurzfristige Verwaltungshilfen, zB als Wahlhelfer, als auch dauerhafte Mitwirkungsformen, zB als Schöffe oder als sachverständiger Bürger in Ausschüssen des Gemeinderates.<sup>15</sup> In *administrativer* Hinsicht stellen die Gemeindeordnungen die Verbindung von Lastentragung und Leistungsanspruch deutlich heraus. So heißt es in § 10 II der bad-württ Gemeindeordnung: „Die Einwohner sind im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinden nach gleichen Grundsätzen zu benutzen. Sie sind verpflichtet, die Gemeindelasten zu tragen“. Die **Lastentragung** wird heute ausgeformt vor allem durch das Abgaberecht (Rn 197ff). In einigen Ländern gibt es daneben noch die Möglichkeit, die Einwohner durch Satzung zu Naturaldiensten (sog Hand- und Spanndiensten) zu verpflichten.<sup>16</sup>

### 3. Die Idee bürgerschaftlicher Selbstverwaltung

a) Die **Idee bürgerschaftlicher Selbstverwaltung** in der Gemeinde kann sich in Deutschland 7 auf eine lange, durchaus wechselhafte Tradition berufen: Das Wort Gemeinde bezieht sich ursprünglich auf ein bestimmtes Gebiet, die Allmende, eine Gemarkung, an der eine Gruppe von Personen gemeinsame Rechte und Pflichten besaß. Von diesem Realvermögen übertrug sich die Bezeichnung auf die in einem als Einheit verstandenen Gebiet ansässigen Rechtsgenossen, deren Ordnung aus der Notwendigkeit zur Erledigung gemeinsamer Pflichten erwuchs. Seit dem 12. Jahrhundert entwickelte sich ein kommunales Gemeinwesen besonderer Art, die Stadt.<sup>17</sup> Hier siedelten sich neben den Handeltreibenden auch Handwerker an, die ihre Wohnstätte, häufig im Schutz einer Burg gelegen, gegen Angriffe von außen befestigten. Die Bürgerschaft gliederte sich in Gilden und Zünfte nach verschiedenen Erwerbszweigen. Diese Verbände führten häufig einen heftigen Streit um die politische Leitung des Gemeinwesens mit der Folge, dass soziale Schichtungen innerhalb der Städte mannigfache Differenzierungen schufen, so dass vielerorts nur Patrizier ratsfähig waren und eine hegemoniale Stellung erlangten. So wuch das genossenschaftliche Prinzip, das einst wichtige Impulse zur Entwicklung dieser Gemeinden gegeben hatte, der

<sup>13</sup> BVerfGE 83, 37, 53; *Nierhaus* in: Sachs, GG, Art 28 Rn 24; zum Diskussionsstand mwN *Dreier* in: ders, GG II, Art 28 Rn 70 ff.

<sup>14</sup> BVerfGE 79, 127, 150 → JK GG Art 28 II/17.

<sup>15</sup> Vgl *Wacker* Sachkundige Bürger und Einwohner in gemeindlichen Ausschüssen, 2000. Dem ehrenamtlich Tätigen obliegen Verschwiegenheitspflichten, und er hat die Befangenheitsvorschriften zu beachten, ebenso wie die Mitglieder des Gemeinderats, die ja auch ehrenamtlich tätig sind (Rn 91). Er ist Amtsträger im haftungsrechtlichen Sinne (Art 34 GG iVm § 839 BGB), regelmäßig aber nicht Ehrenbeamter im Sinne des Beamtenrechts.

<sup>16</sup> *Gern* DtKomR, Rn 555 mwN; zur Zulässigkeit BVerfGE 2, 313; *Scholz* in: Maunz/Dürig, GG, Art 12 Rn 500.

<sup>17</sup> *Scholler* KomR, 1ff; *Laufs* Rechtsentwicklungen in Deutschland, 6.Aufl 2006, 33ff, jeweils mwN. Zu den einzelnen Abschnitten der historischen Entwicklung vgl HkWP I, §§ 4–8.

Herrschaft einflussreicher Familien, die nun innerhalb der Stadt als Obrigkeit auftraten. Ein wesentliches Kriterium der Stadt war seit dem 13. Jahrhundert ihre Autonomie zur Rechtsetzung. Von größeren Orten wie Nürnberg, Lübeck oder Magdeburg übernahmen Tochterstädte bis weit in die östlichen Staaten Europas ihre Verfassung, so dass „Stadtrechtsfamilien“ entstanden, die in der Entwicklung des Rechts in Europa keine geringe Rolle spielen.<sup>18</sup>

- 8 b) Mit der Entwicklung des absolutistisch regierten Territorialstaates erstarrte fast überall in Deutschland das kommunale Leben. Städte und Dörfer bildeten nicht viel mehr als obrigkeitliche Verwaltungsbezirke. Neu belebt und auf neue Rechtsgrundlagen gestellt wurde die Idee einer gemeindlichen Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Hier waren es zunächst die **Stein-Hardenbergschen Reformen**, die auf dieses Gedankengut zurückgriffen.<sup>19</sup> Ihren klarsten Ausdruck fanden diese Überlegungen in der preußischen Städteordnung vom 19. November 1808, die ihren Zweck dahingehend umreißt, „den Städten eine selbständigere und bessere Verfassung zu geben, in der Bürgergemeinde einen festen Vereinigungspunkt gesetzlich zu bilden, ihnen eine tätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Teilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten“. Zunächst eher als staatsorganisatorisches Prinzip gedacht, geriet die Selbstverwaltungsidee im weiteren Verlauf der Entwicklung stärker unter die vom süddeutschen Konstitutionalismus gespeisten **Vorstellungen eines vorstaatlichen Status** der Gemeinden.<sup>20</sup> § 184 der Paulskirchenverfassung von 1849 und Art 127 der Weimarer Reichsverfassung von 1919 führten die Selbstverwaltung der Gemeinden unter den Grundrechten auf. Die kommunalrechtliche Praxis dagegen blieb stets stärker der staatsorganisatorischen Deutung der gemeindlichen Selbstverwaltung verhaftet. Dem Nationalsozialismus hingegen war die Idee der Selbstverwaltung fremd. Dementsprechend wurde zunächst in Preußen, 1935 durch die Deutsche Gemeindeordnung im gesamten Reich die Gemeindeverwaltung im Sinne des Führerprinzips verfasst. Bürgermeister und Gemeinderäte, letztere zudem auf eine neue Beratungsfunktion begrenzt, werden nicht mehr gewählt, sondern ernannt, die Aufsicht zudem systematisch ausgebaut.<sup>21</sup> In Abgrenzung hiervon nimmt Art 28 II GG den Selbstverwaltungsgedanken wieder auf und stellt die Selbstverwaltung in den Dienst einer gegliederten, freiheitswährenden Demokratie (Rn 17 ff).

#### 4. Entwicklung der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland

##### a) Territorialreformen

- 9 Der heutige Gebietszuschnitt und Bevölkerungsstand der Kommunalkörperschaften in den „alten“ Ländern der Bundesrepublik geht im Wesentlichen auf die **Territorialreform** zwischen 1967 und 1978 zurück. Vor der Reform gab es in der Bundesrepublik ca. 24000 Gemeinden; davon hatten 10760 weniger als 500 Einwohner. Die Gebietsreform, die durch umfangreiche verwaltungswissenschaftliche Gutachten vorbereitet worden war, hatte sich eine Stärkung der Verwaltungskraft und die Lösung des Stadt-Umland-Problems („Einheit von Planungs- und Verwaltungsraum“) zum Ziel gesetzt.<sup>21a</sup> Mittel zur Erreichung dieses Zieles waren vor allem die Eingemeindung und der Gemeindezusammenschluss – teils auf freiwilliger Grundlage, teils durch Hoheitsakt verordnet. Die Zahl der Gemeinden ging dadurch bundesweit auf ein Drittel (8505) zurück. Länderweise fiel die Reduktion allerdings recht unterschiedlich aus: Während

18 *Wieacker* Privatrechtsgeschichte der Neuzeit, 2. Aufl 1967, 189 ff.

19 Dazu *E.R. Huber* Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 Bd 1, 2. Aufl 1967, 102ff u 172ff; ferner *Burg* *VerwArch* 86 (1995) 495; *Cancik* *Staat* 43 (2004) 298; *Henneke/Ritgen* *DVB* 2007, 1253. Zur Entwicklung in Preußen *Thiel* *DV* 35 (2002) 25.

20 *Hendler* *Selbstverwaltung*, 19 ff; v *Unruh* *HkWP* I, § 4 Rn 6 ff.

21 *Pänder* *Die deutschen Gemeinden*, 1948, 19 ff; *Matzerath* *HkWP* I, § 7 Rn 12 ff.

21a Vgl *Thieme* *HkWP* I, § 9 Rn 64 ff.

Nordrhein-Westfalen zu radikalen Eingemeindungen griff, verminderten Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein die Zahl ihrer Gemeinden nur geringfügig und versuchten im Übrigen, durch die Bildung zusätzlicher Gemeindeverbände (Verbandsgemeinden, Ämter) das Neuordnungsziel zu erreichen. In der gleichen Zeit ging die Zahl der kreisfreien Städte von 139 auf 92, die der Landkreise von 425 auf 237 zurück.

Gebietszuschnitt und Bevölkerungszahlen der Gemeinden und Kreise in den „neuen“ Bundesländern knüpften zunächst an die bisherigen Verhältnisse an. Sie waren wesentlich kleiner dimensioniert als in den alten Bundesländern: Von den insgesamt 7563 Gemeinden hatten nahezu die Hälfte unter 500 und nur 15 über 100000 Einwohner. Mittlerweile haben alle neuen Länder kommunale Gebietsreformen durchgeführt.<sup>22</sup> Die Reformen arbeiten mit unterschiedlichen Lösungsmodellen, teils mit der Einführung der Ämterverfassung (vgl Rn 227f), teils mit Eingemeindungen, die sich alle an den Vorgaben des Art 28 II GG messen lassen müssen (vgl Rn 24). Heute bestehen in ganz Deutschland 11185 kreisangehörige Gemeinden in 295 Landkreisen neben 103 kreisfreien Städten und den drei Stadtstaaten.

## b) Die Bedeutung des Rechts der Europäischen Union

So wie das **Recht der Europäischen Union** alle Bereiche des Verwaltungsrechts betrifft,<sup>23</sup> erfasst es auch die wichtigsten Verwaltungsträger in der Fläche, die Kommunen. Die kommunale Rechtsanwendung hat danach den Vorrang des Unionsrechts zu beachten. Die exakte Rechtsanwendung, zu der die Kommunen nach Art 20 III GG verpflichtet sind, ist dadurch diffiziler geworden; das gilt zumal angesichts der unmittelbaren Wirkung der Richtlinien und der Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung.<sup>24</sup>

Allgemein hat sich die kommunale Ebene an das **System unverfälschten Wettbewerbs** anzugleichen,<sup>25</sup> das im AEUV insbesondere in den Grundfreiheiten, dem Wettbewerbsrecht (Art 101ff) und dem Beihilferecht (Art 107ff) Ausdruck gefunden hat. Das **Prinzip der Nicht-Diskriminierung** (Art 18 AEUV, Grundfreiheiten) stellt die Kommunen, denen naturgemäß die lokale Perspektive näher liegt, ebenfalls vor besondere Herausforderungen.<sup>26</sup>

Als markante **Einwirkungsfelder des Unionsrechts** lassen sich nennen: Das Kommunalwahlrecht ist um das Wahlrecht der Unionsbürger erweitert worden (Art 22 AEUV, dazu Rn 5, 17). Die Leistungserbringung der Gemeinden und ihre wirtschaftliche Betätigung müssen sich in das Wettbewerbssystem der Verträge einfügen, das zwar „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ anerkennt (Art 14, Art 106 II AEUV), aber keine kommunalen Strukturen garantiert (u Rn 183). Ein besonders Streitiges Thema war hier lange Zeit das kommunale Sparkassenwesen.<sup>27</sup> Aber auch ansonsten sind der Kommune bei der finanziellen Unterstützung ihrer Unternehmen durch das Beihilferecht (Art 107ff AEUV) die Hände gebunden (u Rn 184), wie überhaupt eine

<sup>22</sup> Überblick bei *Stüer/Landgraf* LKV 1998, 209; *Schmahl* DVBl 2003, 1300; *Ruge* LKV 2010, 460.

<sup>23</sup> *Ehlers* in: *Erichsen/ders*, AllgVwR, § 5; *Schmidt-Aßmann* in: *GVwR* I, § 5 Rn 29 ff; v *Danwitz* Europäisches Verwaltungsrecht; *Terhechte*, *VwR* der EU; ausf speziell zur Situation des Kommunalrechts *Ruffert* HkWP I, § 38 Rn 21 ff.

<sup>24</sup> Zum Vorrang *Ehlers* Jura 2011, 187. Zu RL-Wirkungen *EuGH* Slg 1989, 1839 Rn 28 ff – *Costanzo* (unmittelbare Wirkung); *Ehlers* in: *Erichsen/ders*, AllgVwR, § 5 Rn 14 ff; *Ruffert* in: *GVwR* I, § 17 Rn 135 ff; *Herrmann/Michel* JuS 2009, 1065.

<sup>25</sup> Früher in Art 3 EGV, jetzt in Prot Nr 27 zum LissVt als Teil des Binnenmarkts definiert (*Schröder* in *Streinz*, EUV/AEUV, Art 26 AEUV Rn 24) und in Art 119 I AEUV aufgenommen. Ob die Herausnahme aus Art 3 EUV eine Relativierung dieses Prinzips bedeutet, ist nicht klar, dafür *Knauff* EuR 2010, 725, 740 f.

