

Inhalt

Kapitel A – Kommunen im Staatsaufbau	1
Kapitel B – Die Selbstverwaltung der Gemeinden	13
Kapitel C – Gemeinden als Aufgabenträger	35
Kapitel D – Haushalt und Finanzen	57
Kapitel E – Organisationsstrukturen kommunaler Selbstverwaltung	123
Kapitel F – Kommunalpolitische Entscheidungen	219
Kapitel G – Kreise	235
Kapitel H – Höhere Kommunalverbände	255
Glossar	277
Literaturverzeichnis	287

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	XIII
Kapitel A – Kommunen im Staatsaufbau	1
1. Kommunen	1
2. Staat	3
3. Typen kommunaler Verwaltungsträger	5
3.1 Kreisfreie Städte	5
3.2 Kreisangehörige Gemeinden	6
3.3 Kreise	7
3.4 Untere Kommunalverbände	7
3.4.1 Verbandsgemeinden/Samtgemeinden	7
3.4.2 Ämter	8
3.4.3 Verwaltungsgemeinschaften	8
3.4.4 Zusammenfassende Typisierung	9
3.5 Höhere Kommunalverbände	10
4. Besonderheit Stadtstaaten	11
Kapitel B – Die Selbstverwaltung der Gemeinden	13
1. Institutionelle Garantie	13
2. Garantie der Selbstverwaltung	13
2.1 Bedeutungsgehalt	13
2.2 Reichweite der Selbstverwaltungsgarantie	14
3. Funktionen kommunaler Selbstverwaltung	19
4. Kernfelder des Selbstverwaltungsrechts	21
4.1 Gebietshoheit	21
4.2 Organisations- und Personalhoheit	21
4.3 Satzungshoheit	22
4.4 Planungshoheit	24
4.5 Finanz- und Abgabehoheit	27
5. Staatliche Einflussnahme	29
5.1 Steuerung durch Recht	29
5.2 Steuerung durch Geld	30
6. Einbindung in europäisches Recht	31
7. Bedeutung der Selbstverwaltungsgarantie für die Soziale Arbeit	33
Kapitel C – Gemeinden als Aufgabenträger	35
1. Aufgaben nach dem Grad staatlicher Einflussnahme	35
1.1 Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	35
1.2 Weisungsfreie Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung	37
1.3 Weisungsgebundene Pflichtaufgaben	38
1.4 Staatliche Auftragsangelegenheiten	38

2. Aufgabenerfüllung zwischen Leistung und Eingriff.....	40
2.1 Leistungsverwaltung.....	40
2.2 Eingriffsverwaltung.....	41
3. Aufgabenerfüllung zwischen Gesetzesvollzug und Parteipolitik.....	42
4. Sozialpolitische Aufgaben der Gemeinden.....	46
4.1 Begriff „Kommunale Sozialpolitik“.....	47
4.2 Sozialstaatsprinzip.....	47
4.3 Subsidiaritätsprinzip.....	49
4.4 Handlungsfelder kommunaler Sozialpolitik.....	50
4.4.1 Sozialhilfe.....	50
4.4.2 Kinder- und Jugendhilfe.....	51
4.4.3 Leistungen zur Arbeitsmarktintegration.....	53
4.4.4 Gesundheitsbezogene Leistungen.....	54
4.4.5 Wohnungsversorgung.....	55

