

Kommunalrecht für Dummies

Schummelseite

KOMMUNALVERFASSUNGSGESETZE DER LÄNDER

Für jedes Bundesland gibt es ein anderes zentrales Regelwerk im Kommunalrecht. Die Kommunalgesetze der Länder heißen Kommunalverfassungsgesetze, haben aber keinen Verfassungsrang. Der Begriff »Verfassung« weist auf die umfassende Bedeutung hin, meint die grundlegende Ordnungsfunktion:

- ✓ **in Baden-Württemberg:** Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (**GemO**)
- ✓ **in Bayern:** Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (**GO**)
- ✓ **in Brandenburg:** Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (**BbgKVerf**)
- ✓ **in Hessen:** Hessische Gemeindeordnung (**HGO**)
- ✓ **in Mecklenburg-Vorpommern:** Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (**KV M-V**)
- ✓ **in Niedersachsen:** Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (**NKomVG**)
- ✓ **in Nordrhein-Westfalen:** Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (**GO NRW**)
- ✓ **in Rheinland-Pfalz:** Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (**GemO**)
- ✓ **im Saarland:** Kommunalselbstverwaltungsgesetz (**KSVG**)
- ✓ **in Sachsen:** Sächsische Gemeindeordnung (**SächsGemO**)
- ✓ **in Sachsen-Anhalt:** Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (**KVG LSA**)
- ✓ **in Schleswig-Holstein:** Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (**GO**)
- ✓ **in Thüringen:** Thüringer Kommunalordnung (**ThürKO**)

FUNKTIONEN DER KOMMUNALEN SELBSTVERWALTUNG

- | | |
|------------------------------------|---|
| ✓ Demokratiefunktion | ✓ Innovation |
| ✓ Gewaltenteilende Funktion | ✓ Flexibilität und Effizienz des Verwaltungshandelns |
| ✓ Integrationsfunktion | |

EIGENVERANTWORTLICHKEIT DER KOMMUNEN

- | | | |
|------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| ✓ Gebietshoheit | ✓ Personalhoheit | ✓ Finanzhoheit |
| ✓ Organisationshoheit | ✓ Satzungshoheit | ✓ Planungshoheit |

Kommunalrecht für Dummies

Schummelseite

EIGENER WIRKUNGSKREIS (WEISUNGSFREIE AUFGABEN) UND ÜBERTRAGENER WIRKUNGSKREIS (PFLICHTAUFGABEN NACH WEISUNG)

Die Aufgaben des **eigenen Wirkungskreises** (beziehungsweise weisungsfreie Aufgaben im monistischen Aufgabensystem) sind die Selbstverwaltungsangelegenheiten im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Hier wird unterschieden in

- ✓ freiwillige Aufgaben und
- ✓ pflichtige Aufgaben.

Die freiwilligen Aufgaben sind solche, bei denen die Kommunen völlig frei über das »Ob« und das »Wie« der Aufgabenerledigung entscheiden.

Im eigenen Wirkungskreis gibt es für die Kommunen auch pflichtige Aufgaben. Sie heißen im monistischen System weisungsfreie Pflichtaufgaben.

Im **übertragenen Wirkungskreis** (Pflichtaufgaben nach Weisung im monistischen Aufgabensystem) nehmen die Kommunen staatliche Aufgaben des Landes beziehungsweise des Bundes wahr.

FUNKTIONEN DER KOMMUNALAUF SICHT

Die staatliche Aufsicht erfüllt mehrere zentrale Funktionen:

- ✓ Wahrung der Rechtsstaatlichkeit
- ✓ Schutz der Bürger
- ✓ Sicherung der finanziellen Stabilität
- ✓ Beratung und Unterstützung der Kommunen

RECHTE UND PFLICHTEN VON EINWOHNERN UND BÜRGERN

Einwohnerrechte

- ✓ Nutzung der öffentlichen Einrichtungen
- ✓ Nutzung der Einwohnerfragestunde
- ✓ Einwohnerantrag
- ✓ Einsichtnahme in die Niederschriften der Ratssitzungen
- ✓ Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten
- ✓ Einsichtnahme in Satzungen
- ✓ Teilnahme an
Einwohnerversammlungen

Kommunalrecht für Dummies

Schummelseite

Einwohnerpflichten

- ✓ Anschluss- und Benutzungszwang
- ✓ Tragen der Lasten der öffentlichen Einrichtungen

Bürgerrechte, die über Einwohnerrechte hinausgehen

- ✓ Aktives und passives Wahlrecht
- ✓ Teilnahme an Bürgerversammlungen
- ✓ Bürgerbegehren und Bürgerentscheid
- ✓ Einsichtnahme in Unterlagen der Sitzungen kommunaler Vertretungen
- ✓ Anhörung/Mitentscheidung bei Änderung des Gemeindefamens oder Gebietsreformen

Bürgerpflichten, die über Einwohnerpflichten hinausgehen

- ✓ Ehrenamtliche Tätigkeit
- ✓ Tätigkeit im Ehrenamt

STUFENLEITER DER PARTIZIPATION

- | | | |
|--------------------|----------------|---------------------|
| 1. Fremdbestimmung | 4. Teilhabe | 7. Selbstbestimmung |
| 2. Dekoration | 5. Information | 8. Selbstverwaltung |
| 3. Alibi-Teilhabe | 6. Mitwirkung | |

HAUSHALTSGRUNDSÄTZE

- | | |
|---|--|
| ✓ Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung | ✓ Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit |
| ✓ Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung | ✓ Grundsatz des Bruttoprinzips |
| ✓ Grundsatz des Haushaltsausgleichs | ✓ Haushaltsgrundsatz der Haushaltswahrheit |
| ✓ Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit | ✓ Haushaltsgrundsatz der Haushaltsklarheit |
| ✓ Grundsatz der Haushaltseinheit | |

Kommunalrecht für Dummies

Schummelseite

FUNKTIONEN DES KOMMUNALEN HAUSHALTS

- ✓ Finanzwirtschaftliche Funktion/
Bedarfsdeckungsfunktion
- ✓ Kommunpolitische Funktion
- ✓ Ordnungsfunktion
- ✓ Kontrollfunktion
- ✓ Wirtschaftspolitische Instrumentalisierung des Haushaltsplans

DIE ZUKUNFT DER KOMMUNEN LIEGT IN KOMMUNALEN KOOPERATIONEN

- ✓ Verhinderung von Gebietsreformen und Erhalt kommunaler Selbstverwaltung
- ✓ Sicherung der Leistungsfähigkeit kommunaler Selbstverwaltung
- ✓ Effizienzgewinne und Kostenstabilität
- ✓ Fachkräftesicherung und Attraktivität als Arbeitgeber
- ✓ Kein Kirchturmdenken

PRÜFUNGSCHEMA DER KOMMUNALRECHTLICHEN KLAUSUR

Das Prüfungsschema sieht in Kurzform wie folgt aus:

- I. Formelle Rechtmäßigkeit
 - Verbandszuständigkeit und Organzuständigkeit
 - Ordnungsgemäße Einberufung
 - Beschlussfähigkeit zu Beginn der Sitzung
 - Veränderungen der Beschlussfähigkeit im Verlauf der Sitzung
 - Öffentlichkeitsgebot
- II. Materielle Rechtmäßigkeit

WESENTLICHE PRÜFUNGPUNKTE IM RAHMEN DER FORMELLEN RECHTMÄSSIGKEITSPRÜFUNG EINER KLAUSUR

- ✓ Verbandskompetenz
- ✓ Organkompetenz
- ✓ Ordnungsgemäße Einladung in Abhängigkeit vom Landesrecht durch den zuständigen Ratsvorsitzenden oder den Bürgermeister
- ✓ Einladung aller Mitglieder
- ✓ Einhaltung von Form und Frist
- ✓ Angabe der Tagesordnung
- ✓ Beifügung erforderlicher Unterlagen
- ✓ Beschlussfähigkeit (Anwesenheit der erforderlichen Mehrheit der Mitglieder)
- ✓ Heilung möglicher Ladungsfehler
- ✓ Zulässigkeit von hybriden Sitzungen

Kommunalrecht für Dummies





Oliver Junk

Kommunalrecht für **dummies**[®]

*Fachkorrektur von Matthias
Wiener*

WILEY
WILEY-VCH GmbH

Kommunalrecht für Dummies

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.

©2026 Wiley-VCH GmbH, Boschstraße 12, 69469 Weinheim, Germany

Wiley, the Wiley logo, Für Dummies, the Dummies Man logo, and related trademarks and trade dress are trademarks or registered trademarks of John Wiley & Sons, Inc. and/or its affiliates, in the United States and other countries. Used by permission.

Bevollmächtigte des Herstellers gemäß EU-Produktsicherheitsverordnung ist die Wiley-VCH GmbH, Boschstr. 12, 69469 Weinheim, Deutschland, E-Mail: Product_Safety@wiley.com.

Alle Rechte bezüglich Text und Data Mining sowie Training von künstlicher Intelligenz oder ähnlichen Technologien bleiben vorbehalten. Kein Teil dieses Buches darf ohne die schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – durch Photokopie, Mikroverfilmung oder irgendein anderes Verfahren – in ein von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen oder übersetzt werden.