<sup>26</sup> Dazu *Kingreen* in *Ehlers*, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 13; *Roeßing* Einheimischenprivilegierungen. Zum Gebührenrecht u Rn 200.

<sup>27</sup> Dazu *Oebbecke* *VerwArch* 93 (2002) 278. Vgl hierzu die Verständigung zwischen EU-Kommission und Bundesregierung vom 17. Juni 2001 über die Haftungsgrundlagen öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute („Brüsseler Verständigung“).

Wirtschaftsförderung durch Beihilfen nur im Rahmen dieser Vorschriften zulässig ist. Daneben werden im kommunalen Bereich vor allem die Vergabe öffentlicher Aufträge und die Umweltpolitik durch Vorgaben des Unionsrechts beeinflusst.<sup>28</sup> Insgesamt werden manche kommunalen Verwaltungsbereiche durch ihre Bindung an unionsrechtliche Vorgaben für lokal tätige Entscheidungsträger weniger steuerbar.

Jenseits dieser praktischen Schwierigkeiten fürchtet manche Gemeinde, durch das Unionsrecht und die Entscheidungsstrukturen der Europäischen Union in den Sog einer Zentralisierung geraten zu sein, der wenig Rücksicht auf die gewachsenen deutschen Kommunalstrukturen und ihre spezifischen Absicherungen nimmt. Auf der anderen Seite sollten die Chancen, die die Europäisierung des Rechts-, Wirtschafts- und Soziallebens bietet, von Städten und Gemeinden positiv als Erweiterung ihrer Handlungsmöglichkeiten erfasst und genutzt werden, um die **Idee einer Selbstverwaltung im europäischen Zeitalter** auszubilden und sie in die Diskussion um „Europäisches Regieren“ einzubringen.<sup>29</sup> Vielleicht wird es dann weniger auf die Frage ankommen (müssen), wie kommunale Handlungsspielräume auch auf europäischer Ebene rechtlich gesichert werden können (Rn 51).

## 5. Aktuelle Herausforderungen

- 13 Als breit und umfassend tätige Verwaltungsträger sind die Kommunalkörperschaften eingebunden in den Wandlungsprozess, dem die gesamte öffentliche Verwaltung heute in starkem Maße unterliegt, den sie zu ihrem Teil aber auch mitgestaltet. Die aktuellen Herausforderungen heißen „Bevölkerungsdynamik“ (a), „Kommunale Finanzen“ (b) und „Veränderte Kommunikationsstrukturen“ (c).

### a) Bevölkerungsdynamik

Die Alterung und der Rückgang der Bevölkerung infolge niedriger Geburtenraten und innerstaatlicher Wanderungsbewegungen vor allem jüngerer Einwohner wie die internationale Migration stellen die Kommunen bereits jetzt vor enorme Herausforderungen.<sup>30</sup> Das Kommunalrecht wird die Auswirkungen dieser Entwicklungen zu spüren bekommen, weil sie das überkommene Bild kommunaler Verwaltung manchenorts in Frage stellen: Die Verschiebung der Altersstruktur führt zu einer veränderten Nachfrage nach kommunaler Infrastruktur; anstatt in den Ausbau von Schulen und Kindertagesstätten zu investieren, werden sich die Aufgaben auf soziale Einrichtungen wie Alters- und Pflegeheime verlagern. Vorhandene öffentliche Leistungsangebote (Stadtwerke, ÖPNV) werden wegen der abnehmenden Nutzerzahl schwieriger zu finanzieren; bisher privat bereitgestellte Angebote wie Einkaufsmöglichkeiten werden eingestellt, so dass sich das Angebot der Kommunen in der Daseinsvorsorge wandeln muss und das vor dem Hintergrund zurückgehender Steuereinnahmen. Die Frage, welche Aufgaben in welchem Umfang von den Kommunen angeboten werden müssen, gewinnt neue Brisanz.<sup>31</sup> Eine höhere Zahl an

<sup>28</sup> Ruffert HkWP I, § 38; speziell zur Beihilfeaufsicht → Huber 3. Kap Rn 247 ff; Rüdiger Kommunale Bürgschaften und vergleichbare Sicherungsinstrumente, 2011; zum Umweltrecht → Eifert 5. Kap 18 ff; zum öffentl. Dienstrecht → Kunig 6. Kap Rn 31.

<sup>29</sup> Ruffert HkWP I, § 38 Rn 42 f; Henneke (Hrsg), Kommunen und Europa, 1999; J. Ipsen/Rengeling (Hrsg), Gemeinden und Kreise in einem vereinten Europa, 1999; Frhr v Süßkind-Schwendi Good Governance als Absicherung kommunaler Handlungsspielräume, 2011. Zum Kommunalrecht des Auslands Martini Gemeinden in Europa, 1992; Dittmar Kommunalverwaltung in England, 2007.

<sup>30</sup> Brosius-Gersdorf VerwArch 98 (2007), 317 mN; Bauer/dies FS Siedentopf, 385; Bednarz Demographischer Wandel; J J Hesse Handlungs- und zukunftsfähige Kommunalstrukturen, 2011.

<sup>31</sup> Dabei geht es nicht um Lappalien wie einen Weihnachtsmarkt, sondern etwa um Wasserver- und entsorgung, Versorgung mit Kranken- und Pflegeleistungen, Unterhaltung von Straßen etc.

Einwohnern ohne deutsche Staatsangehörigkeit (oder EU-Bürgerschaft) erfordert besondere Angebote zur Integration und verschiebt das Verhältnis zwischen demokratisch Repräsentierten und von kommunalen Entscheidungen Betroffenen. Formen kommunaler Zusammenarbeit, (Groß-)Kreise und Regionen werden als Handlungsebene an Bedeutung gewinnen. Auswirkungen auf die Bedingungen und Möglichkeiten kommunaler Demokratie liegen nahe.

### b) Kommunale Finanzen

Eines der drängendsten Probleme kommunaler Politik ist die **Lage der kommunalen Finanzen**. 14 In nach Bundesländern und Regionen unterschiedlichem Ausmaß sind die kommunalen Haushalte seit Jahren unterfinanziert, besonders dramatisch in Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland. Die Ursachen dafür sind vielfältig: Übertragung zusätzlicher Aufgaben ohne zusätzliche Finanzierung, insbesondere im Sozialbereich;<sup>32</sup> Erhöhung der gesetzlichen Standards, aber auch kommunales Fehlverhalten und ein intransparentes Haushaltsrecht haben dazu beigetragen. Weil das Haushaltsrecht den Kommunen eine Finanzierung der Defizite aus laufenden Ausgaben über reguläre Kredite nicht erlaubt, haben die Kommunen einen hohen Bestand an sog **Kassenkredit**en angehäuft, die im Grunde nur als kurzfristige Liquiditätshilfe bei Schwankungen zwischen Einnahmeeingang und Ausgabeausgang gedacht waren (u Rn 195). Das zeigt die Dramatik der Situation. Die Bundesländer, deren Aufgabe es wäre, die Kommunen mit einer hinreichenden Finanzausstattung zu versehen (u Rn 58, 192f), werden in den kommenden Jahren wegen der Finanzkrise, aber auch wegen der in die Verfassungen eingeführten „Schuldenbremse“ in Schwierigkeiten kommen, dieser Verantwortung zu genügen.<sup>33</sup> In der Konsequenz stehen viele Kommunen unter besonderer staatlicher Aufsicht und müssen Haushaltssicherungskonzepte vorlegen; das kann ihre Autonomie nachhaltig beschränken. Die Möglichkeit einer **Insolvenz der Kommunen**, die gesetzlich bislang häufig ausgeschlossen ist, wird ernsthaft diskutiert;<sup>34</sup> die ohnehin hochverschuldeten Länder müssen einen „Rettungsschirm“ für die Kommunen aufspannen (u Rn 195).

### c) Veränderte Kommunikationsstrukturen

Auch die Kommunen werden von dem prägenden Trend der vergangenen Jahre, den medial **veränderten Kommunikationsstrukturen** erfasst. Das gilt zunächst für die Gestaltung kommunaler Politik, die sich den durch die neuen Medien ermöglichten Formen politischer Partizipation und Kommunikation gegenüberstellt. Hierdurch werden nicht nur die überkommenen Formen der Bürgerbeteiligung in Frage gestellt, sondern die politischen Prozesse auf kommunaler Ebene insgesamt verändert. Die erhöhten Vernetzungsmöglichkeiten zwischen Bürger und Verwaltung wie zwischen den Verwaltungseinheiten untereinander erlauben eine Bündelung und Ortsunabhängigkeit der Verwaltungstätigkeit,<sup>35</sup> zB durch gemeinsame Service-Center. Dieser Trend in Richtung einer Entörtlichung durch Kommunikation wird unterstützt durch die

32 Gegenmaßnahmen zB im Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen (KoFKstG) v 6.12.2011, BGBl I 2563.

33 Schuldenbremse in: Art 109 III GG; zB Art 141 I LV Hess; Art 117 LV RP, dazu *Henneke* GemH 2010, 241 u 265. Zu den Konsequenzen VerfGH RP DVBl 2012, 432; *Henneke* DÖV 2008, 857; *ders* DVBl 2012, 440; *Groh* LKV 2010, 1.

34 Zu Haushaltssicherungskonzepten *Diemert*, Haushaltssicherungskonzept, 2006; *Knirsch* VR 2010, 40. Zur Insolvenz(un)fähigkeit der Gemeinde § 12 I Nr 2 InSO iVm Landesrecht. Z Ganzen *Engelsing* Zahlungsunfähigkeit von Kommunen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, 1999; *Lehmann* Die Konkursfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts, 1999; *Albers* NdsVBl 2005, 57; *Faber* RdKomFin, § 35; *Duwe* DÖV 2009, 574; *Paulus* u *Bull* NordÖR 2010, 338 u 343; ausf *Niederste Frielinghaus* Die kommunale Insolvenz als Sanierungsansatz, 2007 u *Hornfischer* Die Insolvenzfähigkeit von Kommunen, 2010. Man wird auf der anderen Seite erwägen müssen, dass sich die Anerkennung der Insolvenzfähigkeit in höheren Risikoprämien für kommunale Kredite niederschlagen wird.

35 Vgl *Ladueur* in GVwR II, § 21 Rn 105 f; *Schliesky* NordÖR 2012, 57.

EU-Dienstleistungsrichtlinie mit ihrer Forderung nach einer „einheitlichen Stelle“ (vgl §§ 71a ff VwVfG).<sup>36</sup> Ortsnähe als Rechtfertigung verliert möglicherweise an Gewicht.

**Spezialliteratur:** *Bednarz* Demographischer Wandel und kommunale Selbstverwaltung, 2010; *Bauer/Brosius-Gersdorf* Die demografische Krise, FS Siedentopf, 2008, 385; *Brosius-Gersdorf* Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge, *VerwArch* 98 (2007), 317; *Burgi* Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung, *VVDStRL* 62 (2003) 405; *Bull* Kommunale Selbstverwaltung heute – Idee, Ideologie und Wirklichkeit, *DVBl* 2008, 1; *Th Groß* Hat das kommunale Ehrenamt Zukunft?, in: FS H Treiber, 447; *Ellwein* Perspektiven der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, *AfK* 36 (1997) 1; *Hobe/Biehl/Schroeter* Europarechtliche Einflüsse auf das Recht der deutschen kommunalen Selbstverwaltung, 2004; *Henneke* Kommunale Aufgaben und Strukturen im europäisierten Bundesstaat, *DVBl* 2012, 257; ders (Hrsg) *Kommunale Verantwortung für Gesundheit und Pflege*, 2012; *Hornfischer* Die Insolvenzfähigkeit von Kommunen, 2010; *Martini* Gemeinden in Europa, 1992; *Oebbecke* Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung, *VVDStRL* 62 (2003) 366; *Roeßing*, Einheimischenprivilegierungen und EG-Recht, 2008; *Schliesky* Ausländerintegration als kommunale Aufgabe *ZAR* 2005, 106; *ders* Der rechtliche und verwaltungswissenschaftliche Rahmen für Gebiets-, Funktional- und Verwaltungsstrukturreformen, *NordÖR* 2012, 57; *Schmidt-Eichstaedt*, Kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union, *KommJur* 2009, 249; v *Zimmermann-Wienhues* Kommunale Selbstverwaltung in einer Europäischen Union, 1997.

## II. Die Verfassungsgarantie des Art 28 II GG

### 1. Vorbemerkung: Die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden

#### a) Gemeinden: Ein besonderer Teil des Staates

- 16 Gemeinden sind nach heutigem Verständnis Teil des Staates. Sie üben **Staatsgewalt** aus, die gem Art 20 II 1 iVm Art 28 I GG demokratisch legitimiert werden muss<sup>37</sup> und gem Art 1 III GG an die Grundrechte gebunden ist (u Rn 55f). Als Verwaltungsträger sind die Gemeinden der vollziehenden Gewalt iSv Art 20 III GG zuzuordnen. Im dualistischen Einteilungsschema der Bundesstaatlichkeit (Bund/Länder) gehören sie zum Organisationsbereich der Länder.<sup>38</sup> Hier bilden sie das Zentrum jenes Verwaltungsteilbereichs, den man „Selbstverwaltung“ nennt und der „Staatsverwaltung“ (iS staatsunmittelbaren, behördlichen Verwaltungsvollzuges) gegenüberstellt.<sup>39</sup>

Gleichwohl ist mit dieser Zuordnung die besondere Stellung der Gemeinden im Staat nur unvollständig beschrieben. Nicht nur in der Politik werden die Kommunen gern als „dritte Säule“ oder „dritte Ebene“ bezeichnet. Auch das Grundgesetz nimmt von ihnen mehrfach *neben* Bund und Ländern Notiz und macht ihr Verhältnis zu diesen etablierten Gewalten zum Gegenstand genauerer Regelungen. Es ist geradezu das Lebensgesetz der gemeindlichen Verwaltung, dass sie sich immer in einer **Doppelrolle** befindet:<sup>40</sup> Teil organisierter Staatlichkeit zwar, aber eben doch nicht in jenem engeren Sinne hierarchisch aufgebauter Entscheidungszüge, sondern als dezentralisiert-partizipative Verwaltung mit einem eigenen System demokratischer Legitimation, das der Bürgernähe, Überschaubarkeit, Flexibilität und Spontanität verbunden sein soll.