Kapitel D – Haushalt und Finanzen 57

1. Einnahmequellen der Gemeinden.....	57
1.1 Steuereinnahmen.....	57
1.1.1 Übersicht.....	57
1.1.2 Anteil an der Lohn- und Einkommenssteuer.....	59
1.1.3 Anteil an der Umsatzsteuer.....	60
1.1.4 Gewerbesteuer.....	61
1.1.5 Grundsteuer.....	63
1.1.6 Örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern.....	64
1.2 Entgelte (Gebühren und Beiträge).....	65
1.2.1 Gebühren.....	66
1.2.2 Beiträge.....	66
1.3 Finanzaufweisungen.....	67
1.3.1 Herkunft der Landeszuweisungen.....	67
1.3.2 Allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen.....	68
1.3.3 Allgemeine Zuweisungen.....	69
1.3.4 Zweckzuweisungen.....	70
1.4 Sonstige Einnahmen.....	71
1.5 Einnahmesteigerungen.....	72
2. Kommunaler Haushalt.....	74
2.1 Allgemeine Grundsätze kommunaler Haushaltswirtschaft.....	75
2.2 Haushaltssatzung und Haushaltsplan.....	77
2.2.1 Haushaltssatzung.....	77
2.2.2 Haushaltsplan.....	77
2.3 Verwaltungshaushalt – Vermögenshaushalt.....	79
2.3.1 Verwaltungshaushalt.....	79
2.3.2 Vermögenshaushalt.....	80
2.4 Erstellung des Haushaltsplans.....	81
2.4.1 Traditionelle Erstellung des Haushaltsplans.....	81
2.4.2 Neues Verfahren der Haushaltsaufstellung.....	84
2.5 Der Haushaltsplan: Bestandteile, Systematik und Anlagen.....	86
2.5.1 Einzelpläne.....	87
2.5.2 Sammelnachweise.....	92
2.5.3 Haushaltssicherungskonzept.....	94

2.5.4 Gesamtplan.....	95
2.5.5 Anlagen zum Haushaltsplan.....	96
2.6 Änderungen von Haushaltsplan und Haushaltansätzen.....	98
2.6.1 Nachtragsatzung.....	99
2.6.2 Deckung von Mehrausgaben ohne Satzungsänderung.....	100
2.6.3 Haushaltssperre als Sofortmaßnahme.....	101
2.7 Ausblick: Neues kommunales Finanzmanagement.....	101
2.7.1 Vom Geldverbrauch zum Ressourcenverbrauch.....	102
2.7.2 Haushaltssatzung und Haushaltsplan.....	103
2.7.3 Jahresabschluss mit Bilanz.....	110
2.7.4 Kosten-Leistungs-Rechnung.....	111
2.8 Kommunale Finanzierung sozialer Dienstleistungen – am Beispiel Jugendhilfe.....	112
2.8.1 Zuwendungen.....	114
2.8.2 Entgeltvereinbarungen.....	116
2.8.3 Leistungsverträge.....	117
2.8.4 Gutscheine und „persönliche Budgets“.....	120
2.8.5 Sozialraumbudgets.....	121

Kapitel E – Organisationsstrukturen kommunaler Selbstverwaltung..... 123

1. Politische Organe und Funktionsträger der Gemeinden.....	123
1.1 Rat.....	123
1.1.1 Aufgaben und Zuständigkeiten.....	123
1.1.2 Wahl und Zusammensetzung des Rates.....	125
1.1.3 Sitzungen und Arbeitsweise.....	126
1.1.4 Vorsitzender des Rates.....	127
1.1.5 Fraktionen.....	128
1.2 Bürgermeister.....	129
1.3 Ausschüsse.....	131
1.3.1 Bedeutung der Ausschüsse.....	131
1.3.2 Freiwillige Ausschüsse – gesetzliche Pflichtausschüsse.....	133
1.3.3 Besetzung der Ausschüsse.....	133
1.3.4 Sitzungen und Arbeitsweise.....	135
1.4 Jugendhilfeausschuss.....	136
1.4.1 Sonderstellung.....	137
1.4.2 Wahl und Mitglieder.....	138
1.4.3 Aufgaben.....	140
1.4.4 Rechte.....	141
1.4.5 Arbeitsweise.....	142
1.4.6 Verhältnis zu Rat und Verwaltung.....	143
1.4.7 Kommunaler Fremdkörper?.....	145
1.4.8 Strukturelle Gefährdungen.....	147
1.5 Beiräte.....	149
1.5.1 Ausländerbeirat.....	150
1.5.2 Seniorenbeirat.....	151
1.5.3 Kinder- und Jugendvertretung.....	151
1.6 Organe mit bezirklicher Zuständigkeit.....	153