KI-Haftungsausschluss: Der Verlag und die Autoren dieses Werks haben nach bestem Wissen und Gewissen gearbeitet, einschließlich einer gründlichen Überprüfung des Inhalts. Jedoch übernehmen weder der Verlag noch die Autoren Garantien oder Gewährleistungen hinsichtlich der Genauigkeit oder Vollständigkeit des Inhalts dieses Werks. Insbesondere schließen sie jegliche ausdrücklichen oder stillschweigenden Gewährleistungen aus, einschließlich Gewährleistungen der Handelsüblichkeit oder Eignung für einen bestimmten Zweck. Es kann keine Garantie durch Vertriebsmitarbeiter, schriftliche Verkaufsunterlagen oder Werbeaussagen übernommen oder erweitert werden. Der Verweis auf eine Organisation, Website oder ein Produkt als Quelle für weitere Informationen impliziert keine Unterstützung oder Empfehlungen durch den Verlag und die Autoren. Der Verkauf dieses Werks erfolgt unter der Voraussetzung, dass der Verlag keine professionellen Dienstleistungen erbringt. Die enthaltenen Ratschläge und Strategien sind möglicherweise nicht für Ihre Situation geeignet. Konsultieren Sie gegebenenfalls einen Spezialisten. Leser sollten sich darüber im Klaren sein, dass die in diesem Werk aufgeführten Websites zwischen dem Zeitpunkt der Erstellung und dem Zeitpunkt des Lesens geändert sein können oder nicht mehr existieren. Weder der Verlag noch die Autoren haften für entgangene Gewinne oder sonstige wirtschaftliche Schäden, einschließlich besonderer, zufälliger, Folgeschäden oder sonstiger Schäden.

Print ISBN: 978-3-527-72321-8

ePub ISBN: 978-3-527-85223-9

Coverillustration: © Gina Sanders - stock.adobe.com

Korrektur: Johanna Rupp, Nußloch

Satz: Straive, Chennai, India

Druck und Bindung:

Über den Autor

Oliver Junk ist Professor für Verwaltungsrecht mit dem Schwerpunkt Kommunalrecht am Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz. Nach dem Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Marburg und Bayreuth zwischen 1996 und 2001 promovierte er im Jahr 2006 mit einer Arbeit zum kommunalrechtlichen Thema »Das Konnexitätsprinzip in der Bayerischen Verfassung«. Oliver Junk war von 2004 bis 2011 als Rechtsanwalt mit dem Schwerpunkt Verwaltungsrecht tätig.

Seine wissenschaftliche und berufliche Qualifikation verbindet Oliver Junk mit umfassender praktischer Erfahrung in der Kommunalpolitik. Seit seinem fünfzehnten Lebensjahr ist er kommunalpolitisch engagiert. Von 2002 bis 2011 war er ehrenamtlicher Stadtrat in der kreisfreien Stadt Bayreuth (Oberfranken) und im Anschluss daran, zehn Jahre lang, von 2011 bis 2021 Oberbürgermeister der Stadt Goslar in Niedersachsen.

Junks Interessen gelten insbesondere der Stärkung lokaler Demokratien und der Weiterentwicklung kommunaler Selbstverwaltung. Ein besonderer Fokus liegt auf der Digitalisierung kommunaler Gremienarbeit sowie auf der Entwicklung innovativer Partizipationsformate, gerade für Jugendliche.

Außerhalb seiner beruflichen Tätigkeit ist Oliver Junk vielseitig ehrenamtlich engagiert. Er ist Vorsitzender des Stiftungsvorstands der Stiftung Verbundenheit mit den Deutschen im Ausland, Mitglied im Verbandsrat des vhw (Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung) sowie Präsident des Harzklubs, eines traditionsreichen Heimat-, Naturschutz- und Wandervereins mit über 11.000 Mitgliedern.

In all seinen Tätigkeiten verbindet er wissenschaftliche Expertise mit praktischer Erfahrung und bürgerschaftlichem Engagement.

Aus der Begeisterung des Autors für die kommunale Selbstverwaltung und das Kommunalrecht entstand dieses Buch.

Oliver Junk lebt mit seiner Frau und seinen vier Töchtern in Goslar.

Danksagung

Wie schreibt man ein Buch? Am Anfang steht die Erkenntnis, dass es allein nicht geht und vielfältige Hilfe und Unterstützung notwendig ist. Und die habe ich an so vielen Stellen erhalten: von der Familie, von Freunden, von Kollegen. Danke dafür.

Großer und namentlicher Dank gilt meiner Lektorin Frau Neuendorf, die mich mit pädagogischem Geschick, notwendiger Strenge und Charme über viele Monate betreut und gecoacht hat.

10 Über den Autor

Ein weiterer namentlicher Dank gilt meinem geschätzten Kollegen und guten Freund Matthias Wiener für die fachliche Prüfung und Durchsicht des Manuskripts.

Ein dritter und letzter namentlicher Dank meiner Tochter Inga: Herzlichen Dank für die Illustration des Buches und die kreativen Ideen.

Zum Schluss und nicht weniger kräftig bedanke ich mich bei meiner ganzen Familie dafür, dass sie an Wochenenden – und noch mehr in gemeinsamen Urlauben – so viel Rücksicht genommen und Verständnis zum Ausdruck gebracht hat: Verständnis für so viel Zeit, die ich mit ungestörtem Tippen verbringen musste, um mir einen echten Herzenswunsch zu erfüllen: ein Lehrbuch im Kommunalrecht in der *Dummie*-Reihe.

Goslar, im April 2026

für Lisa, Ida, Inga, Lotta und Bettina

Auf einen Blick

Einleitung	25
Teil I: Kommunalrecht, ein erster Überblick	31
Kapitel 1: Grundlagen, Begriffe und Bedeutung des Kommunalrechts.....	33
Kapitel 2: Wo das Kommunalrecht eine Rolle spielt	47
Teil II: Kommunen: nicht nur was für Hippies	55
Kapitel 3: Stadt, Land, Kreis – kommunale Gebietskörperschaften	57
Kapitel 4: Sind die Kleinen denn wichtig? Kommunen im Staat	73
Kapitel 5: Schützenswert: die kommunale Selbstverwaltung	83
Teil III: Das kommunale Selbstverwaltungsrecht	101
Kapitel 6: Aber bitte mit System: die kommunalen Aufgaben	103
Kapitel 7: Satzungen	113
Kapitel 8: Öffentliche Einrichtungen	125
Kapitel 9: Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser: Aufsicht.....	133
Kapitel 10: Rechtsschutzmöglichkeiten der Kommunen	149
Teil IV: Mitwirkung und politische Mitbestimmung	157
Kapitel 11: Einwohner und Bürger	159
Kapitel 12: Politische Teilhabe	169
Teil V: Innere Kommunalverfassung	185
Kapitel 13: Nicht nur im menschlichen Körper: Organe.....	187
Kapitel 14: Der Bürgermeister	209
Kapitel 15: Mit Rat und Tat dabei: die Ratsmitglieder.....	229
Kapitel 16: Ordnungsgemäße Beschlussfassung	253
Teil VI: Haushalt und Wirtschaft in den Kommunen	277
Kapitel 17: Wo es ums Geld geht: Finanzen in den Kommunen	279
Kapitel 18: Das bisschen Haushalt.....	303
Kapitel 19: Haushaltskonsolidierung und rechtlicher Rahmen für wirtschaftliche Betätigung.....	317
Teil VII: Kommunale Strukturen	331
Kapitel 20: Kommunale Strukturen und Gebietsänderungen.....	333
Kapitel 21: Kommunale Kooperationen	341

Teil VIII: Kommunalrecht in Ausbildung und Studium	359
Kapitel 22: Was im Kommunalrecht so geprüft wird	361
Kapitel 23: Typische Fälle und Lösungen	385
Teil IX: Der Top-Ten-Teil	411
Kapitel 24: Zehn Gewinnerthemen für mehr Verantwortung im Gemeinderat	413
Kapitel 25: Zehn Mythen über Kommunalpolitik – und warum sie nicht stimmen	417
Kapitel 26: Zehn Sätze zum Schluss	419
Stichwortverzeichnis	423

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	25
Über dieses Buch	25
Konventionen in diesem Buch	26
Törichte Annahmen über den Leser	26
Wie dieses Buch aufgebaut ist	27
Teil I – Kommunalrecht, ein erster Überblick	27
Teil II – Kommunen: nicht nur was für Hippies	27
Teil III – Das kommunale Selbstverwaltungsrecht	27
Teil IV – Mitwirkung und politische Mitbestimmung	27
Teil V – Innere Kommunalverfassung	28
Teil VI – Haushalt und Wirtschaft in den Kommunen	28
Teil VII – Kommunale Strukturen	28
Teil VIII – Kommunalrecht in Ausbildung und Studium	28
Teil IX – Der Top-Ten-Teil	29
Symbole, die in diesem Buch verwendet werden	29
Wie es weitergeht	29
TEIL I	
KOMMUNALRECHT, EIN ERSTER ÜBERBLICK	31
Kapitel 1	
Grundlagen, Begriffe und Bedeutung des	
Kommunalrechts	33
Kommunalrecht – was ist das?	33
Weshalb dieses Buch notwendig ist	36
Passen alle 16 Länder in ein Buch?	37
Gemeindeordnung und Kommunalverfassungsgesetz	39
Begrifflichkeiten und Begriffsbestimmungen	41
Der Begriff der Kommune: Es geht nicht um die	
Wohnform der 1970er-Jahre	41
Kommunale Vertretung	41
Hauptverwaltungsbeamte: Bürgermeister und Landräte	43
Weitere wichtige Begriffe in diesem Buch	44
Kapitel 2	
Wo das Kommunalrecht eine Rolle spielt	47
Kommunalrecht geht uns alle an	47
Kommunalrecht ist staatstragend	47
Demokratie braucht Verfahren	49
Bedeutung des Kommunalrechts für die Einwohner und Bürger	50
Bedeutung des Kommunalrechts für die lokale Wirtschaft	50
Rechtliche Grundlagen	51

14 Inhaltsverzeichnis

Kommunale Abgaben	51
Die Kommunen als Auftraggeber	51
Bedeutung des Kommunalrechts für die Mandatsträger – und die, die es werden wollen	52
Bedeutung des Kommunalrechts in Ausbildung und Studium	53
Bedeutung der Kommunen als Arbeitgeber	53
Bedeutung des Kommunalrechts in der Wissenschaft	54