<sup>36</sup> *Schmehl* in: *Böhm/Schmehl*, *Verfassung – Verwaltung – Umwelt*, 2010, 123; *Schliesky* in: *Schimanke* (Hrsg), *Verwaltung und Raum*, 2010, 49ff; ferner *Eifert* *Electronic Government*, 2006, 224ff.

<sup>37</sup> *BVerfGE* 83, 37, 53ff u *E* 107, 1, 11f.

<sup>38</sup> Diese Zuordnung wird besonders in Art 84 I 7 GG deutlich. Nach dieser Vorschrift darf der Bundesgesetzgeber den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen. Ein „Durchgriff“ des Bundes auf die Kommunen ist unzulässig. Zu Art 84 I 7 GG u Rn 54. Auch die organisatorische Verklammerung mit Einheiten der Bundesverwaltung (Mischverwaltung) ist ohne speziellen verfassungsrechtlichen Titel unzulässig u Rn 78.

<sup>39</sup> Zur Aufteilung in unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung und allgemein zur Selbstverwaltung *Burgi* in: *Erichsen/Ehlers*, *AllgVwR*, § 8 Rn 10ff. Zur kommunalen Selbstverwaltung *Dieckmann* *FG BVerwG*, 2003, 815; zur funktionalen Selbstverwaltung *BVerfGE* 107, 59, 86ff → *JK GG* Art 20 II/3; *Jestaedt* *JuS* 2004, 649; *Trute* in: *GVwR* I, § 6 Rn 82ff; *Groß* in: *GVwR* I, § 13 Rn 66ff.

<sup>40</sup> Ebenso *Schoch* *Jura* 2001, 121, 124; *Katz/Ritgen* *DVBl* 2008, 1525, 1535f.

**b) Die demokratische Verfassungsstruktur in der Gemeinde, Art 28 I 2 GG**

Das Grundgesetz hat sich für eine auf Selbstverwaltungskörperschaften aufgebaute „gegliederte Demokratie“<sup>41</sup> entschieden: Art 28 I 2 GG sieht für die beiden wichtigsten Typen von Kommunal-körperschaften (Landkreise und Gemeinden) genauso wie in Bund und Ländern eine aus unmittelbaren Wahlen hervorgegangene Vertretung vor, die auf kommunaler Ebene allerdings durch die Unionsbürger gewählt wird, Art 28 I 2, 3 GG.<sup>42</sup> Damit nimmt das Grundgesetz die Selbstverwaltungs-idee zwar auf (o Rn 7), überführt sie jedoch in eine **demokratische Verfassungsstruktur**, die in ihrer Eigenständigkeit wiederum von der zentralstaatlich-hierarchischen Organisation der Bundes- und Landesverwaltung deutlich abgesetzt ist.<sup>43</sup> Dieses ist die kommunalrechtliche Ausprägung der für das gesamte Verwaltungsrecht zentral bedeutsamen Lehre von der **demokratischen Legitimation** der öffentlichen Verwaltung.<sup>44</sup>

Die damit angeordnete Verpflichtung auf eine demokratische Verfassungsstruktur konstituiert die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden. Sie muss zur Auslegung der „Selbstverwaltungsgarantie“ (Art 28 II GG) herangezogen und durchgängig bei der Interpretation des Kommunalrechts zugrunde gelegt werden.<sup>45</sup> Das Verhältnis zwischen den unterschiedlichen Elementen demokratischer Legitimation (Wahl des Gemeinderates und des Bürgermeisters, Bürgerentscheid), deren ureigenes Anwendungsfeld gerade die Kommune darstellt, muss mit Blick auf die besondere **verfassungsrechtliche Dignität der bürgerschaftlichen Repräsentation** austariert werden (u Rn 89). Verfügen Gemeinde und Kreis verfassungsrechtlich abgesichert über originäre Mechanismen demokratischer Legitimation, können die Lehren vom Gesetzesvorbehalt und Bestimmtheitsgebot, soweit sie im demokratischen Prinzip wurzeln, kommunalspezifisch angepasst werden (u Rn 134). Im kommunalen Organisationsrecht verlangt die Vorgabe einer demokratischen Verfassungsstruktur eine hinreichende Einhegung von Verselbständigungen. Das ist insbesondere, aber nicht ausschließlich, ein Thema der privatrechtlich verfassten Trabanten der Kommunalverwaltung (u Rn 123 ff). Dass gerade Gemeinde und Kreis von der Verfassung als Ort demokratischer Repräsentation angesprochen sind, mahnt schließlich zur Zurückhaltung bei der Einführung weiterer Repräsentationsmechanismen oberhalb (Amt, Region) oder unterhalb (Ortschaft) dieser Ebenen.<sup>46</sup>

**c) Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung**

Das Verhältnis der Gemeinden zu den anderen staatlichen Instanzen wird vor allem durch jenen Normenkomplex bestimmt, den man etwas verkürzend die **Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung** nennt. Die wichtigste Bestimmung dieses Gefüges ist Art 28 II 1 GG. Danach muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Diese Garantie wird von einigen Komplementärbestimmungen des Grundgesetzes umlagert (Rn 53 ff) und durch das Landesverfassungsrecht teils wiederholt, teils ergänzt (Rn 58).

<sup>41</sup> v *Unruh* DVBl 1975, 1, 2; BVerfGE 52, 95, 111 f → JK GG Art 28 II/4, vgl a E 91, 228, 244 → JK GG Art 28 II/22.

<sup>42</sup> Zu den systematischen Konsequenzen *Schönberger* Unionsbürger, 2005, 452 ff.

<sup>43</sup> *Trute* in: GVwR I, § 6 Rn 79 ff; *Schmidt-Aßmann* Ordnungsidee, Kap 2 Tz 88 ff; zurückhaltend *Schoch* FG Schlebusch, 11, 17 f.

<sup>44</sup> Dazu *Schmidt-Aßmann* Ordnungsidee, Kap 2 Tz 80 ff; *Trute* in: GVwR I, § 6, insbes Rn 79 f; allgemein *Dreier* Jura 1997, 249; *Vofßkuhle/Kaiser* JuS 2009, 803.

<sup>45</sup> Zu Art 28 II GG idS grundlegend BVerfGE 79, 127, 149 f → JK GG Art 28 II/17 u 83, 37, 54 f; *Schoch* VerwArch 81 (1990) 18; *W Schmidt* FS Faber, 17, 34. Ferner *Hendler* Selbstverwaltung, 302 ff; v *Unruh* DÖV 1986, 217; v *Arnim* AöR 113 (1988) 1; *Schmidt-Aßmann* FS Sendler, 121; *Maurer* DVBl 1995, 1037. Zum einfachen Recht zB *Ehlers* HkWP I § 21 Rn 3 mN.

<sup>46</sup> Hier muss allerdings der Gehalt der jeweiligen Landesverfassung mit in den Blick genommen werden.

**20 aa) Adressaten der Selbstverwaltungsgarantie:** Als Bestandteil des Art 28 GG enthält diese Vorschrift zunächst eine Vorgabe für die Länder, einen bestimmten Mindeststandard vorzusehen, dem diese durch ihre Verfassungen nachgekommen sind (u Rn 58). In dieser Eigenschaft als vom Bund gem Art 28 III GG durchzusetzende „Normativbestimmung“ erschöpft sich die Bedeutung der Vorschrift jedoch nicht, vielmehr bildet Art 28 II 1 GG unmittelbar geltendes Verfassungsrecht.<sup>47</sup> Er bindet als solches Gesetzgeber, Verwaltung und Judikative sowohl im Bund als auch in den Bundesländern. Auch „benachbarte“ Hoheitsträger (Landkreise, Nachbargemeinden) haben die Vorschrift zu respektieren.<sup>48</sup> Gegen Verkürzungen kommunaler Selbstverwaltung durch Normen des Unionsrechts bietet Art 28 II GG hingegen praktisch keinen Schutz, da das Unionsrecht gegenüber allem mitgliedstaatlichen Recht einen prinzipiellen Anwendungsvorrang genießt; auch Art 23 I und 79 III GG lassen sich insoweit nicht aktivieren.<sup>49</sup> Umso bedeutsamer ist die Frage, ob das Unionsrecht selbst eine Garantie kommunaler Selbstverwaltung kennt (u Rn 51).

Keine Wirkung entfaltet Art 28 II GG im Verhältnis der Gemeinde zu privaten Dritten.<sup>50</sup> Die Tatsache, dass eine Materie zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehört, ergibt folglich noch kein eigenständiges Eingriffsmandat der Gemeinde in Rechtspositionen Privater. Hier hat sich die Gemeinde an das zu halten, was für die öffentliche Verwaltung allgemein zu beachten ist (Grundrechte, Gesetzesvorbehaltslehre). Wohl aber hat der Gesetzgeber Art 28 II GG zu beachten, falls er eine bislang kommunale Aufgabe privater Konkurrenz öffnet.<sup>51</sup> Ein Privatisierungsverbot folgt daraus selbstverständlich nicht.

**21 bb) „Institutionelle Garantie“ und subjektive Rechtsstellung:** Art 28 II 1 GG garantiert den Gemeinden ein „Recht“. Dass damit einem Rechtssubjekt innerhalb des staatlichen Gefüges, das durch den Gesetzgeber erst geschaffen ist, eine subjektive Rechtsposition gewährt wird, fügt sich in die von den Grundrechten gewohnte, am Freiheit/Eingriffs-Schema orientierte Dogmatik nicht ganz einfach ein. Zudem geht es in der Regel um die Abwehr von organisationsbezogenen Maßnahmen, zu deren Beurteilung das von den Grundrechten gewohnte Verhältnismäßigkeitsprinzip nur wenig beitragen kann. Diese Beobachtungen zusammenfassend wird die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung auch heute noch als „institutionelle Garantie“ bezeichnet und so schon konzeptionell von grundrechtlichen Verbürgungen abgesetzt.<sup>52</sup> Unmittelbar dogmatische Konsequenzen ergeben sich daraus allerdings nicht.

Die objektive Verpflichtung der einzelnen staatlichen Instanzen aus Art 28 II 1 GG stellt zugleich eine subjektive Rechtsposition der Gemeinden dar. Das folgt bereits aus dem Normtext, der Gemeinden ein „Recht“ einräumt. Die im Jahre 1969 auch in das Grundgesetz eingefügte Kommunalverfassungsbeschwerde (u Rn 47) und der von Beginn an durch die Landesverfassungen gewährte Rechtsschutz belegen dies zusätzlich.

<sup>47</sup> „Durchgriffsnorm“, *Nierhaus* in: Sachs, GG, Art 28 Rn 2 ff u 33; *Dreier* in: ders, GG, Art 28 Rn 53 u 92. Das ergibt sich nicht zuletzt aus dem Prüfungsmaßstab der Kommunalverfassungsbeschwerde, Art 93 I Nr 4b GG, dazu u Rn 47.

<sup>48</sup> BVerwGE 67, 321 → JK GG Art 28 II/9; wirksam zB im interkommunalen Abstimmungsgebot des § 2 II 1 BauGB, dazu BVerwGE 117, 25 (31 ff); *Zierau* DVBl 2009, 693; z Rechtsschutz ausf *Schenke* VerwArch 98 (2007) 448 u 561.

<sup>49</sup> So auch *Stern* FS Friauf, 75, 80 ff; *Tettinger/Schwarz* in: v Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art 28 Rn 147 ff; *Löwer* in: v Münch/Kunig, GG I, Art 28 Rn 108 ff; im Ergebnis a *Schoch* in: Henneke, Kommunen und Europa, 1999, 11; diff *Papier* DVBl 2003, 686, 691.

<sup>50</sup> HM. Nachw bei *Löwer* in: v Münch/Kunig, GG I, Art 28 Rn 44; *Tettinger* HkWP I, § 11 Rn 11; aM *Hellermann* Daseinsvorsorge, 138 ff.

<sup>51</sup> *Schoch* FG Schlebusch, 11, 25; *Burgi* KomR, § 6 Rn 11; aA *Löwer* in: v Münch/Kunig, GG I, Art 28 Rn 44 aE.

<sup>52</sup> So die hM; *Stern* BK Art 28 Rn 65; *Tettinger/Schwarz* in: v Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art 28 Rn 130; *Nierhaus* in: Sachs, GG, Art 28 Rn 34 u 40; *Dreier* in: ders, GG II, Art 28 Rn 87; zu Gegenauffassungen *Schmidt-Aßmann* FS BVerfG II, 803, 807 f. Ausf Kritik bei *W Schmidt* FS Faber, 17.

