

## Vertiefung

### Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung

Die Gemeinden sind gem. § 2 der Gemeindeordnung in ihrem Gebiet, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen, ausschließliche und eigenverantwortliche *Träger der öffentlichen Verwaltung*.

Die Regelung basiert auf Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz und Art. 78 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, wonach den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muss, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

Das grundgesetzlich garantierte *kommunale Selbstverwaltungsrecht* spricht für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eine Zuständigkeitsregelung aus, sofern nicht eine Angelegenheit ausdrücklich durch ein Gesetz einer anderen Stelle zugewiesen ist. Aus dieser Formulierung des Grundgesetzes wird die *institutionelle Existenzgarantie* der Gemeinden abgeleitet.

Zum Inhalt des Selbstverwaltungsrechts gehört nicht nur das Recht, die Selbstverwaltungsaufgaben in eigener Verantwortung als eigene Angelegenheiten frei von staatlichen Weisungen, insbesondere hinsichtlich des Ermessensgebrauchs und der Zweckmäßigkeit, unter der bloßen Rechtsaufsicht (Kommunalaufsicht) des Staates wahrzunehmen (*Aufgabenhoheit*), sondern auch das Recht,

- über die Verwaltungsorganisation der Gemeinde selbst zu bestimmen (*Organisationshoheit*),
- die Dienstkräfte im Rahmen ihrer Aufgaben anzustellen, zu befördern und zu entlassen (*Personalhoheit*),
- über die Verwendung der finanziellen Mittel selbst zu entscheiden und eigene Steuerquellen zu erschließen (*Finanzhoheit*),
- über die städtebauliche und sonstige Gestaltung des Gemeindegebiets im Rahmen der Gesetze selbst zu entscheiden (*Planungshoheit*),
- ihre Angelegenheiten in Form ortsrechtlicher Regelungen eigenverantwortlich zu gestalten (*Satzungshoheit*).

Die Rechtsprechung spricht von der Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises.

Die kommunale Selbstverwaltung war auch schon Bestandteil der Weimarer Reichsverfassung. Da sie mit dem Führerprinzip und dem Nationalsozialismus nicht in Einklang zu bringen war, wurde sie während der Naziherrschaft de facto mit dem Erlass einer für das gesamte Reichsgebiet geltenden Deutschen Gemeindeordnung abgeschafft.

Mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes wurde die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verfassungsrechtlich abgesichert.

Die Art und Weise, wie kommunale Selbstverwaltung ausgestaltet wird, ist jedoch Ländersache. Das hat dazu geführt, dass die Kommunalrechtssysteme sich teils sehr unterschiedlich entwickelt haben. Das betrifft vor allem die Rechte und Pflichten der Gemeindeorgane, das Kommunalwahlrecht und die Bürgerbeteiligung.

Bei der Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben sind die Gemeinden nur an die Gesetze gebunden. Das gilt in Bezug

- auf Landesrecht,
- auf Bundesrecht und
- in zunehmender Bedeutung auch hinsichtlich des Europäischen Rechts.

Der Staat übt lediglich eine Rechtsaufsicht (Kommunalaufsicht) aus. Eine fachliche Weisungsbefugnis des Staates besteht bei Selbstverwaltungsaufgaben nicht. Deshalb sind die Gemeinden in *Selbstverwaltungsangelegenheiten* auch selbst Widerspruchsbehörde, wenn und soweit ein Widerspruchsverfahren stattfindet.

Man unterscheidet zwischen

- *freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben*, zu deren Erfüllung die Gemeinden nicht verpflichtet sind, wie z. B. die Unterhaltung von Sportstätten und Kultureinrichtungen (Theater, Museen, Musikschulen), die Bereitstellung und Unterhaltung von Grünanlagen, Freizeiteinrichtungen, Bürgerhäuser, Mittel für Vereine im Jugend- und Sportbereich, die Pflege von Städtepartnerschaften und die Wirtschaftsförderung,

und

- *pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben*, zu deren Wahrnehmung die Gemeinden gesetzlich verpflichtet sind, für die aber kein fachliches Weisungsrecht besteht, wie z. B. die Schulträgeraufgaben, die Bereitstellung von Kindergärten, die Unterhaltung von Volkshochschulen und die Bauleitplanung.

Daneben gibt es die

- *Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.*

Das Land überträgt die Pflicht zur Erfüllung dieser Aufgaben durch ein Gesetz den Kommunen, die diese Aufgaben grundsätzlich in ihrer eigenen Verantwortung erfüllen. Das Land regelt in dem entsprechenden Fachgesetz allerdings näher, *wie* die Kommune die Aufgabe zu erledigen hat und behält sich das Recht vor, lenkend in die Aufgabenerledigung einzugreifen. Beispiele für diesen Aufgabenkreis sind unter anderem das Meldewesen, Ausländerangelegenheiten, der Zivilschutz, das Ordnungsrecht und die Bauaufsicht.

Gesetzliche Beschränkungen des Selbstverwaltungsrechts sind zulässig, soweit sie nicht seinen Kern anrühren. Was darunter konkret zu verstehen ist, ist immer wieder Gegenstand wissenschaftlicher und gerichtlicher Auseinandersetzungen.

Im Zweifel muss der Gesetzgeber, der in den sogenannten Schutzbereich des Selbstverwaltungsrechts eingreifen will, nachweisen, dass dieser Eingriff

- unbedingt zur Erreichung des Gesetzeszwecks erforderlich ist,
- kein milderes Mittel zur Verfügung steht und
- der Eingriff verhältnismäßig ist.

Streitigkeiten hat es immer wieder über die angemessene Finanzausstattung und das Konnexitätsprinzip gegeben. Es liegt auf der Hand, dass die formelle Garantie der Selbstverwaltung wenig nützt, wenn die Finanzausstattung die Wahrnehmung der Rechte materiell nicht ermöglicht.