TEIL II

KOMMUNEN: NICHT NUR WAS FÜR HIPPIES..... 55

Kapitel 3

Stadt, Land, Kreis – kommunale Gebietskörperschaften..... 57

Die Kommunen	57
Die kreisangehörige Gemeinde – Fundament der kommunalen Selbstverwaltung	58
Die kreisangehörige Stadt	59
Die kreisfreie Stadt	61
Der Landkreis	62
Sonstige Gemeindeverbände	64
Stellung der Gemeinden im Staats- und Verwaltungsaufbau	68
Mittelbare Staatsverwaltung	68
Mehr als nur mittelbare Staatsverwaltung – die Selbstverwaltung	69
Rechtsstellung der Gemeinde	69

Kapitel 4

Sind die Kleinen denn wichtig? Kommunen im Staat..... 73

Weltmeister der Komplexität – und warum das gut ist	73
Kommunen als Keimzelle der Demokratie	74
Die Entwicklung in den Kommunen nach 1945	76
Nach der Wiedervereinigung bis heute	77
Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung	78
Demokratiefunktion	79
Gewaltenteilende Funktion	79
Integrationsfunktion	80
Innovationsfunktion	80
Flexibilität und Effizienz des Verwaltungshandelns	80

Kapitel 5

Schützenswert: die kommunale Selbstverwaltung..... 83

Rechtsquellen des Kommunalrechts	84
Hierarchie der Rechtsquellen	85
Garantie des Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz	86
Bestandsgarantie	86
Garantierter Aufgabenbestand	87
»Im Rahmen der Gesetze«	93
Die Landesverfassungen	96
Kommunalgesetze der Länder	97

Rechtsquellen auf kommunaler Ebene 98
 Hauptsatzung 98
 Geschäftsordnungen 99

**TEIL III
 DAS KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNGSRECHT 101**

**Kapitel 6
 Aber bitte mit System: die kommunalen Aufgaben 103**

Selbstverwaltung und Auftragsverwaltung 105
 Monistisches und dualistisches Modell der Aufgabenzuweisung 106
 Monistisches Modell 106
 Dualistisches Modell 107
 Eigener Wirkungskreis beziehungsweise weisungsfreie Aufgaben 108
 Freiwillige Aufgaben 108
 Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis 109
 Übertragener Wirkungskreis beziehungsweise Pflichtaufgaben nach Weisung ... 110

**Kapitel 7
 Satzungen 113**

Satzungshoheit 113
 Satzungen als Gesetze im materiellen Sinn 114
 Gesetz im formellen Sinn 114
 Gesetz im materiellen Sinn 114
 Der Grund für zwei Gesetzesbegriffe 115
 Standort der Satzungen im Rechtsgefüge 116
 Inhalte kommunaler Satzungen 116
 Arten von Satzungen 117
 Rechtmäßigkeit einer Satzung 120
 Formelle Anforderungen an die Satzungen 120
 Materielle Anforderungen an die Satzungen 121

**Kapitel 8
 Öffentliche Einrichtungen 125**

Die öffentliche Einrichtung 125
 Zusammenfassung von personellen und sachlichen Mitteln 126
 Die Widmung 126
 Abgrenzung: Was keine öffentliche Einrichtung ist 127
 Entscheidungsfreiheit zur Bereitstellung 127
 Typen öffentlicher Einrichtungen 128
 Organisationsformen der »öffentlichen Einrichtung« 129
 Zulassungsanspruch der Einwohner 129
 Nutzung 130
 Anschluss- und Benutzungszwang 131
 Der Anschlusszwang 131
 Der Benutzungszwang 131
 Warum überhaupt Zwang? 132
 Verfassungsrechtliche Grenzen 132

Kapitel 9	
Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser: Aufsicht	133
Aufsicht der Kommunen als Korrelat der Selbstverwaltung	134
Das gemeindefreundliche Verhalten	134
Funktionen der Kommunalaufsicht	135
Rechtsaufsicht und Fachaufsicht.	136
Rechtsaufsicht (= Kommunalaufsicht)	136
Möglichkeit der Auflösung des Gemeinderates	141
Fachaufsicht	143
Präventive und repressive Aufsicht	145
Vorbeugen ist besser als heilen: die präventive Aufsicht	145
Besser spät als nie: repressive Aufsicht	145
Wo kein Kläger, da kein Richter	146
Aufsichtsbehörden	147
Aufsichtsbehörden der Rechtsaufsicht	147
Aufsichtsbehörden der Fachaufsicht	147
Kapitel 10	
Rechtsschutzmöglichkeiten der Kommunen	149
Grundrechtsfähigkeit der Kommunen	150
Der Kommunalverfassungsverstreit	150
Organe und Organteile	151
Wie wird ein Kommunalverfassungsverstreit entschieden?	152
Rechtsschutz der Kommunen gegen staatliche Maßnahmen	153
Klagen gegen die Rechtsaufsicht	154
Klagen gegen die Fachaufsicht	154
Verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle	155
Kommunalverfassungsbeschwerde	156
TEIL IV	
MITWIRKUNG UND POLITISCHE MITBESTIMMUNG	157
Kapitel 11	
Einwohner und Bürger	159
Einwohner	159
Rechte der Einwohner	160
Pflichten der Einwohner	163
Bürger	164
Rechte der Bürger	164
Pflichten der Bürger	166
Stellung der Ausländer	168
Kapitel 12	
Politische Teilhabe	169
Warum Teilhabe rechtlich geboten ist	169
Warum Teilhabe auf kommunaler Ebene so wichtig ist	170

Unsere Kommunen als »Keimzelle der Demokratie« beziehungsweise »Schule der Demokratie«	171
Formate und Möglichkeiten der demokratischen Teilhabe in den Kommunen	172
Teilhaberechte nach den Kommunalverfassungen	172
Teilhaberechte ohne unmittelbare Regelungen in den Kommunalverfassungen	174
Formen der Beteiligung	176
Offene Form der Beteiligung	176
Projektbezogene Form	176
Repräsentative Formen	177
Digitale und innovative Formen	177
Bürgerräte	178
Kommunalwahlen	179
Kumulieren und Panaschieren	179
Das kommunalpolitische Ehrenamt	180
Herausforderungen und Zahlen	180
Das Ehrenamt unter Druck	180
Ursachen: Warum wird das Ehrenamt schwieriger?	181
Zeit – der unterschätzte Engpass	181
Engagement entsteht dort, wo Engagement gelebt wird	181
Direktdemokratische Elemente	182
Die Jugend in den besonderen Blick nehmen	184

**TEIL V
INNERE KOMMUNALVERFASSUNG..... 185**

**Kapitel 13
Nicht nur im menschlichen Körper: Organe 187**

Vertretung	189
Wie die Vertretung auch bezeichnet wird	189
Wie oft gewählt wird: die Wahlperiode	189
Größe und Zusammensetzung der Vertretung	190
Aufgaben und Funktion	191
Bürgermeister	191
Aufgaben des Bürgermeisters	192
Direktwahl des Bürgermeisters	192
Sonstige Organe und Organteile	194
Ausschüsse	195
Nur in Niedersachsen: der Verwaltungsausschuss	199
Gemeindevorstand/Magistrat	201
Ältestenräte, Vorstände und Präsidien	202
Beiräte	202
Ortsräte	204
Ortsbürgermeister und Ortsvorsteher	205
Beauftragte	206
Die Verwaltung	207

Kapitel 14	
Der Bürgermeister	209
Qualifikationen des Bürgermeisters	211
Mindestvoraussetzungen für die Bürgermeisterkandidatur	211
Amtszeit	213
Dauer	213
Ende der Amtszeit	213
Aufgaben	214
Leitung und Organisation der Verwaltung	215
Vorbereitung und Durchführung von Ratsbeschlüssen	216
Eigene Zuständigkeiten des Bürgermeisters	216
Eilentscheidungen	218
Beanstandungs- und Widerspruchsrecht	219
Außenvertretung und Repräsentation	219
Ratsvorsitz	221
Vertretung des Bürgermeisters	222
Was ein Bürgermeister sagen darf und was nicht: die Neutralitätspflicht des Bürgermeisters	223
Die Neutralität in der Leitung der Verwaltung	223
Neutralität in der Öffentlichkeitsarbeit	224
Neutralität im Wahlkampf	224
Der Bürgermeister im Spannungsfeld zwischen politischer Rolle und Amtsneutralität	224
Rechtsfolgen bei Verstößen gegen die Neutralitätspflicht des Bürgermeisters	227
 Kapitel 15	
Mit Rat und Tat dabei: die Ratsmitglieder	229
Rechte der Ratsmitglieder	230
Allgemeine Mitgliedschaftsrechte	230
Schutz des Mandats und das Recht auf Freistellung	233
Das Recht auf Aufwandsentschädigung	235
Das Recht auf digitale Teilnahme	236
Das Recht auf Widerspruch gegen Aufzeichnung und Übertragung von Sitzungen	239
Rechte für Ratsmitglieder, die unter Fraktionsvorbehalt stehen	240
Sonderfall: fraktionslose Mitglieder in der Vertretung	245
Pflichten der Ratsmitglieder	246
Teilnahmepflicht: dabei sein ist alles	247
Abstimmungspflicht: Ja oder Nein (oder außer in Bayern: »Ich enthalte mich«)	247
Verschwiegenheitspflicht: »Pst, nicht öffentlich!«	247
Mitwirkungsverbot: Interessenkonflikte vermeiden	248
Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit mit dem Bürgermeister, der Verwaltung und den Ratskollegen	248
Pflicht zur Transparenz und Partizipation	249
Pflicht zur Fortbildung	249

Rechtsfolgen bei Pflichtverstößen.	249
Ordnungsruf – die gelbe Karte im Ratssaal	250
Ausschluss von der Sitzung – die rote Karte für heute.	250
Verstöße gegen Amtspflichten – wenn es nicht mehr nur um den Ton geht.	250
Haftung der Ratsmitglieder – wenn Entscheidungen Geld kosten.	251
Strafbarkeit – wenn Politik zum Strafverfahren wird	251
Politische und rechtliche Verantwortung – wann gibt es Ärger an der Urne und wann vor Gericht?	252