Dies vorausgeschickt, lassen sich innerhalb des Art 28 II 1 GG drei „**Garantieebenen**“ trennen, die sich auf unterschiedliche Zugriffsweisen des Gesetzgebers beziehen: Die **Garantie der kommunalen Ebene** (u 2), der **Schutz der einzelnen Gemeinde in ihrem Bestand** (u 3) und der **Schutz der eigenverantwortlichen Wahrnehmung kommunaler Aufgaben** (u 4). Diese Garantien können mit der Kommunalverfassungsbeschwerde verteidigt werden (u 5 a). Für den verwaltungsrechtlichen Alltag, also den Zugriff anderer staatlicher Instanzen folgen aus Art 28 II GG subjektive Rechte der Kommunen in Verwaltungsverfahren und vor Gericht (u 5 b).<sup>53</sup>

## 2. Garantie der kommunalen Ebene, Art 28 I 2, II GG

Gewährleistet wird als erstes, dass es überhaupt Gemeinden als Elemente des Verwaltungsaufbaus geben muss. Diese idR als „Rechtssubjektsgarantie“ bezeichnete Garantie bezieht sich auf einen bestimmten Typus, nicht auf eine beliebig zugeschnittene Verwaltungseinheit: Eine Gemeinde in dem von der Verfassung vorausgesetzten Sinne ist „ein auf personaler Mitgliedschaft zu einem bestimmten abgegrenzten Gebiet [...] beruhender Verband, der die Eigenschaft einer (rechtsfähigen) Körperschaft des öffentlichen Rechts besitzt“.<sup>54</sup> Zum **verfassungsrechtlich garantierten Typus der Gemeinde** gehören daher neben der demokratischen Verfassungsstruktur (Art 28 I 2 GG, o Rn 16) Rechtsfähigkeit und Gebietshoheit (o Rn 4) sowie eine gewisse Überschaubarkeit des gemeindlichen Raumes, die von einer „raumgemeinschaftlichen Einheit“<sup>55</sup> (*Werner Weber*) sprechen lässt.<sup>56</sup>

Diese Garantie gilt nicht der einzelnen Gemeinde in ihrem überkommenen Bestande, sondern grundsätzlich nur der kommunalen Ebene als solcher: Dem Staat ist es durch Art 28 II 1 GG nicht verwehrt, eine Gemeinde aufzulösen und sie mit einer anderen Gemeinde zusammenzuführen. Verwehrt ist es ihm aber, die gemeindliche Verwaltungsebene ganz oder überwiegend zu beseitigen oder an die Stelle der Gemeinden des beschriebenen Typs unselbständige Verwaltungseinheiten zu setzen. Vor einer Beseitigung durch Verfassungsänderung ist die kommunale Ebene hingegen nicht gefeit, Art 79 III GG zählt Art 28 GG nicht auf; auch als Element des dort garantierten Demokratieprinzips ist die kommunale Ebene trotz Art 28 I 2 GG nicht geschützt. Im Hinblick auf Maßnahmen der EU wird man immerhin erwägen können, ob nicht die Existenz der kommunalen Ebene zu den Bestandteilen der mitgliedstaatlichen Identität zählt, auf die Art 4 II 1 EUV verweist (s u Rn 51).

## 3. Schutz der individuellen Gemeinde in ihrem Bestand

Allerdings ist auch die einzelne Gemeinde nicht schutzlos. Neben der eben beschriebenen Garantie der kommunalen Ebene enthält Art 28 II 1 GG eine *beschränkt individuelle Garantie des einzelnen Rechtssubjekts Gemeinde*. Es war diese beschränkt individuelle Bestandsgarantie, die in der kommunalen Gebietsreform (**Territorialreform**, o Rn 9f) vor den Verfassungsgerichten vielfach bemüht worden ist und in einigen Fällen zur Nichtigkeit einer Neugliederungsmaß-

<sup>53</sup> So *Stern* StR I, § 12 II 4b. Zum folgenden *Löwer* in: v Münch/Kunig, GG I, Art 28 Rn 35 ff; *Dreier* in: ders, GG II, Art 28 Rn 90 ff; *Nierhaus* in: Sachs, GG, Art 28 Rn 41 ff; *Schoch* Jura 2001, 121; *Magen* JuS 2006, 404. Zur verfassungsgerichtlichen Judikatur *Schmidt-Aßmann* FS BVerfG II, 803; *ders* FG Schlebusch, 11, 59.

<sup>54</sup> *Stern* in: BK, Art 28 Rn 80; im Einz *Schoch* FG Schlebusch, 11, 22.

<sup>55</sup> *Weber* Selbstverwaltung in der Landesplanung, 1956, 8.

<sup>56</sup> *Schmidt-Jortzig* DÖV 1989, 142, 146.

nahme geführt hat.<sup>57</sup> Gegen ihren Willen<sup>58</sup> darf die einzelne Gemeinde nämlich nicht beliebig, sondern nur nach vorheriger Anhörung und nur aus Gründen öffentlichen Wohles aufgelöst oder in ihrem Gebietszuschnitt geändert werden. Gleiches gilt für die Beseitigung ihrer physischen Existenz.<sup>59</sup> Ob die Neugliederungsmaßnahme den „Gründen des öffentlichen Wohles“ entspricht, kann verfassungsgerichtlich in drei Schritten überprüft werden: Die Neugliederungsmaßnahme muss erstens ein verfassungsmäßiges Ziel verfolgen. Dieses Ziel muss zweitens in Grundsätzen und Leitlinien konkretisiert werden, anhand derer die konkrete Neugliederungsmaßnahme drittens daraufhin kontrolliert werden kann, ob sie deutlich außer Verhältnis zu diesen Zielen steht oder von willkürlichen Gesichtspunkten oder Differenzierungen beeinflusst ist.<sup>60</sup>

- 25 Zu dieser beschränkten Garantie der individuellen Gemeinde rechnet auch der Schutz des **Gemeindenamens**<sup>61</sup> als eines Staturelements, das der Individualisierung und der bürgerschaftlichen Integration dient. Der Name ist vielfach historisch überkommen. Zusätze („Bad“, „Markt“) gehören zwar nicht direkt dazu, genießen aber, wenn sie rechtens geführt werden, den gleichen Rechtsschutz. Die Gemeindeordnungen enthalten darüber Einzelregelungen. Der rechtens geführte Name ist dann gegen Beeinträchtigungen nicht nur im Zivilrechtsverkehr gem § 12 BGB, sondern auch im Rechtsverkehr mit anderen Hoheitsträgern geschützt.<sup>62</sup>

#### 4. Schutz der eigenverantwortlichen Wahrnehmung kommunaler Aufgaben

- 26 Die dritte Garantieebene des Art 28 II 1 GG ist die **Gewährleistung der eigenverantwortlichen Regelung des gemeindlichen Aufgabenbereichs** (herkömmlich: „Rechtsinstitutionsgarantie“). Die meisten im kommunalrechtlichen Schrifttum behandelten Probleme liegen auf dieser Ebene: Der Entzug einer bisher gemeindlichen Aufgabe und ihre Übertragung auf einen anderen Verwaltungsträger, die Einführung eines staatlichen Weisungsrechts, die Anordnung einer qualifizierten Fachplanung oder die gesetzliche Zuweisung neuer Aufgaben, insbes ohne Ausgleich der finanziellen Folgekosten – sie alle stellen immer wieder die Frage nach ihrer Vereinbarkeit mit dieser Garantieebene.<sup>63</sup>

Ihre Interpretation wird durch ein verhältnismäßig dichtes Gestrüpp unterschiedlicher Begrifflichkeiten erschwert. Man erleichtert sich den Umgang mit dieser Vorschrift, wenn man zugrunde legt, dass Art 28 II 1 GG den Gemeinden nicht unmittelbar bestimmte Aufgaben garantiert.<sup>64</sup> Vielmehr verpflichtet die Norm den Gesetzgeber, die Gemeinden auf eine spezifische Weise mit Aufgaben auszustatten: Diese Aufgaben müssen sich auf die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ beziehen (a). Aus diesem Bestand weist erst der einfache Gesetzgeber den

57 BVerfGE 50, 195, 202 → JK GG Art 28 II/2; E 86, 90, 107 ff → JK GG Art 28 II/20; E 107, 1, 24. Die umfangreiche Rspr der LVerfGE soll hier aus Platzgründen nicht einzeln nachgewiesen werden.

58 Art 28 II 1 GG schützt allerdings die Gemeinden nicht gegen sich selbst. Das Recht auf Selbstauflösung durch Eintritt in eine andere Gemeinde ist länderspezifisch geregelt, zB für BW anerkannt in Art 74 II LV, für Bbg in Art 98 II LV und für Sachs in Art 88 II LV.

59 Zum Braunkohletagebau: SächsVerfGH LKV 2006, 169, 169.

60 SächsVerfGH NVwZ 2009, 39, 41 ff; *Tettinger/Erbgut/Mann* BesVwR, § 2 Rn 50.

61 BVerfGE 59, 216, 225 ff → JK GG Art 28 II/7; BGH NJW-RR 2002, 1401 u NJW 2007, 682 → JK BGB § 12/6 (Domain-Name); *Vollmer* BWGZ 2009, 234.

62 BVerfGE 44, 351, 355 u DÖV 1980, 97 → JK GO BW § 5/1.

63 *Schoch* Jura 2001, 121, 127 ff; *Schröder* in: *Achterberg/Püttner/Würtenberger*, BesVwR II, § 16 Rn 11 ff. ZB das durch § 68 TKG begründete Hindernis, gemeindliche Wegerechte für Telekommunikationszwecke zu vermarkten (BVerfG [K] NVwZ 1999, 520 → JK GG Art 28 II/24), die Begründung von Pflichtaufgaben im ÖPNV (LVerfG LSA NVwZ-RR 1999, 96 f) oder die Einführung des regulierten Netzzugangs nach §§ 20 ff EnWG.

64 So hingegen die wohl überwiegende Auffassung, zB *Ehlers* in *ders./Krebs*, Grundfragen des Verwaltungsrechts und des Kommunalrechts, 2000, 59, 72; *Schoch* FG Schlebusch, 11, 19; *Burgi* KomR, § 6 Rn 26. Die hier vertretene Interpretation folgt den und verdeutlicht die Begriffsverwendungen im *Rastede-Urteil*, BVerfGE 79, 127 ff; wie in der *Vorauff* (dort insbes Rn 18). Zu den Landesverfassungen gleich Fn 70; zu den Aufgabenvorschriften der GemO u Rn 60 ff.

Kommunen die Aufgaben zu bzw entzieht sie ihnen (b). Für diese Ausgestaltung unterliegt der Gesetzgeber besonderen Vorgaben: Er muss die Aufgaben den Gemeinden zur eigenverantwortlichen Regelung überlassen (c + d); als Ergebnis muss den Kommunen ein Kernbereich an Aufgaben und Eigenverantwortlichkeit verbleiben; bei der Zuweisung muss der Gesetzgeber ein kommunalspezifisches Aufgabenverteilungsprinzip beachten (e).

### a) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

Darunter sind solche Verwaltungsmaterien zu verstehen, „die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben“.<sup>65</sup> Auf die Verwaltungskraft der Gemeinde soll es hierbei nicht ankommen.<sup>66</sup> Das Bundesverfassungsgericht betont vielmehr die Ausrichtung auf das bürgerschaftliche Engagement: Gemeint sind Angelegenheiten, die „den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“. Dafür kommt es darauf an, ob eine Angelegenheit in gemeindlicher Trägerschaft eine sachangemessene, für die spezifischen Interessen der Einwohner förderliche und auch für den Bestand anderer Gemeindeaufgaben notwendige Erfüllung finden kann.<sup>67</sup> Für diese Beurteilung spielt auch das überkommene Bild der Selbstverwaltung als geronnene Erfahrung ihrer Leitungsfähigkeit eine bedeutende Rolle.

Häufig ist es allerdings schwer, eine bestimmte Verwaltungsmaterie nach der genannten Definition den **Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** oder aber einer höherstufigen Verwaltungseinheit eindeutig zuzuweisen. Das liegt zum einen daran, dass der angemessene Wirkungskreis vom Zuschnitt der Gemeinden, ihrer Einwohnerzahl, flächenmäßigen Ausdehnung und Struktur abhängig ist. Was die Leistungsfähigkeit der kleinen Gemeinde bei weitem übersteigt, ist gewissermaßen natürliches Betätigungsfeld der größeren. Das liegt zum anderen aber auch daran, dass sich eine Angelegenheit nur hinsichtlich bestimmter Teilaspekte als örtliche erweisen kann, wohingegen sie im Übrigen keinen relevanten örtlichen Charakter (mehr) hat.<sup>68</sup> In diesen beiden Fällen kann sich der Gesetzgeber der Qualifizierungsaufgabe annehmen; tut er es, so darf er eine verfassungsrechtlich nur begrenzt überprüfbare Typisierungs- und Einschätzungsermächtigung nutzen.<sup>69</sup>

### b) Zuweisung durch den Gesetzgeber

Die auf diese Weise festgestellten „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ bilden die verfassungskräftig garantierte Grundlage für die **Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers**: Seine Entscheidung ist es, vermittels derer eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft zu einer kommunalen Aufgabe wird; entweder, weil er der Gemeinde diese Aufgabe unmittelbar zuweist, oder weil er die Gemeinde mit einem **Aufgabenfindungsrecht** ausgestattet hat (und von Verfassungs wegen ausstatten musste, u Rn 29), mittels dessen die Gemeinde aus einer Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft eine kommunale Aufgabe machen kann. Art 28 II 1 GG garantiert keine kommunalen Aufgaben, sondern verpflichtet den Gesetzgeber, die Kommunen auf spezifische Weise mit Aufgaben auszustatten.<sup>70</sup>

<sup>65</sup> BVerfGE 79, 127, 151 → JK GG Art 28 II/17 u E 110, 370, 400, unter Bezugnahme auf BVerfGE 8, 122, 134; E 50, 195, 201 → JK GG Art 28 II/2; 52, 95, 120 → JK GG Art 28 II/4.