2. Administrative Organisationsstrukturen	155
2.1 Strukturtypen der Aufbauorganisation	156
2.2 Führungsorganisation	159
2.2.1 Monokratische oder kollegiale Führung	159
2.2.2 Aufgaben und Kompetenzen der Verwaltungsleitung	160
2.2.3 Beigeordnete	161
2.2.4 Verwaltungsvorstand, Stadtvorstand	165
2.2.5 Amtsleiter	166
2.3 Verwaltungseinheiten	167
2.3.1 Ämter	167
2.3.2 Dezernate	176
2.3.3 Bezirkliche Verwaltungseinheiten	178
2.4 Kommunale Sozialverwaltung	179
2.4.1 Jugendamt	180
2.4.2 Sozialamt	189
2.4.3 Gesundheitsamt	193
2.5 Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben	195
2.5.1 Organisationsformen der Ausgliederung	197
2.5.2 Chancen und Risiken	201
2.5.3 Ausgliederungen im Bereich der kommunalen Sozialverwaltung	204
2.6 Reformprozesse in der Kommunalverwaltung („Neue Steuerung“)	207
2.6.1 Kernelemente des Reformkonzeptes	208
2.6.2 Stand der Entwicklung	215

Kapitel F – Kommunalpolitische Entscheidungen 219

1. Initiierung und Ablauf von Entscheidungsprozessen	219
1.1 Politische Initiativen	219
1.2 Vorbereitung von Beschlüssen	221
1.3 Förmliches Beschlussverfahren	224
2. Einflussmacht im Entscheidungsprozess	226
2.1 Einflussmacht der Verwaltung	226
2.2 Gegengewichte der Fraktionen	227
3. Externe Einflussnahmen	230

Kapitel G – Kreise..... 235

1. Begriff	235
2. Grundlegende Funktion des Kreises	236
3. Abgrenzung zu den Gemeindeaufgaben	237
4. Aufgaben	240
4.1 Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	240
4.1.1 Übergemeindliche/gemeindeübergreifende Aufgaben	240
4.1.2 Unterstützung der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben	241
4.1.3 Ergänzende Aufgaben	241
4.2 Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung	242
4.2.1 Kreis als örtlicher Träger der Sozialhilfe	243
4.2.2 Kreis als örtlicher Träger der Jugendhilfe	244
4.3 Staatliche Auftragsangelegenheiten der Kreisebene	245

5. Zusammenarbeit im Kreis	246
6. Organe des Kreises	246
6.1 Kreistag	246
6.2 Kreisausschuss (und Fachausschüsse)	247
6.2.1 Kreisausschuss	247
6.2.2 Fachausschüsse	248
6.3 Landrat	249
7. Finanzierung	250
8. Kreisreformen	252
Kapitel H – Höhere Kommunalverbände	255
1. Einführung	255
2. Grundlegende Funktionen	256
3. Aufgaben	259
3.1 Überblick	259
3.2 Kinder- und Jugendhilfe	260
3.2.1 Leistungen und andere Aufgaben	260
3.2.2 Landesjugendamt	264
3.3 Hilfen bei Behinderung und Pflegebedürftigkeit	267
3.4 Leistungen für psychisch Kranke, Suchtkranke und für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten	268
3.5 Leistungen der Sozialen Entschädigung	269
4. Organe der höheren Kommunalverbände	269
4.1 Landschaftsverbände in NRW	270
4.1.1 Landschaftsversammlung	271
4.1.2 Landschaftsausschuss (und Fachausschüsse)	271
4.1.3 Direktor des Landschaftsverbandes (Verwaltung)	272
4.2 Höhere Kommunalverbände anderer Bundesländer	272
4.2.1 Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg	272
4.2.2 Landeswohlfahrtsverband Hessen	273
4.2.3 Bezirke in Bayern	273
4.2.4 Landeswohlfahrtsverband Sachsen	274
4.2.5 Bezirksverband Pfalz	274
5. Finanzierung	274
Glossar	277
Literaturverzeichnis	287