**Kapitel 16
Ordnungsgemäße Beschlussfassung 253**

Rechtmäßigkeit von Beschlüssen: die grundsätzliche Unterscheidung	253
Formelle Rechtmäßigkeit	253
Materielle Rechtmäßigkeit	254
Rechtsgrundlagen der formellen Rechtmäßigkeit.	254
Die rechtlichen Ebenen kommunaler Entscheidungen	254
Hürden auf dem Weg der rechtmäßigen Beschlussfassung.	257
Einberufung und Vorbereitung der Sitzung	258
Heilung von Ladungsfehlern	261
Öffentlichkeitsgebot	264
Ausnahme: nichtöffentliche Sitzungen	265
»Die« Öffentlichkeit	265
Herstellung der Öffentlichkeit	266
Beschlussfassung	269
Beschlussfähigkeit zu Beginn der Sitzung	269
Beschlussfähigkeit bei einzelnen Tagesordnungspunkten	270
Arten der Abstimmung	270
Einfache und qualifizierte Mehrheiten	270
Die (geheime) Wahl	271
Protokoll	272
Sitzungsleitung	272
Vorsitz	273
Wortzuteilung	273
Abstimmungen	273
Ordnung der Sitzung	273
Neutralität	275
Fehlerfolgen	275
Rechtswidrig, aber wirksam – der Beschluss	275
Nichtigkeit – der Beschluss hat rechtlich nie existiert	275

**TEIL VI
HAUSHALT UND WIRTSCHAFT IN DEN KOMMUNEN 277**

**Kapitel 17
Wo es ums Geld geht: Finanzen in den Kommunen. 279**

Die Finanzlage in den Kommunen	279
Verfassungsrechtliche Grundlagen und Haushaltsautonomie.	280

Öffentliche Finanzwirtschaft	280
Volkswirtschaftliche Bedeutung der kommunalen Finanzen	281
Die Haushaltsautonomie	282
Anspruch auf angemessene Finanzausstattung	282
Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung	283
Woher das Geld für die Kommunen kommt	284
Grundlagen: die Finanzverfassung	284
Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung	284
Entgelte für Leistungen	286
Steuern	287
Sonstige Einnahmen	293
Kredite	295
Vermögensveräußerung	297
Ein wenig anders: die Finanzierung der Landkreise	298
Die Kreisumlage	298
Spannungsverhältnis zwischen dem Landkreis und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden	299
Weitere Umlagen	299
Konnexitätsprinzip	299

Kapitel 18 **Das bisschen Haushalt 303**

Der Haushalt als politische Prioritätenliste	303
Grundlagen des Haushaltsrechts	304
Zuständigkeit für die Finanzen	304
Die Vertretung	305
Die Verwaltung	305
Haushaltsaufstellungsverfahren und Haushaltskreislauf	305
Haushaltsaufstellungsverfahren	306
Haushaltskreislauf	307
Wenn die Haushaltssatzung noch nicht fertig ist: vorläufige Haushaltsführung	307
Haushaltsplan und Haushaltssatzung	309
Der Haushaltsplan	309
Haushaltssatzung	312
Haushaltsgrundsätze	313
Funktionen des kommunalen Haushalts	315

Kapitel 19 **Haushaltskonsolidierung und rechtlicher Rahmen für wirtschaftliche Betätigung 317**

Haushaltskonsolidierung: kleine Ausgaben, große Einnahmen	318
Maßnahmen auf der Einnahmenseite: Wie die Kommunen reich werden	318
Maßnahmen auf der Ausgabenseite: Wie man auch durch Sparen reich werden kann	319
Kurzfristige und langfristige Wirkungen von Haushaltskonsolidierung	319

Crowdfunding, Leasing und Co: innovative Finanzierungsquellen	320
Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen – zulässig wie bedeutungsvoll	322
Rechtliche Grundlagen der wirtschaftlichen Betätigung	323
Schranken der wirtschaftlichen Betätigung	323
Besonderheit: Nebenleistungen oder was eben so »nebenher« laufen darf	327
Organisationsformen der kommunalen Unternehmen	328
Wirtschaftliche Tätigkeit in öffentlich-rechtlicher Form	328
Wirtschaftliche Tätigkeit in privatrechtlicher Form	330

**TEIL VII
KOMMUNALE STRUKTUREN 331**

**Kapitel 20
Kommunale Strukturen und Gebietsänderungen 333**

Verwaltungsreformen	333
Funktionalreform	334
Verwaltungsstrukturreform	335
Gebietsreform	335
Rechtliche Zulässigkeit von Gebietsreformen	336
Ziele der Gebietsreformen	336
Geschichte der Gebietsreformen	337
Risiken der Gebietsreformen	338

**Kapitel 21
Kommunale Kooperationen 341**

Die Zukunft der Kommunen liegt in Kooperationen	343
Begriff	343
Ziele	343
Formen	344
Chancen und Nutzen	345
Risiken und Herausforderungen	345
Der Königsweg: interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)	346
Chancen und Vorteile von IKZ	346
Risiken, Nachteile und Grenzen von IKZ	347
Rechtliche Grundlagen von IKZ	348
Verfassungsrecht	348
Landesrechtliche Rechtsgrundlagen	348
Arten von IKZ	349
Spezifische Formen der institutionalisierten Zusammenarbeit in den Ländern	349
Zweckverband	350
Vertragliche Zusammenarbeit	351
Privatrechtliche Zusammenarbeit	351
Besondere Formen von Kooperationen: Regionen, Grenzregionen und Metropolregionen	352
Regionen	352

22 Inhaltsverzeichnis

Ganz wirksame Außenpolitik: Städtepartnerschaften und Städtefreundschaften	355
Kommunalverbände	356
Öffentlich-rechtliche Kommunalverbände	357
Kommunale Spitzenverbände	357

TEIL VIII KOMMUNALRECHT IN AUSBILDUNG UND STUDIUM..... 359

Kapitel 22 Was im Kommunalrecht so geprüft wird 361

Die Klausur	362
Übung macht den Meister!	363
Worauf die Prüfer wirklich achten	364
Menschen schreiben für Menschen	364
Und was Sie besser nicht schreiben	364
Arbeiten Sie am Sachverhalt	365
Gutachtenstil in der Klausur	365
Aufbau des Gutachtenstils	365
Der Urteilsstil	367
Die Gliederung der Klausur im Kommunalrecht	367
Prüfungseinstieg in Abhängigkeit der Aufgabenstellung	368
Formelle Rechtmäßigkeit	368
Materielle Rechtmäßigkeit	373
Materielle Verbandskompetenz	373
Ermessen und Fehlerlehre	376
Prüfungsformen im Kommunalrecht neben der Klausur	377
Die mündliche Prüfung	377
Lernen Sie zu reden – und trauen Sie sich	378
Die Hausarbeit	380
Das Referat	382

Kapitel 23 Typische Fälle und Lösungen 385

Prüfung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen der Vertretung – Schema für die kommunalrechtliche Klausur	385
Übungsfälle	388
Übungsfall mit Lösungsskizze: Das digitale Ehrenamt	403

TEIL IX DER TOP-TEN-TEIL..... 411

Kapitel 24 Zehn Gewinnerthemen für mehr Verantwortung im Gemeinderat 413

Sichtbarkeit und gesellschaftliche Wertschätzung erhöhen	413
Echte Gestaltungsmöglichkeiten schaffen	414

Ineffiziente Abläufe und Digitalisierungsdefizite abbauen	414
Familienfreundliche und planbare Sitzungszeiten etablieren.....	414
Eine respektvolle Sitzungskultur fördern	414
Hybride Formate konsequent nutzen	415
Professionelle Sitzungsleitung und Moderation stärken	415
Qualifikation und Weiterbildung systematisch anbieten.....	415
Kinder- und Pflegebetreuung ermöglichen	415
Ratsarbeit macht stark	415

Kapitel 25	
Zehn Mythen über Kommunalpolitik – und warum sie nicht stimmen	417
»Kommunalpolitik bewirkt sowieso nichts«	417
»Im Gemeinderat sitzen nur Parteipolitiker«	417
»Für Kommunalpolitik braucht man ein Jurastudium«	417
»Kommunalrecht ist viel zu kompliziert«	418
»Junge Menschen haben dort nichts zu sagen«	418
»Frauen stoßen überall an unsichtbare Grenzen«	418
»Ein einzelnes Ratsmitglied kann nichts bewegen.«	418
»Kommunalpolitik ist nur Streit«	418
»Das Ehrenamt frisst das ganze Privatleben«	418
»Bürger interessieren sich nicht für lokale Politik«	418

Kapitel 26	
Zehn Sätze zum Schluss	419

Stichwortverzeichnis	423
-----------------------------------	------------



Einleitung

Das Kommunalrecht betrifft uns jeden Tag, nah und unmittelbar. Schulen, Straßenbau, Kitas und Gebühren – Entscheidungen darüber werden auf kommunaler Ebene getroffen. Also genau dort, wo Sie leben. Wissen zum Kommunalrecht bedeutet zu verstehen, wer konkret entscheidet und entscheiden darf, und liefert die Erkenntnis, wo Sie selbst Einfluss nehmen können. Nicht nur für hauptamtliche oder ehrenamtliche Tätigkeiten in der Kommune ist es unverzichtbar zu wissen, wie Abläufe und Zuständigkeiten in Rathäusern und Landratsämtern verteilt werden. Jeder Einwohner und jeder Bürger sollte Grundlagen des Kommunalrechts kennen. Nur so können Entscheidungen eingeordnet und hinterfragt werden.

Über dieses Buch

Dieses Buch möchte Ihnen helfen, Regelungen und Mechanismen des Kommunalrechts zu verstehen. Dieses Buch möchte aber noch mehr: Und zwar Interesse wecken. Die kommunale Selbstverwaltung ist so spannend, so wichtig, so notwendig. Das Mitmachen und Mitmischen lohnt sich – und macht ganz viel Spaß! Kommunale Entscheidungen prägen uns vor Ort viel stärker als viele bundespolitische Debatten. Gleichzeitig ist das Kommunalrecht ein anspruchsvolles und systematisch eigenständiges Rechtsgebiet.