<sup>66</sup> BVerfGE 79, 127, 152 → JK GG Art 28 II/17; E 110, 370, 400; BVerwG NVwZ 1998, 63.

<sup>67</sup> BVerfGE 91, 228, 236 f → JK GG Art 28 II/22; E 110, 370, 401. Zitat aus BVerfGE 79, 127, 151 f.

<sup>68</sup> BVerfGE 79, 127, 156 ff: Abfallsammlung auf der einen, -verwertung auf der anderen Seite; Energieverteilung auf der einen, -erzeugung auf der anderen Seite.

<sup>69</sup> BVerfGE 79, 127, 153 f → JK GG Art 28 II/17; E 110, 370, 401.

<sup>70</sup> BVerfGE 110, 370, 400: Der Aufgabenkreis wird durch die Vorgaben des Gesetzgebers bestimmt. Diese Deutung ist in der Sache mit den Selbstverwaltungsgarantien der Landesverfassungen kompatibel. Allerdings sind dort die

**29 aa) Verpflichtung auf eine kommunalspezifische Aufgabenausstattung:** Diese **Verpflichtung zur kommunalspezifischen Aufgabenausstattung** umfasst die sog **Universalität** („alle Angelegenheiten“): Handelt es sich um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft und liegt keine anderweitige Zuweisung vor, so muss die Gemeinde wegen Art 28 II 1 GG regelungsbefugt sein; dh sie muss diese Angelegenheit zu einer kommunalen Aufgabe machen können (Bsp u Rn 62). Die Gemeinde ist hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft grundsätzlich allzuständig. Das **Recht der Aufgabenfindung** gilt auch für den Zugriff auf neue Sachaufgaben (Recht der **Spontanität**), *soweit* es sich um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft handelt. Das ist eine Abweichung von dem für Verwaltungseinheiten ansonsten allgemein geltenden Grundsatz, dass diese erst aufgrund konkreter gesetzlicher Zuweisung tätig werden dürfen.<sup>71</sup> Über die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft hinaus muss der Gesetzgeber das Aufgabenfindungsrecht dementsprechend nicht reichen lassen (su Rn 32).

Kommunale Aufgaben sind grundsätzlich als **Selbstverwaltungsaufgaben** zu verfassen. Nur durch diese Befugnis zur eigenverantwortlichen Gestaltung erhält die Verpflichtung auf ein eigenes Legitimationssystem in Art 28 I 2 GG seinen Sinn. Ist eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft durch die Gemeinde als Aufgabe übernommen oder ihr durch den Gesetzgeber als pflichtige Aufgabe zugewiesen (Bsp: Bauleitplanung, § 2 I BauGB), wird die Materie daher grundsätzlich zu einer Selbstverwaltungsaufgabe. Vor Beeinträchtigungen durch andere Hoheitsträger schützt die Gemeinde dann Art 28 II GG (u Rn 48f).

**30 bb) Abweichung von der Regelzuweisung:** Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft stehen der Gemeinde allerdings nur „grundsätzlich“ als eigene Aufgaben und auch nur „grundsätzlich“ als Selbstverwaltungsaufgaben zu. Der Gesetzgeber kann:

- für eine solche Angelegenheit im Rahmen seines Regelungsvorbehalts die Zuständigkeit eines anderen (staatlichen oder höherstufigen kommunalen) Verwaltungsträgers begründen („**Hochzonung**“), oder
- eine solche Angelegenheit durch Einführung eines **staatlichen Weisungsrechts** der eigenverantwortlichen Wahrnehmung entziehen und damit den Charakter als Selbstverwaltungsaufgabe beseitigen – die Einordnung als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft berührt das nicht.

In beiden Fällen unterliegt der Gesetzgeber besonderen Rechtfertigungsanforderungen (u Rn 42ff).

So zählt die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Gemeinde unzweifelhaft zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. In allen Ländern ist ihre Erledigung aber der demokratischen Selbstbestimmung durch die Gemeindevertretung entzogen, indem die Gemeinde als Polizei- bzw Ordnungsbehörde staatlicher Aufsicht unterstellt und der Bürgermeister im Regelfall für allein zuständig erklärt wurde (zu den Rechtstechniken i Einz u Rn 63). Diese staatliche Ingerenz lässt sich durch das hohe Interesse an einem landesweit einheitlich garantierten und nicht vom Ermessen der Selbstverwaltung abhängigen Schutz der Individualrechtsrechtsgüter bzw der Durchsetzung der gesamten Rechtsordnung rechtferti-

---

Begrifflichkeiten durchaus unterschiedlich: Zum einen scheint es für Landesverfassungen, die mit einer dualistischen Begrifflichkeit (dazu s u Rn 61ff) operieren (Bay, Bbg, Hess, MV, RP, SL, LSA, SH) auf den ersten Blick einen festen Bestand „kommunaler Aufgaben“ bzw „eigener Angelegenheiten“ auf der einen und „staatlicher Aufgaben“ auf der anderen Seite zu geben. Keine dieser Landesverfassungen verbietet jedoch dem Gesetzgeber, kommunale „Aufgaben“ oder „Angelegenheiten“ einem anderen Träger zuzuweisen (zB Art 97 II BbgVerf), oder aber sie zu einer „staatlichen Aufgabe“ in der Hand der Kommune zu machen und dementsprechend staatliche Weisungen vorzusehen. Zum anderen bezeichnen manche Landesverfassungen einen möglichen Handlungsgegenstand als „Aufgabe“, der durch die Übernahme durch die Gemeinde zu ihrer „Angelegenheit“ wird (Art 137 I, III HessVerf; Art 49 I, IV LV RP), verwenden die Begriffe also gerade umgekehrt wie hier vorgeschlagen.

<sup>71</sup> BVerfGE 79, 127, 147.

gen. Jenseits dieser geregelten Materie beginnt das gemeindliche Zugriffsrecht, das sich etwa in Aktivitäten kommunaler Kriminalprävention zeigt.

**cc) Überörtliche Angelegenheiten, Gemengelage, Wanderungsprozesse:** Ist eine Angelegenheit hingegen keine der örtlichen Gemeinschaft (zB Asylbewerberunterbringung,<sup>72</sup> Passwesen) so fällt sie aus dem die Gemeinde *berechtigenden* Schutzgehalt des Art 28 II 1 GG heraus. Der Staat kann sie einem anderen Verwaltungsträger zuweisen, ohne dafür besonderen Rechtfertigungslasten genügen zu müssen; er kann sie aber auch den Gemeinden übertragen.

Neben diesen Fällen stehen Sachverhalte, an denen die örtliche und die überörtliche Gemeinschaft gleichermaßen interessiert und beteiligt sind („**Gemengelage**“). Beispiele finden sich in der Raumplanung:

Die kommunale **Raumplanungshoheit** umfasst die Befugnis, für das eigene Gebiet die wesentlichen Festlegungen der Bodennutzung zu treffen, ihre Ausdrucksformen sind der Bebauungsplan (§9 BauGB) und der gesamtgemeindliche Flächennutzungsplan (§5 BauGB).<sup>73</sup> Die Raumplanungshoheit selber dürfte zu den Kernmaterien aus dem Bestand der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zählen,<sup>74</sup> so dass eine völlige Aberkennung durch den Gesetzgeber wohl ausgeschlossen ist. Die gemeindliche Planung kann jedoch auch überörtliche Interessen berühren. Der Ausgleich erfolgt durch die gesetzliche Fixierung eines öffentlichen Raumplanungssystems, mit dem der Gesetzgeber zugleich die gemeindliche Raumplanungshoheit verdeutlicht, konkretisiert und abgrenzt. Dementsprechend steht die Raumplanungshoheit der Anordnung einer Bindung der Gemeinde an Raumordnungsziele, die die Regionalplanung festlegt, nicht prinzipiell entgegen.<sup>75</sup>

Die Standorte und Trassen regional bedeutsamer Verkehrs- und Versorgungsanlagen treffen immer zugleich das Gebiet einer einzelnen Gemeinde. Die raumrelevante Planung solcher Einrichtungen ist sowohl Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft wie auch überörtliche Angelegenheit.<sup>76</sup> Das erlaubt es dem Gesetzgeber, die Aufgabe der Planung einem überörtlichen Träger zuzuweisen, womit er zugleich Art 28 II 1 GG ausgestaltet. Er muss dann aber wegen der Eigenschaft als „auch“ örtliche Angelegenheit zur Kompensation ein **Mitwirkungsrecht** an diesen höherstufigen Planungen vorsehen.

Was Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft ist, steht nicht in allen Gebieten von vornherein fest; die Zuordnung kann in der historischen Entwicklung schwanken („**Wanderungsprozesse**“). So wurde die Versorgung mit leitungsgebundenen Energien (Strom, Gas) ursprünglich als Kommunalaufgabe verstanden, ging dann mit zunehmender technischer Zentralisierung vielfach auf regionale und überregionale Versorgungsunternehmen über und wurde im Zusammenhang mit Fernwärme und Klimaschutz unter dem Stichwort „örtliche Versorgungskonzepte“

<sup>72</sup> BayVGH BayVBl 1989, 370; BVerwG DVBl 1990, 1066.

<sup>73</sup> Einzeldarstellung → *Krebs* 4. Kap Rn 74 ff; *Stüer* NVwZ 2004, 814.

<sup>74</sup> BVerfGE 56, 298, 310 ff → JK Art 28 II/5 u E 76, 107, 118 → JK BVerfGG § 91/1; BVerwGE 81, 95, 106 u 111; E 90, 329, 335 f; E 100, 388, 392; E 118, 181, 187; E 119, 25 → JK BauGB § 1 III/1; NdsOVG NVwZ-RR 2007, 121 f; *Brohm* FS Blümel, 79; mwN *Oebbecke* FS Hoppe, 239.

<sup>75</sup> BVerwGE 118, 181, 184. Zur Bindungswirkung der Welterbekonvention und der Entscheidungen des Welterbekomitees für die gemeindliche Planung („Dresdner Waldschlösschenbrücke“) SächsOVG DÖV 2007, 564; *Fastenrath* DÖV 2006, 1017; *Hönes* DÖV 2007, 141; *Lorenzmaier* BayVBl 2011, 485.

<sup>76</sup> Dieses Abgrenzungsdilemma und der dahinter vermutete Substanzverlust kommunaler Selbstverwaltung hat zuweilen Autoren veranlasst, eine Neukonzeption der Selbstverwaltungsgarantie jenseits des Verfassungstextes zu suchen und den Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie weitgehend auf ein Recht zur Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen zu reduzieren (*Roters* Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, 1975) bzw auf eine besondere Form demokratisch legitimierter Verwaltungserfüllung zu begrenzen (*Burmeister* Neukonzeption, 1 ff, 113). Damit würde jedoch der Schutzgehalt des Art 28 II GG entleert, in der Sache die Vielfalt tatsächlich wahrgenommener kommunaler Aufgaben und Gestaltungsmöglichkeiten unterschätzt; Darstellung und Kritik bei *Stern* StR I, § 12 III 1; *Brohm* DVBl 1984, 293; *ders* DÖV 1989, 429; *Schmidt-Jortzig* DÖV 1989, 142.

wieder als Angelegenheit örtlicher Politik entdeckt.<sup>77</sup> Aus der Ablösung eines staatlichen Monopols können sich, wie das Telekommunikationswesen zeigt, neue Versorgungsstrukturen entwickeln, zu denen auch kommunale Aktivitäten beitragen können.<sup>78</sup>

**32 dd) Art 28 II GG als Schranke kommunalen Handelns?** Art 28 II GG gewährt den Gemeinden „ein Recht“. Daraus folgt hingegen keine Pflicht, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft auch wahrzunehmen. Die Vorschrift wäre falsch verstanden, wollte man ihr ein Privatisierungsverbot entnehmen.<sup>79</sup> Derartige Handlungspflichten können sich nur aus gesetzlicher Anordnung ergeben, in besonderen Ausnahmefällen mag man andere Verfassungsnormen (Grundrechte, Sozialstaatsprinzip) aktivieren können.

Mitunter wird Art 28 II GG auch als Schranke kommunalen Handelns in inhaltlicher Hinsicht eingestuft. Das verkürzt jedoch die zutreffende Herleitung: Für kommunales Handeln ist wie für jedes Verwaltungshandeln eine ausdrückliche Kompetenzzuweisung erforderlich. Dieses Gebot ergibt sich aus dem Rechtsstaats- wie dem Demokratieprinzip. Von diesem Gebot konkreter Kompetenzzuweisung macht Art 28 II 1 GG eine Ausnahme, indem die Vorschrift dem Gesetzgeber vorgibt, den Gemeinden ein **Aufgabenfindungsrecht** einzuräumen (o Rn 29). Dessen Reichweite ist allerdings **auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft begrenzt**, weil nur hierfür die besondere demokratische Legitimation über Art 28 I 2 GG besteht. Gemeinden können daher Materien, die eindeutig nicht Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind, ohne eine ausdrückliche Zuweisung durch den Gesetzgeber nicht zum Gegenstand ihrer Aktivitäten machen. Nur insofern zeigt Art 28 II GG also die Grenzen kommunaler Tätigkeit auf, als der Begriff der „Aufgabe“, in die die Gemeindeordnungen die Gemeinden einweisen, im Lichte dieser Vorschrift interpretiert werden muss. Man kann das als kommunalrechtliche ultra-vires-Lehre bezeichnen.<sup>80</sup>

**33** Zu solchen **überörtlichen Angelegenheiten** gehören zB die Außenpolitik, die Verteidigungspolitik oder Maßnahmen der Globalsteuerung. Es handelt sich nicht um Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, weil es an einem spezifischen Bezug zur einzelnen Gemeinde fehlt. Die Gemeinde und ihre Organe haben **kein** uneingeschränktes **allgemeinpolitisches Mandat**. Wohl aber kann eine einzelne Frage aus einem solchen Politikbereich ausnahmsweise in den Garantiebereich des Art 28 II 1 GG hineinragen, zB wenn eine Gemeinde in Durchführung eines verteidigungspolitischen Konzepts als Standort für besondere militärische Einrichtungen vorgesehen wird.<sup>81</sup> In diesen Fällen steht der betreffenden Gemeinde mindestens eine sog Befassungskompetenz zu. Für Städtepartnerschaften und für den Jugendaustausch haben sich reale Leistungskompetenzen entwickelt.<sup>82</sup> Für die grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit finden sich im

<sup>77</sup> Zunächst *Krabbe* Kommunalpolitik und Industrialisierung, 1985, 49 ff; dann *Schmidt-Aßmann* FS Fabricius, 1989, 251 ff; *Löwer* Energieversorgung, 213 ff; *ders* DVBl 1991, 132; *Ossenbühl* DÖV 1992, 1; jetzt *Longo* Neue örtliche Energieversorgung, 2010.

<sup>78</sup> *Pünder* DVBl 1997, 1353; *Trute* VVDStRL 57 (1998) 216, 226 f; *Schoch* AfP 1998, 253; *Stephan* Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden auf dem privatisierten Telekommunikationsmarkt, 2009. Über die Zulässigkeit kommunaler Aktivitäten im Verhältnis zu Privaten ist damit natürlich nichts ausgesagt.

<sup>79</sup> So aber BVerwG NVwZ 2009, 1305, 1307; völlig zu Recht krit zB *Schoch* DVBl 2009, 1533; *Kahl/Weißberger* LKRZ 2010, 81; positiver *Katz* NVwZ 2010, 405; zur Privatisierung u Rn 80.

<sup>80</sup> I Erg ebenso *Nierhaus* in: Sachs, GG, Art 28 Rn 35; *Tettinger/Schwarz* in: v Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art 28 Rn 173; *ders* HkWP I, § 11 Rn 10.

<sup>81</sup> BVerfGE 79, 127, 147; BVerwGE 87, 228, 232 f → JK GG Art 28 II/19: aus „örtlich radizierten“ Gründen ein Anlass zur Befassung, der auch eine „antizipatorische“ Äußerung gestattet; NVwZ 1991, 684; ferner (teilw enger) VGH BW NVwZ 1984, 659, 661 f → JK GG Art 28 II 1/13; BayVGH NVwZ-RR 1990, 211. Noch wesentlich weiter iS eines umfassenden Äußerungsrechts v *Komorowski* Staat 37 (1998) 122.

<sup>82</sup> Städtepartnerschaften: BVerwG NVwZ 1989, 469 u E 87, 237 → JK Art 28 II/19. Großangelegte Projekte der Entwicklungszusammenarbeit mit Staaten der Dritten Welt sind dagegen nicht von der Selbstverwaltungsgarantie gedeckt. Einzelheiten bei *Schmidt-Jortzig* DÖV 1989, 142; *Heberlein* DÖV 1990, 374 u DÖV 1991, 916; *Meßerschmidt* DV 23 (1990) 425; ausführl u mit der Tendenz, auch die Entwicklungszusammenarbeit in Art 28 II GG einzubeziehen v *Schwanenflügel* Entwicklungszusammenarbeit, 1993; *ders* DVBl 1996, 491.

Zweckverbandsrecht mehr und mehr sogar feste Rechtsgrundlagen, die den von Art 24 Ia GG eröffneten Rahmen zu einer die Staatsgrenzen überschreitenden Kooperation ausfüllen.<sup>83</sup>

Überörtliche Angelegenheit hingegen ist die Tätigkeit außerhalb des Gemeindegebiets, woin insbesondere kommunale Unternehmen gerne expandieren möchten. Auch in dieser Hinsicht ist das Aufgabenfindungsrecht territorial begrenzt, Gemeindegrenzen überschreitende Aktivitäten sind nur mit gesetzgeberischer Zulassung möglich (zB § 102 VII GemO BW); das durch Art 28 II GG geschützte Selbstverwaltungsrecht der Kommune, auf deren Territorium gehandelt werden soll, ist zu beachten (s u Rn 178).

Anders liegt es wiederum dort, wo, wie etwa mitunter im Umwelt- oder Gesundheitsschutz, die Kommune sich zwar auf eine eigene Kompetenz stützen kann (zB Steuerfestsetzung, Auftragsvergabe, Überlassung einer öffentlichen Einrichtung, Vermietung gemeindlichen Eigentums zu Werbezwecken, Subvention), sie diese aber zu Gestaltungen benutzen möchte, die andernorts bereits eine Regelung gefunden haben.<sup>84</sup> Das ist keine Frage einer Begrenzung kommunaler Tätigkeit durch Art 28 II GG, vielmehr ist darauf abzustellen, ob sich die bundes- oder landesgesetzliche Regelung abschließende Eigenschaft zuzmisst oder Spielräume für kommunale Politik offen lässt.<sup>85</sup> Bei der Materie handelt es sich also um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, ihre konkrete Gestaltung durch die Kommune übersteigt aber uU den Rahmen des Gesetzes; die kommunale Regelung kollidiert allenfalls indirekt mit der Landes bzw Bundeskompetenz.

### c) Eigenverantwortlichkeit

Selbstverwaltung besteht darin, dass die eigenen Angelegenheiten „in eigener Verantwortung“ geregelt werden können. **Eigenverantwortlichkeit** heißt Freiheit von Zweckmäßigkeitvorgaben anderer Hoheitsträger, insbesondere des *Staates*, und Fähigkeit zu Entscheidungen nach eigenen politischen Vorstellungen. Darin liegt der Gestaltungsspielraum der Gemeinden, ohne den die Verpflichtung zu einem eigenen, auf eine direkt gewählte Volksvertretung gestützten Legitimationssystem (Art 28 I 2 GG) sinnlos wäre. Die Eigenverantwortlichkeit bezieht sich grundsätzlich auf das Ob, Wann und Wie der Aufgabenwahrnehmung; sie drückt sich in einem Ermessen im weitesten Sinne aus.

Nicht entbindet die Eigenverantwortlichkeit dagegen von der Beachtung der Gesetze und des Rechts. Das folgt schon aus der Gesetzesbindung der Exekutive (Art 20 III GG), der alles gemeindliche Handeln verpflichtet ist. Dem korrespondiert die als Rechtmäßigkeitskontrolle wirksame Aufsicht des Staates über die Gemeinden (Rn 68ff). So selbstverständlich das ist, so liegen hier doch Gefahren für die gemeindliche Gestaltungsfreiheit; denn der Staat hat es weitgehend in der Hand, seine Zweckmäßigkeitvorstellungen in Gesetzesform zu gießen und die Gemeinden dann auf den Gesetzesvollzug festzulegen. Soll Art 28 II GG durch eine zu weit getriebene Verrechtlichung nicht ausgehöhlt werden, so muss eine kommunalspezifische Fassung des Bestimmtheitsgebotes verlangt werden<sup>86</sup> (u Rn 134).

<sup>83</sup> Dazu Geiger FS 100 J SächsOVG, 2002, 434; Röper VerwArch 95 (2004) 301, 314 ff.

<sup>84</sup> ZB BVerwGE 84, 236 → JK VwVfG § 56/1 (vorbeugender Immissionsschutz): Vereinbarung höherer Immissionsstandards als im BImSchG vorgesehen als Gegenleistung für kommunale Subvention; VGH BW NVwZ 1993, 903 u VBfBW 1994, 17: Kündigung eines kommunalen Werbenutzungsvertrags, um die bundesgesetzlich geregelte Tabak- bzw Alkoholwerbung einzuschränken; BVerfGE 98, 106, 118 (kommunale Verpackungssteuer); E 98, 265, 298 ff; BVerwGE 110, 248 u BVerfG-K NVwZ 2001, 1264 (erhöhte Besteuerung von Gewaltspielautomaten) zu Kommunalsteuern noch unten Rn 199.

<sup>85</sup> Burgi KomR, § 6 Rn 17 f; Zweifelnd auch Schoch FG Schlebusch, 11, 36. Großzügig i.S. einer Zubilligung kommunaler „Alleingänge“ Burgi VerwArch 90 (1999), 70. Zum Umweltrecht Schmidt-Aßmann NVwZ 1987, 265; vgl Lübbecke/Wolff/Wegener Umweltschutz durch kommunales Satzungsrecht, 2002; Bomhard Immissionsschutz durch gemeindliches Verwaltungshandeln, 1996.

<sup>86</sup> Janssen Grenzen, 1990, 128 ff; Henneke ZG 1994, 212, 242 f; Burgi VerwArch 90 (1999) 70, 95 f.

**d) Insbesondere: So genannte Gemeindehoheiten**

- 36 Die meisten der als „**Gemeindehoheiten**“ eingeführten Begriffe<sup>87</sup> verdeutlichen die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung durch die Gemeinde, während die „Gebietshoheit“ die (territoriale) Zuständigkeit der Gebietskörperschaft Gemeinde bezeichnet (o Rn 4) und andere Hoheiten, zB die „Raumplanungshoheit“ eingeführte kommunale Aufgaben beschreiben (o Rn 31). Genauer betrachtet handelt es sich nicht um isolierte oder ausschließliche Gemeindekompetenzen und schon gar nicht um eindeutige Fixierungen von Wesensgehaltselementen. Die Begriffe bündeln vielmehr eine Vielzahl von Handlungsmöglichkeiten, ohne für sie alle eine isolierte eigenverantwortliche kommunale Entscheidungsbefugnis verfassungsfest zu postulieren. Die Rechtsnatur dieser „Hoheiten“ lässt sich durch zwei allgemeine Aussagen umschreiben: Jede dieser Hoheiten ist in ihrem Grundgedanken (nicht in allen Einzelausprägungen) für die Selbstverwaltungsgarantie unverzichtbar; denn sie beziehen sich auf elementare Handlungssektoren (insbes Organisation, Personal, Finanzen). Keine dieser Hoheiten besteht aber ohne gesetzliche Rahmenvorgaben und staatliche Einschränkungen. So bezeichnen sie eher einen eingespielten, sich freilich auch ständig wandelnden Dogmenbestand, der das von der herrschenden Anschauung für Rechtens erachtete Zusammenspiel von Staat und Gemeinde wiedergibt.
- 37 – **Konzepthoheit:** Die im Unterschied zur Aufgabe „Raumplanungshoheit“ auch als „allgemeine Planungshoheit“ bezeichnete Befugnis meint die Berechtigung, die eigenen Angelegenheiten nicht nur von Fall zu Fall zu erledigen, sondern aufgrund von Analyse und Prognose erkennbarer Entwicklungen ein Konzept zu erarbeiten, das den einzelnen Verwaltungsvorgängen Rahmen und Ziel weist.<sup>88</sup> Solches planerische Handeln stellt keine zusätzliche Sachaufgabe dar, sondern eine Methode der Aufgabenerledigung, daher folgt diese Konzepthoheit grundsätzlich der Sachkompetenz. Die Gemeinden besitzen also, sofern nichts anderes bestimmt ist, für ihre Angelegenheiten auch die Konzepthoheit. Ergebnisse ihrer planerischen Tätigkeit sind Organisations- oder Infrastrukturpläne (zB Kindergärten-, Altersheim-, Sportstättenbedarfspläne), aber auch fachübergreifende Leitbilder und strategische Ziele. Über die Bindungskraft solcher Pläne gegenüber anderen Hoheitsträgern oder privaten Dritten ist damit noch nichts gesagt. Für die Planung der wichtigen Ressourcen Raum und Finanzen gelten Besonderheiten (vgl Raumplanungshoheit, Finanzhoheit).
- 38 – **Personalhoheit** kann man in einem weiten Sinne als Befugnis definieren, sowohl über die allgemeinen Fragen des eigenen Personalwesens (Stellenplanung, Einstellungs- und Beförderungsvoraussetzungen, Besoldungs- und Vergütungsmaßstäbe) als auch über die konkreten Maßnahmen der Personaleinstellung, der Beförderung und des Personaleinsatzes nach eigenem Ermessen zu entscheiden.<sup>89</sup> Zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wird traditionell nur ein Ausschnitt aus diesem Kreis personalrelevanter Maßnahmen gerechnet. Er betrifft im Wesentlichen Einzelentscheidungen, also vor allem Fragen der Personalplanung sowie die Befugnis, das Personal auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen. Die allgemeinen Entscheidungen, zB des Laufbahn- und Besoldungswesens, werden seit langem staatlich getroffen.<sup>90</sup>
- 39 – **Organisationshoheit:** Sie ist die Befugnis, den Aufbau und das Zusammenspiel der eigenen Beschluss- und Vollzugsorgane, gemeindeinterner räumlicher Untergliederungen,

<sup>87</sup> Dazu Löwer in: v Münch/Kunig, GG I, Art 28 Rn 69, 73 ff; Tettinger/Schwarz in: v Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art 28 Rn 179 ff; Schoch Jura 2001, 121, 131 ff; ders FG Schlebusch, 11, 44 ff.

<sup>88</sup> Zu Plänen allg vgl Köck in GVwR II, § 37; Möstl in: Erichsen/Ehlers, AllgVwR, § 19 Rn 11; zur verfassungsrechtlichen Bedeutung Dreier in: ders, GG Art 28 Rn 140.

<sup>89</sup> BVerfGE 91, 228, 245 → JK GG Art 28 II/22; Gern DtKomR, Rn 175; Wolff VerwArch 2009, 280. Zur Personalhoheit des Dienstherrn allg → Kunig 6. Kap Rn 71 ff.