Kommunalrecht ist kein Nischenthema. Es ist das Fundament kommunaler Demokratie. Und deshalb lohnt es sich, genauer hinzusehen und ein Grundverständnis für die Entscheidungsmöglichkeiten und Entscheidungswege in den Gemeinden zu entwickeln.

Kommunalrecht ist Landesrecht. Dennoch hat dieses Buch den Anspruch, Gemeinsamkeiten von kommunalrechtlichen Regelungen der einzelnen Länder herauszuarbeiten, und es beweist, dass alle Länder tatsächlich in ein Kommunalrechts-Lehrbuch passen.

Selbstverständlich hat dieses Buch nicht den Anspruch, das Kommunalrecht aller Länder erschöpfend und in jeder wissenschaftlichen Tiefe zu behandeln. Aber Vertiefungsliteratur für die einzelnen Länder ist überall zu finden.

Der Aufbau des Buches zwingt Sie nicht dazu, bei Seite 1 zu beginnen, um sich dann Kapitel für Kapitel durch das Kommunalrecht zu arbeiten. Vielmehr können Sie an jeder beliebigen Stelle einsteigen und einzelne Themen studieren.

Sie sollen zuerst Freude am Arbeiten mit dem Buch haben. Deshalb ist es so geschrieben, dass Sie sich ohne fachliche Vorkenntnisse und ohne Fremdwörterbuch den juristischen Stoff erschließen können.

Auch aus ganz eigener praktischer Erfahrung habe ich Anekdoten eingebaut, um das Kommunalrecht anschaulich zu machen und den Text aufzulockern.

Konventionen in diesem Buch

Kommunalpolitik ist keine Männerdomäne. Es gab nicht nur eine erfolgreiche Bundeskanzlerin, sondern es gab und gibt auch kluge Landrätinnen, Oberbürgermeisterinnen und Bürgermeisterinnen. Ebenso wird die ehrenamtliche Arbeit in den kommunalen Vertretungen durch Gemeinderätinnen und Stadträtinnen geprägt. Hinzu kommen Ortsbürgermeisterinnen und Ortsvorsteherinnen, sachkundige Einwohnerinnen, interessierte Bürgerinnen. Die Liste ist verlängerbar.

Und ich glaube fest daran, dass nicht nur Männer dieses Buch aufschlagen. Erwartungsfreudige Leserinnen nehmen das Buch in die Hand und hoffentlich auch Studentinnen, die sich auf ihre Prüfung vorbereiten. Der Sprache der meisten Gesetze folgend habe ich nur zur besseren Lesbarkeit des Buches das generische Maskulinum verwendet. Das bedeutet: »der Bürgermeister«, »der Landrat« oder der »Bürger« bezieht sich auf alle Geschlechter. Dies kann doch auch nicht anders sein. Das Buch folgt dem Grundsatz: klare Sprache, verständlicher Text und ein offener Blick für alle, die gemeint sind. Wer sich also fragt, ob sie mitgemeint ist. Ja, ist sie: selbstverständlich. Neben diesen obligatorischen Genderhinweisen habe ich im Text Begriffe, die neu eingeführt werden, hervorgehoben.

Vertiefung

In solchen Kästen finden Sie Vertiefungen zu angesprochenen Themen oder Begriffen.

Törichte Annahmen über den Leser

Beim Schreiben des Buches habe ich Sie vor Augen:

- ✓ Sie sitzen im Gemeinderat und suchen nach einer Vertiefung.
- ✓ Sie lernen für eine Prüfung oder wollen Lernstoff wiederholen.
- ✓ Sie arbeiten als Quereinsteiger in einem Rathaus und wollen schnell kapieren, um was es bei Ihren Kollegen geht.

Für jeden von Ihnen ist dieses Buch geschrieben und soll helfen, Kommunalrecht noch besser verständlich zu machen. Kommunalrecht ist kein »Endgegner« in Ausbildung und Studium und schon überhaupt keine Disziplin, die völlig unverständlich ist. Sie benötigen kein abgeschlossenes Studium der Rechtswissenschaften, um dieses Buch zu verstehen.

Wie dieses Buch aufgebaut ist

Ich habe hier für Sie nicht nur die einzelnen Teile des Buches zusammengefasst, sondern auch die Kapitel. So bekommen Sie superschnell einen Überblick zum Buch. Und noch mal: Sie dürfen gerne zickzack lesen!

Teil I – Kommunalrecht, ein erster Überblick

Im Teil I verschaffen Sie sich einen ersten Überblick zum Kommunalrecht. Sie erfahren, wie kommunale Demokratie funktioniert, wer vor Ort entscheidet und welche Aufgaben Kommunen übernehmen. Sie lernen, dass es in Deutschland nicht das »eine« Kommunalrecht gibt, sondern jedes Bundesland ein eigenes Kommunalrecht hat. Teil I führt Sie in zentrale Begriffe ein, die für das Verständnis des gesamten Buches wichtig sind.

Teil II – Kommunen: nicht nur was für Hippies

Teil II richtet den Blick auf die kommunalen Gebietskörperschaften als zentrale Akteure in unserem Land. Und weil Kommunen nicht nur Aufgaben erledigen, wird ihre Rechtsstellung im föderalen Staatsgefüge erklärt. Ein kleiner Ausflug in die Geschichte des Kommunalrechts zeigt Ihnen, weshalb sich bestimmte Unterschiede zwischen Nord und Süd in Deutschland bis heute halten. Weiter wird erörtert, welche Funktionen kommunale Selbstverwaltung ganz konkret erfüllt.

Teil III – Das kommunale Selbstverwaltungsrecht

Teil III behandelt die kommunale Selbstverwaltung und den Kernbereich kommunaler Handlungsfreiheit. Dabei wird erklärt, wie kommunale Aufgaben aufgebaut sind und wann Kommunen eigenverantwortlich handeln oder staatliche Aufträge ausführen. Außerdem wird die Rolle öffentlicher Einrichtungen sowie die staatliche Aufsicht zur Sicherung rechtmäßigen Handelns dargestellt. Zudem wird unterschieden, welche Aufgaben freiwillig übernommen werden können und welche verpflichtend sind, wodurch sich unterschiedliche Handlungsspielräume ergeben. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Bedeutung kommunaler Satzungen als verbindliches Recht im Alltag, das sich an höherrangigem Recht orientieren muss. Ebenso wird gezeigt, wie öffentliche Einrichtungen das Leben vor Ort konkret gestalten und als zentrale Instrumente der kommunalen Selbstverwaltung dienen. Abschließend werden die Formen der staatlichen Aufsicht sowie die Rechtsschutzmöglichkeiten der Kommunen dargestellt, die ihnen helfen, ihre Rechte gegenüber staatlichen Eingriffen und in Konfliktsituationen zu wahren.

Teil IV – Mitwirkung und politische Mitbestimmung

Teil IV behandelt die Rechte und Pflichten von Einwohnern und Bürgern und macht deutlich, dass zwischen beiden Gruppen wichtige Unterschiede bestehen. Diese Unterschiede betreffen nicht nur das Wahlrecht, sondern auch die Möglichkeiten politischer Teilhabe. Es wird erklärt, dass Einwohner alle Personen sind, die in einer Kommune leben, während

Bürger zusätzlich bestimmte rechtliche Voraussetzungen erfüllen müssen. So können beispielsweise auch Kinder Einwohner sein, ohne Bürger zu sein, und eine Person kann mehrere Wohnsitze haben, aber nur in einer Kommune Bürger sein. Der Schwerpunkt liegt auf den politischen Mitwirkungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene. Neben Wahlen gibt es zahlreiche weitere Wege der Beteiligung, die den Bürgern direkten Einfluss ermöglichen. Dazu gehören Instrumente wie Bürgerversammlungen, Bürgeranträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide.

Teil V – Innere Kommunalverfassung

Teil V gibt einen Überblick über die zentralen Akteure und Abläufe im Kommunalrecht sowie deren rechtliche Grundlagen. Dabei wird deutlich, dass für kommunale Entscheidungen formelle und materielle Rechtmäßigkeit gegeben sein muss. Kommunen handeln nicht selbst, sondern durch ihre Organe, die für Entscheidungen und Verwaltung zuständig sind. Die Organe »Vertretung« und »Hauptverwaltungsbeamter« werden vertieft betrachtet und ihre jeweiligen Rechte und Pflichten dargestellt.

Teil VI – Haushalt und Wirtschaft in den Kommunen

Teil VI behandelt die finanziellen Grundlagen der Kommunen und zeigt, wie ihre Haushalts- und Wirtschaftstätigkeit organisiert sind. Dabei wird erklärt, woher kommunale Einnahmen stammen und in welchem Rahmen Kommunen über ihre Finanzen selbst entscheiden können. Trotz der garantierten Haushaltsautonomie sind sie an rechtliche Grenzen gebunden und haben zugleich einen Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung. Finanzielle Probleme der Kommunen können zu Haushaltskonsolidierungspflichten führen. Was das genau bedeutet, wird an konkreten Beispielen erklärt. Abschließend wird gezeigt, dass Kommunen sich auch wirtschaftlich betätigen können, jedoch nur innerhalb klarer rechtlicher Grenzen, um finanzielle Risiken und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Teil VII – Kommunale Strukturen

In Teil VII geht es um die Zukunftsfähigkeit kommunaler Strukturen – also darum, wie sich Städte, Gemeinden und Landkreise angesichts wachsender wirtschaftlicher und demografischer Herausforderungen organisatorisch neu aufstellen können und müssen. Im Mittelpunkt stehen dabei zwei zentrale Wege: strukturelle Veränderungen durch Reformen und die zunehmende Bedeutung von Zusammenarbeit über kommunale Grenzen hinweg.