<sup>90</sup> Schon BVerfGE 18, 135; OVG LSA v. 28.10.09 – 4 L 209/07. Zur Überleitung von Beamten: SächsOVG SächsVBl 2010, 288 u OVG NW 53, 240.

gemeindeeigener Einrichtungen und Betriebe sowie deren Geschäftsgang zu regeln.<sup>91</sup> Die Gemeinden haben hier traditionell einen breiten Entfaltungsspielraum, den sie zB mit ihrer Hauptsatzung, ihren Anstaltsordnungen und ihren Organisations- und Geschäftsverteilungsplänen ausfüllen. Gesetzliche Grenzen bringen vor allem das Kommunalverfassungsrecht (Rn 87 ff)<sup>92</sup> und das Gemeindegewirtschaftsrecht (Rn 170 ff).

- **Rechtsetzungshoheit:** Art 28 II 1 GG verlangt, die Gemeinde zu eigenverantwortlicher 40  
Regelung ihrer Angelegenheiten zu ermächtigen. Eine Festlegung der Gemeinden auf bestimmte Formen hoheitlichen Handelns ist damit nicht gemeint. Regelung heißt jede zulässige Art von Aufgabenerledigung; sie mag sich in den Formen des öffentlichen oder des privaten Rechts, direkt oder indirekt durch Einschaltung Dritter, planerisch, spontan oder routinemäßig vollziehen. Oft wird sich eine effektive Regelung nicht ohne eigene rechtssatzmäßige Absicherung vollziehen lassen. Art 28 II 1 GG legt die Rechtsordnung deshalb darauf fest, den Gemeinden mindestens ein Rechtsinstitut zur allgemeinen Regelung (Breitensteuerung) ihrer Angelegenheiten verfügbar zu halten. Daher gehört auch die gemeindliche Rechtsetzungshoheit zum Garantiebereich; in allen Flächenländern hat der Gesetzgeber den Gemeinden das Rechtsinstitut der Satzung an die Hand gegeben (Rn 133 ff).
- **Finanzhoheit:** Wie Art 28 II 3 GG klarstellt, umfasst die Gewährleistung der Selbstver- 41  
waltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; hierzu gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle. Drei Elemente sind auseinanderzuhalten:<sup>93</sup> Zunächst geht es um eine aufgabenadäquate, finanzverfassungsrechtlich abgesicherte **Finanzausstattung** der Kommunen. Autonomieschützend wirkt hierbei eine *Ertragshoheit* (u Rn 53). Ob Art 28 II GG eine finanzielle Mindestausstattung verlangt, hat das Bundesverfassungsgericht zwar bisher offen gelassen;<sup>94</sup> richtigerweise ist sie zu bejahen<sup>95</sup> (vgl zu weiteren Finanzgarantien Rn 53 und 58). In diesem Zusammenhang schützt Art 28 II GG auch vor der Zuweisung kostenintensiver Aufgaben durch Gesetz (speziellere Gewährleistung durch Art 84 I 7 u 85 I 2 GG und landesverfassungsrechtliche Garantien, u Rn 54, 58). Zweitens müssen diese **Einnahmen** jedenfalls zu Teilen auch *eigenverantwortlich* gestaltet werden können (zB Festsetzung von Hebesätzen, Art 28 II 3 GG; Gebührengestaltung). Schließlich umfasst Finanzautonomie auch die Gestaltung der **Ausgabenwirtschaft** (Gemeindehaushalt). Insgesamt garantiert die Finanzhoheit den Gemeinden also auf der Grundlage einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens,<sup>96</sup> selbst wenn es seit jeher in diesem Sektor zahlreiche staatliche Eingriffsbefugnisse gibt.

<sup>91</sup> Dazu BVerfGE 91, 228, 238 → JK GG Art 28 II/22; allg *Schmidt-Jortzig* Kommunale Organisationshoheit, 1979, 26 ff; *Schliesky* DV 38 (2005), 339.

<sup>92</sup> Einschließlich der Vorschriften über die Verpflichtung zur Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten, dazu BVerfGE 91, 228 → JK GG Art 28 II/22; VerfGH NW NVwZ 2002, 1502; *Böhm* NVwZ 1999, 721; krit *Schaffarzik* DÖV 1996, 152; *Frenz* VerwArch 86 (1995) 378; vgl a *NdsStGH* DÖV 1996, 657; dazu *Niebaum* DÖV 1996, 900.

<sup>93</sup> *Pünder/Waldhoff* RdKomFin, § 1 Rn 7 f; weiterführend *Waldhoff* DStJG 35 (2012), 11, 20 ff.

<sup>94</sup> BVerfGE 26, 172, 181; E 71, 25, 36 f; E 83, 363, 386; BVerfGK 10, 365.

<sup>95</sup> BVerfGE 106, 280, 287; VerfG MV NVwZ-RR 2012, 377, 378 f; *Scholz* in: Maunz/Dürig, GG, Art 28 Rn 84b; K.-A. Schwarz, Finanzverfassung und kommunale Selbstverwaltung, 1996, 28 ff; *Volkmann* DÖV 2001, 497; *Schoch* Jura 2001, 121, 133; *Nierhaus* LKV 2005, 1; *Henneke* DÖV 2008, 857.

<sup>96</sup> BVerfGE 125, 141, 159; VerfGH NW DÖV 2004, 662; ganz hM; zu den Grenzen des Hebesatzrechts BVerfGE 138, 89 (Bspr *Selmer* JuS 2011, 763).

### e) Der Gesetzesvorbehalt und seine Grenzen

- 42 Gewährleistet ist die Selbstverwaltung „im Rahmen der Gesetze“. Der Vorbehalt bezieht sich auf *beide* Garantieelemente (Aufgabenausstattung und Eigenverantwortlichkeit).<sup>97</sup> Er ist ein Vorbehalt, der den Gesetzgeber zur Ausformung des Garantiegehalts, zur Fixierung immanenter Grenzen, aber auch zu Eingriffen in die verfassungsrechtlichen Garantiebereiche ermächtigt.<sup>98</sup> Die Einrichtung der gemeindlichen Selbstverwaltung bedarf „der gesetzlichen Ausgestaltung und Formung“.<sup>99</sup> Das hat sich auch schon oben (Rn 25) bei der Bestimmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gezeigt. Gesetze iSd Art 28 II 1 GG sind neben Landes- und Bundesgesetzen auch Rechtsverordnungen<sup>100</sup> und Satzungen anderer Hoheitsträger, zB eines Landkreises oder eines Regionalverbandes. Verwaltungsvorschriften geben dagegen für sich keinen Bindungsrahmen; sie können insbesondere ein kommunales Ermessen in Selbstverwaltungsangelegenheiten nicht dirigieren.

Der **Gesetzesvorbehalt** kann zur Achillesferse der Garantie werden, wenn man ihm nicht seinerseits *Grenzen* setzt. Die dogmatischen Schwierigkeiten mit solchen Grenzen sind aus der in manchen Strukturen ähnlichen Problematik grundrechtlicher Gesetzesvorbehalte bekannt. Literatur und Rechtsprechung hatten früher daher durchgängig die aus der Grundrechtsdogmatik bekannten Schranken einer Respektierung des Kernbereichs und des Verhältnismäßigkeitsprinzips herangezogen.<sup>101</sup> In der Rastede-Entscheidung geht das Bundesverfassungsgericht jedoch von einer solchen „Parallelisierung“ grundrechtlicher und organisatorisch-institutioneller Gewährleistungsgehalte ein Stück weit ab. Danach ist neben der **Kernbereichsgarantie** (aa) ein aus dem Sinnzusammenhang des Art 28 II GG zu erschließendes **gemeindefreundliches Aufgabenverteilungsprinzip** beachtlich (bb).<sup>102</sup> Für die Eigenverantwortlichkeit gilt die Forderung, den Kommunen einen „hinreichenden Spielraum“ zu belassen (cc).

- 43 **aa) Die Kernbereichsgarantie** (Wesensgehaltsgarantie) schützt „das Essentiale einer Einrichtung, das man aus einer Institution nicht entfernen kann, ohne deren Struktur und Typus zu verändern“.<sup>103</sup> Um diesen Kern zu bestimmen, wird wiederum auf die historische Entwicklung, aber auch auf das aktuelle Erscheinungsbild der Selbstverwaltung abgestellt.<sup>104</sup> Eine exakte Abgrenzung fällt gleichwohl oft schwer, wenn es darum geht, ob eine einzelne Handlungsmöglichkeit oder gar nur eine spezifische Form ihrer Wahrnehmung zum Wesensgehalt gehört. So lässt sich zwar allgemein feststellen, dass die Bebauungsplanung nicht nur überhaupt eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft ist, sondern sogar zum Kern des kommunalen Aufgabenbestandes zählt (o Rn 29). Ob das aber auch für alle 27 Festsetzungsarten gilt, aus denen sich nach

97 BVerfGE 56, 298, 312 → JK GG Art 28 II/5; 79, 127, 146 → JK GG Art 28 II/17; 107, 1, 12; Schoch Jura 2001, 121, 125.

98 Ganz hM: BVerfGE 56, 298, 312 → JK GG Art 28 II/5; E 79, 127, 143 → JK GG Art 28 II/17; Ehlers DVBl 2000, 1301, 1306 f; aA Schmidt-Jortzig KomR, Rn 486; auch Burmeister Neukonzeption, 27 ff, 84 ff.

99 BVerfGE 79, 127, 143 → JK GG Art 28 II/17; Schmidt-Aßmann FS BVerfG II, 2001, 803, 817 f.

100 BVerfGE 26, 228, 237; E 56, 298, 309 → JK GG Art 28 II/5; Tettinger/Schwarz in: v Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art 28 Rn 186.

101 BVerfGE 56, 298, 312 f → JK GG Art 28 II/5; J. Ipsen ZG 1994, 194.

102 BVerfGE 79, 127, 146, 149 → JK GG Art 28 II/17; BVerfGE 107, 1, 12 f; E 119, 331, 363 → JK GG Art 28 II/30; Frenz DV 28 (1995) 33, 47 ff; Schmidt-Aßmann FS BVerfG Bd 2, 803, 819; Burgi KomR, § 6 Rn 40. Weiterhin eine Verhältnismäßigkeitsprüfung befürwortend mwN Kahl Staatsaufsicht, 448 ff; Ehlers DVBl 2000, 1301, 1306 u Nierhaus in: Sachs, GG, Art 28 Rn 72 f; vgl a Schoch Jura 2001, 121, 126 f; ders FG Schlebusch, 11, 29; neuerdings wieder BVerfGE 125, 141, 167 ff → JK GG Art 28 II/34; diff u weiterführend Waechter AöR 2010, 327. Für die Selbstverwaltungsgarantie der jew Landesverfassung (u Rn 58) ebenfalls zB NdsStGH NVwZ 1997, 58 u NdsVBl 2008, 37; BbgVerfGH LKV 1997, 449; VerfGH NW NVwZ 2002, 1502 u NVwZ 2003, 202.

103 Stern, StR I, § 12 III 4d, 416; vgl auch Kühne in: FS Faber, 2007, 35.

104 Std Rspr BVerfGE 38, 258, 278 f; E 76, 107, 118 → JK BVerfGG § 91/1; E 79, 127, 146 → JK GG Art 28 II/17; E 91, 228, 238 → JK GG Art 28 II/22.

§ 9 I BauGB der Bebauungsplan zusammensetzt, ist damit noch nicht gesagt. Nicht gesagt ist damit auch, inwieweit die Bebauungsplanung in einzelnen Bezügen nicht doch durch staatliche Vorgaben dirigiert werden kann. Ein gegenständlich festumrissener Aufgabenkatalog ist der Kernbereich nicht.<sup>105</sup> Nur in seltenen Fällen besonders krasser oder rabiater Eingriffe des Gesetzgebers wird der Wesensgehalt daher als absolute Sperre wirksam werden. Für die Finanzausstattung wird vertreten, der Kernbereich sei dann verletzt, wenn die verfügbaren Mittel vollständig für die pflichtigen Aufgaben aufgewendet werden müssten und daher freiwillige Aufgaben nicht mehr finanziert werden könnten.<sup>106</sup>

**bb) Gemeindespezifisches materielles Aufgabenverteilungsprinzip:** Es setzt dem Gesetzgeber insofern Schranken, als er Angelegenheiten mit örtlich relevantem Charakter, die Regel-Ausnahme-Systematik des Art 28 II 1 GG respektierend, den Gemeinden nur aus Gründen des Gemeininteresses entziehen und einem anderen Träger nur zuweisen bzw in staatliche Fachaufsicht übernehmen darf, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre.<sup>107</sup> Allgemeine Wirtschaftlichkeitsüberlegungen reichen dazu nicht. Die die gesetzliche Entscheidung tragenden Gründe müssen das für die Gemeinden streitende Aufgabenverteilungsprinzip überwiegen. Diese Schranke für den Zugriff des Gesetzgebers auf Aufgaben im Garantiebereich des Art 28 II 1 GG ist also in der Art eines „Wechselwirkungs-Konzepts“ zu entfalten, das dem Gesetzgeber eine erhebliche Darlegungslast aufbürdet, wenn er von der Regelzuweisung der Verfassung abweichen will. Auf der anderen Seite gilt: „Die Gemeinden sind Teil der staatlichen Verwaltungsgliederung und dem Gemeinwohl verpflichtet. Unbedingten Vorrang vor den Interessen des Gesamtstaates kann das Interesse an einer möglichst weit gehenden Betroffenenpartizipation nicht beanspruchen.“<sup>108</sup> Das Bundesverfassungsgericht überprüft die gesetzgeberische Entscheidung im Streitfall nicht nur auf ihre Willkürfreiheit, sondern auch auf ihre *Vertretbarkeit*.

**cc) Zugriff auf die Eigenverantwortlichkeit: Hinreichender Spielraum.** Auch bei staatlichen Vorgaben für die **Eigenverantwortlichkeit** hat das Gericht nicht auf den Verhältnismäßigkeitsmaßstab zurückgegriffen; es prüft vielmehr „im Vorfeld des Kernbereichs“, ob den Gemeinden ein „hinreichender organisatorischer Spielraum bei der Wahrnehmung der je einzelnen Aufgabenbereiche offengehalten“ wird.<sup>109</sup>

**dd) Zuweisung zusätzlicher Aufgaben:** Selbst die **Zuweisung neuer Aufgaben** an die Kommunen kann einen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie darstellen.<sup>110</sup> Allerdings ergibt sich hier eine Beeinträchtigung der Eigenverantwortlichkeit nur mittelbar: Zum einen deswegen, weil die Erledigung zusätzlicher Aufgaben die Ressourcen der Kommune in einem Maße in Anspruch nehmen kann, dass die eigenverantwortliche Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr möglich ist;<sup>111</sup> häufig wird hierdurch die speziellere Garantie der hinreichenden

<sup>105</sup> BVerfGE 79, 127, 146 → JK GG Art 28 II/17; dazu *Burgi* KomR, § 6 Rn 36 ff.

<sup>106</sup> *Schoch* FG Schlebusch, 11, 27 f; *Dreier* in: *Dreier* GG, Art 28 Rn 156; *Hornfischer* Insolvenzfähigkeit von Kommunen, 2010, 53 ff mN.

<sup>107</sup> BVerfGE 79, 127, 154 → JK GG Art 28 II/17; E 107, 1, 14; E 110, 370, 401; *Schmidt-Aßmann* FS Sandler, 121, 135 ff. Zum umgekehrten Fall gesetzlicher Aufgabenzuweisung gleich Rn 46.

<sup>108</sup> BVerfGE 110, 370, 401.

<sup>109</sup> BVerfGE 91, 228, 239, 241 → JK GG Art 28 II/22; zum zwangsweisen Zusammenschluss zu einer Verwaltungsgemeinschaft BVerfGE 107, 1, 20 f.

<sup>110</sup> *Schoch* FG Schlebusch, 11, 40 f; *ders* Jura 2001, 121, 129; *Burgi* KomR, § 6 Rn 29 f; *Henkel*, Die Kommunalisierung von Staatsaufgaben, 2010; *Kremer* VerwArch 2011, 242, 256 ff.

<sup>111</sup> BVerfGE 119, 331 (353 ff) → JK GG Art 28 II/30; VerfGH RP NVwZ 2001, 912 → JK GG Art 28 II/26; *Henneke* Finanzverfassung, 334 ff mN.

Finanzausstattung betroffen sein. Darüber hinaus mag die Situation eintreten, dass der schiere Umfang der staatlichen bzw Weisungsaufgaben in einem solchen Maße zunimmt, dass der Unterschied der Kommune zu einer bloß dezentralen Verwaltungseinheit zu verschwimmen droht.

## 5. Die Selbstverwaltungsgarantie als subjektives Recht

### a) Kommunale Verfassungsbeschwerde

- 47 Art 28 II 1 GG belässt es für die Gemeinden nicht beim objektiven Konstitutionsprinzip, sondern gewährt eine **subjektive Rechtsstellung** (herkömmlich: „subjektive Rechtsstellungsgarantie“). Die einzelne Gemeinde kann vom Garantieverpflichteten die Einhaltung der Gewährleistung verlangen. Verfassungsrechtlich ausdrücklich verbürgt ist der Rechtsschutz durch die **kommunale Verfassungsbeschwerde** (Art 93 I Nr 4b GG, § 91 BVerfGG).<sup>112</sup> *Parteifähig* sind Gemeinden und Gemeindeverbände. Gesetze iS der Vorschriften über die Kommunalverfassungsbeschwerde und damit *Beschwerdegegenstand* sind auch Rechtssätze unterhalb des förmlichen Gesetzes.<sup>113</sup> Das Institut dient der Verteidigung speziell der Rechte aus Art 28 II GG gegen den Gesetzgeber.<sup>114</sup> Ein Verstoß gegen andere Verfassungsbestimmungen führt im Rahmen der Kommunalverfassungsbeschwerde nur insoweit zur *Beschwerdebefugnis* – und dementsprechend auch zur Begründetheit –, als solche Bestimmungen die Selbstverwaltungsgarantie konkretisieren und damit in den Gewährleistungsumfang des Art 28 II GG hineinwirken.<sup>115</sup> Bei der Verletzung durch ein Landesgesetz ist die *Subsidiaritätsklausel* zugunsten der Landesverfassungsgerichte zu beachten (Rn 58).<sup>116</sup> Ggf ist vorher der Rechtsweg gem. § 47 VwGO zu beschreiten,<sup>117</sup> die Beschwerdefrist beträgt ein Jahr.

### b) Die Bedeutung der Selbstverwaltungsgarantie für das einfache Recht

- 48 Die kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben sind das Ergebnis gesetzgeberischer Ausgestaltung in Ausfüllung des Art 28 II GG (o Rn 28). Daher stehen die Kommunen bei ihrer Aufgabenerfüllung unter dem Schutz der Selbstverwaltungsgarantie. So haben sie einen Anspruch auf Gerichtsschutz, der unmittelbar aus der materiellen Garantienorm des Art 28 II GG folgt. Ob sich die Gemeinden außerdem auf Art 19 IV GG stützen können, ist streitig.<sup>118</sup> Die Frage kann jedoch dahingestellt bleiben; jedenfalls auf der Ebene des derzeit geltenden einfachgesetzlichen Prozessrechts werden die aus Art 28 II GG folgenden subjektiven Rechte der Gemeinden mit den subjektiven Rechten der Bürger gleich behandelt (§§ 40, 42 II VwGO).<sup>119</sup>
- 49 Aus Art 28 II GG kann für die Gemeinden ein verfassungsunmittelbares **Mitwirkungsrecht** an staatlichen Planungen folgen.<sup>120</sup> Teilweise handelt es sich bei diesen Planungen um originäre örtliche Angelegenheiten, die durch Gesetz ausnahmsweise einem anderen Verwaltungsträger

112 Mückl in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im ÖR, § 14; Tettinger HkWP I, § 11 Rn 60 ff; Maurer FS Starck, 335; Starke, JuS 2008, 319; Guckelberger Jura 2008, 819; Stürer DVBl 2012, 751.

113 BVerfGE 71, 25, 34; E 76, 107, 114; E 107, 1, 15.

114 Stern, StR I, § 12 II 8a; zum Prüfungsmaßstab der kommunalen Verfassungsbeschwerde Pestalozza FS v Unruh, 1057, 1060 ff.

115 BVerfGE 91, 228, 242; E 119, 331, 357 → JK GG Art 28 II/30; E 125, 141, 158. Hierzu wird man die Neuregelungen der Art 84 I 7 u Art 85 I 2 GG zählen müssen, BVerfGE 119, 331, 359. Allerdings können die Kommunen sich im Rahmen einer Individualverfassungsbeschwerde auf die Justizgrundrechte (u Rn 55) berufen.

116 Das BVerfG ist insoweit großzügig und akzeptiert etwa Kommunalverfassungsbeschwerden gegen Landesrechtsverordnungen, wenn das Landesverfassungsrecht eine Beschwerdemöglichkeit nur gegen Parlamentsgesetze vorsieht wie zB in BW (StGH BW JZ 1977, 642), Mückl in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im ÖR, § 14 Rn 44 ff.

117 BVerfGE 76, 107, 114 f → JK BVerfGG § 91/1

118 Nachw bei Schmidt-Aßmann in: Maunz/Dürig, GG, Art 19 IV Rn 43; Löwer in: v Münch/Kunig, GG I, Art 28 Rn 45.

119 Wahl/Schütz in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 42 II Rn 105 f.

120 Schmidt-Aßmann AÖR 101 (1976) 520; vgl a Kilian/Müllers VerwArch 89 (1998) 25, 67.

zur Entscheidung übertragen worden sind; hier folgt das gemeindliche Mitwirkungsrecht aus dem Gedanken der *Kompensation*.<sup>121</sup> Teilweise handelt es sich aber auch um Planungen von überörtlicher Substanz, die jedoch wegen erheblicher Auswirkungen auf die einzelne Gemeinde zu einem Mitwirkungsrecht – regelmäßig in der Form des Anhörungsrechts – führen.<sup>122</sup> Zugleich können aus der Planungshoheit **Abwehrensprüche gegen Planungsmaßnahmen** resultieren, wenn ein geplantes Vorhaben eine hinreichend bestimmte Planung nachhaltig stört, wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren Planung entzieht oder kommunale Einrichtungen erheblich beeinträchtigt.<sup>123</sup> Mitwirkungsrechte der Gemeinden oder ihrer Spitzenverbände an der Bundes- oder Landesgesetzgebung lassen sich aus der Selbstverwaltungsgarantie hingegen nicht zwingend ableiten, sind jedoch teilw ausdrücklich in den Landesverfassungen verbürgt und auf Bundesebene nunmehr vorgesehen.<sup>124</sup>

Im Rahmen des Art 28 II 1 GG wird auch der **Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens**<sup>125</sup> diskutiert. Es handelt sich um eine allgemeine Rücksichtnahmepflicht anderer Hoheitsträger auf gemeindliche Belange. Bei der weit reichenden gesetzlichen Durchnormierung der gemeindlichen Rechtsstellung ist dieser Grundsatz auf wenige Fälle der Lückenfüllung beschränkt. Keinesfalls unterbindet er „harte“ Entscheidungen, die nach dem Gesetz gegenüber den Gemeinden getroffen werden müssen. Zu vermeiden sind nur unnötige Belastungen und Nebenfolgen. Bei der generalklauselartigen Unbestimmtheit dieses Grundsatzes verschwimmen die Grenzen zwischen Rechts- und Stilfragen; im Umgang mit ihm ist daher Vorsicht geboten.

**Spezialliteratur:** *Beyerlin* Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, 1988; *Burgi* Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung, VVDStRL 62 (2003) 405; *Bull* Kommunale Selbstverwaltung heute – Idee, Ideologie und Wirklichkeit, DVBl 2008, 1; *Ehlers* Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, DVBl 2000, 1301; *Ellwein* Perspektiven der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, AfK 36 (1997) 1; *Geiger* Verfassungsrechtliche Aspekte grenznachbarschaftlicher internationaler Zusammenarbeit von Kommunen, FS zum 100jährigen Bestehen des SächsOVG, 2002, 434; *Groß* Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung, DVBl 2002, 1182; *Heberlein* Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, 1989; *Henneke* Kommunale Eigenverantwortung bei zunehmender Normdichte, ZG 1994, 212; *Janssen* Über die Grenzen des legislativen Zugriffsrechts, 1990; *Jestaedt* Selbstverwaltung als „Verbundbegriff“, DV 35 (2002) 293; *Katz/Ritgen* Bedeutung und Gewicht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, DVBl 2008, 1525; *Kronisch* Aufgabenverlagerung und gemeindliche Aufgabengarantie, 1993; *Langer* Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und überörtliche Raumplanung, VerwArch 80 (1989) 352; *Magen* Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung, JuS 2006, 404; *Mückl* Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, 1998; *ders* Kommunale Verfassungsbeschwerde, in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im öffentlichen Recht, § 14; *Oebbecke* Die verfassungsrechtlich gewährleistete Planungshoheit der Gemeinde, FS Hoppe, 2000, 239; *ders* Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung, VVDStRL 62 (2003) 366; *Roefßing*, Einheimischenprivilegierungen und EG-Recht, 2008; *W Schmidt* Die „institutionelle Garantie“ der kommunalen Selbstverwaltung und das Grundgesetz, FS Faber, 2007, 17; *Schmidt-Aßmann* Kommunale Selbstverwaltung „nach Rastede“, FS Sandler, 1991, 121; *ders* Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, FS BVerfG Bd 2, 2001, 803; *Schoch* Der verfassungsrecht-

121 *Blümel* VVDStRL 36 (1977) 171, 245 ff.; → *Huber* 3. Kap Rn 217.

122 BVerwGE 51, 6, 13 f.; std Rspr; 112, 274; aber a 119, 245, 251; vgl *Steinberg/Wickel/Müller* Fachplanung, 4. Aufl 2012, § 2 Rn 71 ff, 129.

123 BVerwGE 81, 95; E 84, 209; E 100, 388; NVwZ-RR 1999, 554, 555; → *v Danwitz* 7. Kap Rn 39; *Steinberg ua* Fachplanung aaO, § 3 Rn 107 ff; Einzelh zB bei *Schrödter*, FS Faber, 163.

124 Art 71 IV LV BW, Art 83 VII BayVerf, Art 97 IV BbgVerf, Art 57 VI NdsVerf; Art 124 LV SL, Art 84 II SächsVerf, Art 91 IV ThürVerf. Dazu ThürVerfGH ThürVBl 2005, 11; ausf *Henneke* HkWP I, § 35. Auf Bundesebene ist eine zwingende Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände durch die Ministerien und seit 2012 auch im Bundestag vorgesehen, § 69 V, § 70 IV GOBT, § 47 I, V GGO. Zur Einrichtung eines Kommunalen Rates in RP (1995) vgl *Jutzi* ZG 1996, 126; *Kremser* DÖV 1997, 586.

125 *Macher* Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens, 1971.