Teil VIII – Kommunalrecht in Ausbildung und Studium

Im Teil VIII geht es darum, wie Kommunalrecht in Prüfungen und Fallbearbeitungen erfolgreich angewendet wird. Im Mittelpunkt stehen dabei nicht nur Wissen und Normenkenntnis, sondern vor allem methodisches Arbeiten, klare Strukturen und das sichere Erkennen typischer Prüfungsprobleme. Teil VIII zeigt, dass Prüfungserfolg im Kommunalrecht vor allem durch Übung, systematische Falllösung und den sicheren Umgang mit wiederkehrenden Prüfungsschemata erreicht wird. Anhand zahlreicher Übungsfälle aus der fiktiven

Stadt Neustadt werden zentrale Problemfelder des Kommunalrechts anschaulich vertieft, etwa kommunale Selbstverwaltung, öffentliche Einrichtungen, Bürgerbegehren, Befangenheit, Zuständigkeiten, Beschlussfassung und Kommunalaufsicht.

Teil IX – Der Top-Ten-Teil

Teil IX bündelt zentrale Inhalte des Kommunalrechts in kompakter, praxisnaher Form. Es präsentiert typische Begriffe, Standardprobleme und häufige Fehler, die sowohl in Klausuren als auch in der kommunalen Praxis immer wieder auftreten.

Symbole, die in diesem Buch verwendet werden

Wie in allen Büchern für *Dummies* finden Sie auch in diesem eine Reihe von Symbolen und zwar:



Hier finden Sie hilfreiche Tipps.



Hier finden Sie Merkmals- und Bemerkenswertes.



Dieses Symbol leitet ein Beispiel ein, das häufig einen Alltagsbezug herstellt.



Achtung, an dieser Stelle sollten Sie gut aufpassen.



Gesetzliche oder juristische Festlegung, was ein bestimmter Begriff genau bedeutet.



Hier lauern Prüfungsfallen und häufige Fehler.

Wie es weitergeht

Vor Ihnen liegen viele Seiten Papier. Es wird Themen und Begriffe geben, die für Sie neu sind – und manche Bereiche sind Ihnen bekannt, beinahe Allgemeinwissen. Prüfen Sie für sich, welche Erwartungen Sie an das Buch haben, welche Bereiche Sie kennenlernen oder vertiefen wollen!

30 Einleitung

Und Sie werden schnell merken, dass Sie Ihre Lokalzeitung anders lesen oder Gespräche zu Ihrer Gemeinde oder Stadt anders verfolgen, wenn Sie Hintergründe zum Kommunalrecht, zur kommunalen Selbstverwaltung und der Kommunalpolitik kennen. Warum? Natürlich hat sich die Welt nicht verändert und Ihr Ort auch nicht, aber Ihre Aufmerksamkeit hat sich verändert. Sobald Sie sich mit Themen beschäftigen, stuft das Gehirn diese als wichtig ein. Dadurch fällt alles das, was mit Kommunalrecht zusammenhängt, viel schneller auf.

Na dann, legen Sie mal los! Und viel Freude und Erfolg bei der Lektüre! Vielleicht gibt es noch eine 2. Auflage und dann muss alles das geändert werden, was unverständlich oder missverständlich ist, und das ergänzt werden, was in diesem Buch fehlt. Das fällt nicht mir auf, sondern Ihnen! Geben Sie mir also gerne Rückmeldungen. Ich lese nämlich gerne. Lokalzeitung, überregionale Zeitung und gerne auch Ihre E-Mails. Schreiben Sie mir: mail@oliver-junk.de

Teil I

Kommunalrecht, ein erster Überblick



IN DIESEM TEIL

Im Teil I verschaffen Sie sich einen ersten Überblick zum Kommunalrecht. Sie erfahren, wie kommunale Demokratie funktioniert, wer vor Ort entscheidet und welche Aufgaben Kommunen übernehmen. Sie lernen, dass es in Deutschland nicht das »eine« Kommunalrecht gibt, sondern jedes Bundesland ein eigenes Kommunalrecht hat. Teil I führt Sie in zentrale Begriffe ein, die für das Verständnis des gesamten Buches wichtig sind.

Grundlegendes zum Kommunalrecht

Landesspezifische Unterschiede

Begrifflichkeiten, die Sie kennen sollten

Kapitel 1

Grundlagen, Begriffe und Bedeutung des Kommunalrechts

Das Wort »Kommune« weckt bei manchen sofort Bilder von Schlaghosen, Gitarrenklängen und kollektivem Abwasch. In diesem Buch jedoch geht es nicht um die alternative Wohnform der 1970er-Jahre, die Eigentum, Leistung und Moral kritisch beäugte, sondern um Städte und Gemeinden – also um Haushaltspläne statt Haushaltsgemeinschaften und Gemeinderat statt Gitarrenkreis.

Kommunalrecht – was ist das?

Was ist Kommunalrecht?

Die einfache Antwort lautet: Es ist das Recht unserer Städte, Gemeinden und Landkreise.

Die etwas kompliziertere Antwort lautet: Es ist das Recht,

- ✓ das darüber entscheidet, wie kommunale Demokratie konkret funktioniert.
- ✓ das regelt, wer vor Ort entscheidet, wie entschieden wird und was überhaupt entschieden werden darf.
- ✓ das bestimmt, welche Aufgaben vor Ort erledigt werden können und auch erledigt werden müssen.
- ✓ das klärt, wie die Finanzierung dieser zu erledigenden Aufgaben erfolgt.

Kommunalrecht ist kein exotisches Spezialgebiet. Es ist das Organisations- und Entscheidungsrecht der politischen Ebene, die unserem Alltag am nächsten ist. Die Kommunen sind die erste Ebene im Staat.



Unter *Kommunalrecht* versteht man den Teil des Besonderen Verwaltungsrechts, der sich mit der Entstehung, der Organisation und den Handlungsformen kommunaler (Selbstverwaltungs-)Gebietskörperschaften befasst.

Zur Einordnung:

- ✓ **Das Privatrecht (Zivilrecht)** ordnet Rechtsbeziehungen zwischen Privatpersonen oder Unternehmen. Sie denken an das BGB (Vertragsrecht, Familienrecht, Erbrecht) oder das Handelsrecht.
- ✓ **Das Öffentliche Recht** regelt die Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Bürger sowie zwischen staatlichen Stellen untereinander.
- ✓ **Das Verwaltungsrecht** ist ein zentraler Teil des Öffentlichen Rechts.

Innerhalb des Verwaltungsrechts unterscheiden Sie:

- ✓ **das Allgemeine Verwaltungsrecht:** Hier geht es um die Grundprinzipien, die Organisation, das Verfahren und Handlungsformen.
- ✓ **das Besondere Verwaltungsrecht:** Das sind die sachgebietsbezogenen Regelungen.

Im Besonderen Verwaltungsrecht ist das Kommunalrecht verortet.

Das Kommunalrecht ist also »Besonderes Verwaltungsrecht« – und zugleich Organisationsrecht der kommunalen Ebene. Wir bewegen uns damit in einem speziellen Rechtsgebiet des Öffentlichen Rechts. Es betrifft die innere Struktur der Kommune ebenso wie ihr Verhältnis zu Bürgern und Einwohnern.



Die Begriffe Einwohner und Bürger müssen Sie im Kommunalrecht tatsächlich sehr sauber trennen. Das schauen wir uns dann später in Kapitel 11 noch ganz gründlich an.



Kommunalrecht ist das Recht der Verwaltung unserer Städte, Gemeinden und Landkreise und betrifft alle Menschen, die dort wohnen und arbeiten.

Neben dem Kommunalrecht gehören etwa das Bauordnungsrecht oder das Polizei- und Ordnungsrecht zum Besonderen Verwaltungsrecht.

Dogmatisch fußt das Kommunalrecht auf dem Allgemeinen Verwaltungsrecht. Ohne dessen Instrumentarium lässt es sich nicht verstehen.



Erlauben Sie mir den Werbeblock: Allgemeines Verwaltungsrecht ist bereits in der 2. Auflage in der *Dummies*-Reihe erschienen: Arno Scherzberg, *Allgemeines Verwaltungsrecht für Dummies*, 2024.

Die Regelungen und Entscheidungen in unseren Orten beeinflussen und betreffen unser Leben an ganz vielen Stellen.

Zu Beginn eines jeden Semesters frage ich meine Studentinnen und Studenten: »An welchen Stellen nehmen Sie Ihre Gemeinde wahr? Wo sind Berührungspunkte zu Ihrem Rathaus?« Hier einige ausgewählte Antworten aus dem letzten Semester:

- ✓ »Entwicklung eines Gewerbegebietes auf einer Fläche, die ich aktuell für meine Laufrunde nutze.«
- ✓ »Ich wohne in einer Wohnung, die der Stadt gehört. Und die muss unbedingt renoviert werden.«
- ✓ »Warum zahlen ich Steuer für meinen Hund und für Katzen gibt es keine Steuer?«
- ✓ »Neues Feuerwehrhaus«
- ✓ »Meine Schwester hat mir erzählt, dass die Kita-Gebühren massiv steigen. Sie ist aber froh, dass sie überhaupt einen Platz für ihre Tochter gefunden hat.«
- ✓ »Bei uns im Dorf gibt es einen Ortsverein. Unsere Veranstaltungen machen wir in der Kulturscheune und die wird von der Gemeinde bezahlt.«
- ✓ »Bei uns gibt es so viele leer stehende Häuser und die Fachwerkhäuser müssten saniert werden.«
- ✓ »Vereinssterben«
- ✓ »Der Landrat lädt einmal im Jahr zu einer Jugendkreistagsitzung ein.«
- ✓ »Bei uns werden nur noch Verkehrskreisel gebaut.«
- ✓ »Die Schulen müssten unbedingt in Ordnung gebracht werden. Der Bürgermeister sagt, dass kein Geld dafür vorhanden ist.«
- ✓ »Das Osterfeuer war über Jahre ein Veranstaltungshighlight. Jetzt will es die Ortsfeuerwehr nicht mehr organisieren.«
- ✓ »Vernachlässigte Tiere auf einem Bauernhof«

Sie dürfen sicher sein, es waren noch mehr Themen dabei. Und Sie haben sicher auch Gedanken im Kopf, wenn Sie an Ihren Ort denken. Alles das zeigt, wie vielfältig die kommunalen Aufgaben sind.

Kommunalrecht ist das Recht, nach dem unsere Kommunen funktionieren, und es entscheidet unter anderem über

- ✓ Baugebiete
- ✓ Schulen
- ✓ Kindergärten
- ✓ Feuerwehr und Rettungsdienste
- ✓ Kulturförderung

- ✓ Verkehrsplanung
- ✓ Wasser und Abwasser
- ✓ Kommunale Abgaben
- ✓ Satzungen

Und das Kommunalrecht strukturiert die kommunale Demokratie. Es legt fest:

- ✓ Wer darf entscheiden?
- ✓ Wer darf mitwirken?
- ✓ Wann ist ein Beschluss wirksam?
- ✓ Wer passt auf die Entscheidungen auf?
- ✓ Wo endet die Selbstverwaltung der Kommunen?

Weshalb dieses Buch notwendig ist

Die genannten Beispiele zeigen, dass kommunale Entscheidungen unseren Alltag stärker prägen als viele bundespolitische Debatten. Gleichzeitig ist das Kommunalrecht ein hoch examensrelevantes, dogmatisch anspruchsvolles und systematisch eigenständiges Rechtsgebiet.



Kommunalrecht ist kein Nebenschauplatz des Verwaltungsrechts. Es ist das Fundament kommunaler Demokratie.

Und genau deshalb lohnt es sich, genauer hinzusehen, ein wenig Grundverständnis für die Entscheidungsmöglichkeiten und Entscheidungswege in den Gemeinden zu entwickeln. Dabei stellen sich viele Fragen:

- ✓ Was ist Kommunalrecht?
- ✓ Wer hat dieses Recht gemacht, und kann es auch geändert werden?
- ✓ Was bedeutet kommunale Selbstverwaltung konkret?
- ✓ Was dürfen die Gemeinden und Landkreise entscheiden und was nun gerade nicht?
- ✓ Welche Themen entscheidet der Bürgermeister und nicht der Gemeinderat?
- ✓ Was muss ich tun, um gewählt zu werden?

Auf diese Fragen erhalten Sie Antworten in diesem Buch – und vielleicht auch Antworten auf Fragen, die Sie nie gestellt hätten. Mein Ziel ist es, Ihr Interesse für Kommunalrecht und die Kommunalpolitik zu wecken, und zwar auch jenseits von Prüfungen in Studium und Ausbildung.

Passen alle 16 Länder in ein Buch?

Über 11.000 Städte und Gemeinden gibt es in Deutschland – jede mit eigenen Aufgaben, Strukturen und politischen Besonderheiten. Passen die alle in ein Buch?

Und noch wichtiger: Gibt es überhaupt ein einheitliches deutsches Kommunalrecht?

Die Antwort lautet: Nein – und genau das macht es spannend.

Deutschland ist ein föderaler Bundesstaat. Die Gesetzgebungskompetenzen liegen grundsätzlich bei den Ländern. Das gilt auch für das Kommunalrecht.

Kommunalrecht ist Landessache.



Kommunalrecht ist Landessache. Und deshalb gibt es nicht DAS eine deutsche Kommunalrecht.

Es gibt also nicht das eine deutsche Kommunalrecht, sondern 16 landesrechtliche Ausprägungen eines gemeinsamen verfassungsrechtlichen Fundaments.

Nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte sich das Kommunalrecht in den neu entstehenden Ländern – auch unter dem Einfluss der jeweiligen Besatzungsmächte – unterschiedlich. Diese historischen Prägungen wirken bis heute nach.

Zwar beruhen alle landesrechtlichen Regelungen auf Art. 28 Abs. 2 GG und folgen ähnlichen Strukturprinzipien. Doch bei Organisation, Zuständigkeitsverteilung oder Beteiligungsformen zeigen sich teils deutliche Unterschiede.

Dies ist der Grund dafür, dass es Lehr- und Arbeitsbücher zum jeweiligen Kommunalrecht in allen Bundesländern gibt. In diesen können, dürfen, sollten (vielleicht sogar müssen) Sie nachschlagen, wenn Sie ein konkretes kommunalrechtliches Thema zu beantworten haben, jedenfalls bis zum Erscheinungstag von: Kommunalrecht für Dummies in Baden-Württemberg, Kommunalrecht für Dummies in Bayern, Kommunalrecht für Dummies in Berlin, Kommunalrecht für Dummies in Brandenburg, Kommunalrecht für Dummies in Bremen, Kommunalrecht für Dummies in Hamburg, Kommunalrecht für Dummies in Hessen, Kommunalrecht für Dummies in Mecklenburg-Vorpommern, Kommunalrecht für Dummies in Niedersachsen, Kommunalrecht für Dummies in Nordrhein-Westfalen, Kommunalrecht für Dummies in Rheinland-Pfalz, Kommunalrecht für Dummies im Saarland, Kommunalrecht für Dummies in Sachsen, Kommunalrecht für Dummies in Sachsen-Anhalt, Kommunalrecht für Dummies in Schleswig-Holstein, Kommunalrecht für Dummies in Thüringen.

Haben Sie die Übersicht verloren? Habe ich alle Länder erwischt?

Die vorgenannten Bücher gibt es (noch) nicht und dieses Buch hat einen anderen Ansatz, eine andere Idee: Dieses Buch wird diese Unterschiede im Kommunalrecht nicht ignorieren – aber es wird sie systematisieren.

Denn bei aller Vielfalt gilt: Die dogmatischen Grundfragen des Kommunalrechts sind bundesweit vergleichbar. Wer die Strukturen versteht, kann sich in jedem Landesrecht orientieren.

Auf wichtige Besonderheiten in den einzelnen Ländern weise ich hin und Sie werden schnell merken: So groß sind die Unterschiede im Kommunalrecht zwischen den einzelnen Ländern überhaupt nicht (mehr).



Kommunalrecht ist landesrechtlich geregelt – aber verfassungsrechtlich durch das Grundgesetz gerahmt.



Mit diesem Buch wage ich den Versuch, einen bundesweiten Überblick für das Kommunalrecht zu bieten.



Berlin, Hamburg und Bremen müssen außen vor bleiben

EIN Kommunalrecht für Deutschland gibt es nicht. Vielmehr sind die Rechte, Organisation und Aufgaben der Gemeinden von Flächenland zu Flächenland in Deutschland ein wenig verschieden. Besondere Formen existieren in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen, da hier Staatsrecht und Kommunalrecht zusammenfallen. Und damit gehen die Stadtstaaten auch unterschiedlich um. In Hamburg wird grundsätzlich nicht zwischen der staatlichen und gemeindlichen Ebene unterschieden, Bremen wird aus den beiden Gemeinden Bremen und Bremerhaven gebildet und in Berlin werden die gemeindlichen Aufgaben vor allem von den Bezirken wahrgenommen. Das wird sehr unübersichtlich. Deshalb klammern wir die Stadtstaaten in diesem Buch aus.

»Ein Blick in das Gesetz erleichtert die Rechtsfindung«, so habe ich es vor Jahren in meinem Studium gelernt.

Deshalb meine Empfehlung: Blättern Sie parallel zur Buchlektüre in »Ihrem« Kommunalgesetz! Setzen Sie die eine oder andere Markierung, vielleicht auch mal ein Fragezeichen.



Das Kommunalrecht in Ihrem Land verstehen Sie leichter und besser, wenn Sie sich zu diesem Buch das Kommunalverfassungsrecht Ihres Landes besorgen.

Konkret heißt das, organisieren Sie sich doch bitte für

- ✓ **Baden-Württemberg** die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (**GemO**)
- ✓ **Bayern** die Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (**GO**)

- ✓ **Brandenburg** die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (**BbgKVerf**)
- ✓ **Hessen** die Hessische Gemeindeordnung (**HGO**)
- ✓ **Mecklenburg-Vorpommern** die Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (**KV M-V**)
- ✓ **Niedersachsen** das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz (**NKomVG**)
- ✓ **Nordrhein-Westfalen** die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (**GO NRW**)
- ✓ **Rheinland-Pfalz** die Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (**GemO**)
- ✓ **Saarland** das Kommunalselbstverwaltungsgesetz (**KSVG**)
- ✓ **Sachsen** die Sächsische Gemeindeordnung (**SächsGemO**),
- ✓ **Sachsen-Anhalt** das Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (**KVG LSA**)
- ✓ **Schleswig-Holstein** die Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (**GO**)
- ✓ **Thüringen** die Thüringer Kommunalordnung (**ThürKO**)

Dies wird Sie finanziell nicht überfordern, schließlich benötigen Sie nur ein Gesetz und werden den Gang in den Buchladen scheut: Sie finden die Gesetze auch im Internet.

Glauben Sie mir, der Blick in das Gesetz hilft. Und so unverständlich sind die Regelungen nicht. Die Formulierungen haben nämlich sehr wohl im Blick, dass nicht nur Juristen (oder solche, die es werden wollen) diese Gesetze zur Hand nehmen, sondern auch Kommunalpolitiker und Mandatsträger sowie die an ihren Gemeinden interessierten Menschen.

Auch Gesetze ändern sich und damit die kommunalrechtlichen Regelungen. In den vergangenen Jahren sind deshalb in fast allen Landesgesetzen beispielsweise Regelungen zur Möglichkeit der digitalen Teilnahme an Ratssitzungen aufgenommen worden.



Arbeiten Sie deshalb bitte unbedingt immer mit einem aktuellen Gesetz und werfen Sie die – wenn auch mit Freude und gutem Willen übergebenen – Gesetzestexte Ihrer Eltern und Großeltern in die Altpapiertonne.

Gemeindeordnung und Kommunalverfassungsgesetz

Ist es Ihnen aufgefallen? Es gibt Unterschiede in den Namen der Gesetze. In manchen Ländern heißt es Gemeindeordnung, in anderen Ländern ist von einem Kommunalverfassungsgesetz die Rede.

Nur ein Namensspiel? Nein. Die Unterschiede sind tatsächlich auch inhaltlicher Art, haben eine systematische Relevanz und betreffen nicht nur den Namen des Gesetzes.

- ✓ **Kommunalverfassungsgesetz:** In einigen Ländern sind alle kommunalrechtlichen Regelungen in einem Gesetz, einer kommunalrechtlichen Ordnung, gebündelt. »Ein Gesetz, alles drin.«
- ✓ **Gemeindeordnung:** In anderen Ländern gibt die Gemeindeordnung die kommunalrechtliche Rahmung (nur) für die Gemeinden und Städte.
- ✓ **Landkreisordnung:** Geht es um die Kompetenzen, Organisation oder Rechte für die Landkreise, dann dürfen Sie nicht in die Gemeindeordnung schauen, sondern haben die Landkreisordnung als Rechtsgrundlage



Ich lehre Kommunalrecht an der Hochschule Harz in Sachsen-Anhalt. Meine Veranstaltungen finden in Halberstadt statt. Halberstadt ist eine kreisangehörige Stadt im Landkreis Harz. Ob es nun um die Amtszeit des Landrates oder des Oberbürgermeisters geht, um Ladungsfristen für den Stadtrat oder den Kreistag – die Rechtsgrundlage ist immer das Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG-LSA). Ein Gesetz. Klare Struktur. Kein Blättern zwischen verschiedenen Gesetzen.



Anders in Bayreuth. Dort habe ich studiert.

Klammergedanke: Bayreuth liegt in Bayern. Und auch wenn die Oberfranken überzeugt davon sind, nicht Teil Bayerns zu sein (»frei statt Bayern« versus Freistaat Bayern), gilt doch das Kommunalrecht des Freistaats Bayern.

In Bayern gilt: Für die Stadt Bayreuth die Gemeindeordnung. Für den Landkreis Bayreuth die Landkreisordnung.

Das bayerische Kommunalrecht ist also auf mehrere Gesetze verteilt. Wer hier arbeitet, sollte wissen, in welches Gesetz er gerade schauen muss.

Halten wir fest:

- ✓ **In manchen Bundesländern sind die Rechtsgrundlagen für das Kommunalrecht in einem »Kommunalgesetz« zusammengefasst.**

So beispielsweise in Niedersachsen (Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz) oder in Sachsen-Anhalt (Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt).

- ✓ **In manchen Ländern gilt für die Gemeinden die Gemeindeordnung und für die Landkreisebene die Landkreisordnung.**

So etwa in Bayern und Sachsen. Hier heißt es dann Gemeindeordnung und Landkreisordnung

Und was brauchen Sie sonst noch an Gesetzen, um mit diesem Buch zu arbeiten? Nichts weiter, das reicht so. Und das Grundgesetz steht doch ohnehin in Ihrem Bücherregal.

Begrifflichkeiten und Begriffsbestimmungen

Wenn sich das Kommunalrecht von Land zu Land unterscheidet, wenn sich die Rechtsgrundlagen in Regelungsbereiche und Bezeichnungen unterscheiden, dann müssen sich auch kommunalrechtliche Begriffe unterscheiden, oder? Tatsächlich ist das so.

In manchen Städten heißen die ehrenamtlichen Ratsmitglieder Ratsdamen und Ratsherren, in anderen Stadträtinnen und Stadträte oder vielleicht haben Sie auch den Begriff der Stadtverordneten schon gehört? Gemeint sind in allen Fällen die bei Kommunalwahlen gewählten kommunalen Mandatsträger, die im Ehrenamt der Tätigkeit für ihre Gemeinde oder Stadt nachgehen. Sehen Sie? Das ist der Grund, warum wir Grundbegriffe klären müssen und uns darauf verständigen, mit welchen Begrifflichkeiten in diesem Buch gearbeitet wird. Schließlich müssen Sie wissen, was ich meine.

Der Begriff der Kommune: Es geht nicht um die Wohnform der 1970er-Jahre

Der Begriff der Kommune kommt aus dem Lateinischen und lässt sich mit Gemeinwesen oder Gemeingut übersetzen.



In der Verwaltungssprache ist eine *Kommune* der Oberbegriff für die Gemeinden und Städte sowie die Gemeindeverbände. Auch Gemeindeverbände, wie Landkreise und beispielsweise Verbandsgemeinden und Samtgemeinden bis hin zur Region Hannover, sind damit Kommunen.

Mit dem Begriff der »Kommune« in diesem Buch ist also nicht die Wohnform der 1970er-Jahre gemeint (siehe Abbildung 1.1).

Kommunale Vertretung

Der Begriff *kommunale Vertretung* bezeichnet sowohl den Gemeinderat beziehungsweise Stadtrat als auch den Kreistag.

Bezeichnungen des Gemeinderates

Der Gemeinderat führt in jedem Land eine andere Bezeichnung:

- ✓ **Gemeinderat** in Baden-Württemberg
- ✓ **Gemeinderat, Stadtrat oder Marktgemeinderat** in Bayern
- ✓ **Gemeindevertretung oder Stadtverordnetenversammlung** in Brandenburg und Hessen



Abbildung 1.1: Kommunen sind nicht nur was für Hippies (© Inga Junk)

- ✓ **Gemeindevertretung, Stadtvertretung oder Bürgerschaft** in Mecklenburg-Vorpommern
- ✓ **Rat der Gemeinde oder Rat der Stadt** in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen
- ✓ **Gemeinderat oder Stadtrat** in Rheinland-Pfalz, im Saarland, in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen
- ✓ **Gemeindevertretung, Stadtvertretung oder Bürgerschaft** in Schleswig-Holstein

Räte in den Gemeinden und im Landkreis

Verfassung und Organisation der verschiedenen Kommunen sowie der Gemeinde und Kreise unterscheiden sich nicht wesentlich voneinander.

Unterschiede gibt es eher bei den Aufgaben. Damit werden wir uns noch beschäftigen (müssen).



Die Idee in Deutschland ist: Das, was die kleine Ebene nicht gut oder nicht mehr gut erledigen kann, das übernimmt eine übergeordnete Ebene.

Bezogen auf die kommunale Ebene – unterhalb von Land, Bund und Europa – ist das die Landkreisebene. Und weil sich die kommunalrechtlichen Grundlagen für Gemeinden und

Landkreise so sehr ähneln, sind die Kommunalgesetze in so vielen Ländern in einem Kommunalverfassungsgesetz gebündelt. Davon war eben schon die Rede.



Wenn in diesem Buch von der *kommunalen Vertretung* die Rede ist, dann ist damit der Gemeinderat, Stadtrat und Kreistag gemeint. Und die Mitglieder einer kommunalen Vertretung sind die Mitglieder eines Gemeinderates, eines Stadtrates und ebenso die Mitglieder des Kreistages. Die Landkreisebene ist damit stets einbezogen.

Hauptverwaltungsbeamte: Bürgermeister und Landräte

Die parallele Betrachtung von Gemeinde- und Kreisebene gilt auch für die jeweiligen Verwaltungschefs: Bürgermeister und Landräte.

Mit der Bezeichnung *Hauptverwaltungsbeamten* sind in diesem Buch beide gemeint – der Bürgermeister auf Gemeinde- beziehungsweise Stadtebene ebenso wie der Landrat auf Kreisebene.

Wenn aus Gründen der Lesbarkeit – oder weil es schlicht vertrauter klingt – vom »Bürgermeister« die Rede ist, ist der Landrat als Leiter der Kreisverwaltung stets mitgedacht.

Bürgermeister oder Oberbürgermeister?

Der Landrat ist Verwaltungschef der Landkreisverwaltung, der Bürgermeister ist der Chef der Gemeindeverwaltung. Das ist klar.

Aber wie ist das mit dem Oberbürgermeister? Die Antwort lautet: Der Oberbürgermeister ist mit einem wohlklingenden Titel, aber ohne zusätzliche Mittel ausgestattet. Er hat grundsätzlich die identischen Rechte und Pflichten wie ein Bürgermeister auch.

Traditionell führte der Bürgermeister einer kreisfreien Stadt die Amtsbezeichnung Oberbürgermeister. Mit Gebietsreformen, den Veränderungen der kommunalrechtlichen Bestimmungen und der Schaffung der neuen Kommunalgesetze in den neuen Ländern sind die trennscharfen Grenzen verschwommen.

Heute gilt in vielen Ländern, dass die Amtsbezeichnung Oberbürgermeister ab einer gewissen Einwohnerzahl der Stadt (zum Beispiel 25.000 Einwohner) geführt werden darf, oder ganz unabhängig von der Stadtgröße war die Stadt in der Vergangenheit mal kreisfrei und deshalb darf dort weiter die Amtsbezeichnung Oberbürgermeister geführt werden. Sicher ist: Ist die Stadt kreisfrei (gehört sie also nicht als kreisangehörige Gemeinde zu einem Landkreis), dann heißt der Bürgermeister auch Oberbürgermeister.

Weitere wichtige Begriffe in diesem Buch

Weitere Begriffe, die für das Verständnis des Buches unbedingt erforderlich sind:

- ✓ **Beschluss der Vertretung:** Ein Beschluss der Vertretung ist die förmliche Willensentscheidung eines kommunalen Gremiums. Er kommt in einer ordnungsgemäß einberufenen und beschlussfähigen Sitzung zustande. Beschlüsse können unterschiedliche Rechtswirkungen entfalten, etwa als Grundlage für Verwaltungsmaßnahmen oder als politische Richtungsentscheidung. Sie sind Ausdruck der demokratischen Entscheidungsbefugnis der gewählten Vertretung.
- ✓ **Direktdemokratische Elemente:** Direktdemokratische Elemente ermöglichen es den Bürgern, unmittelbar Einfluss auf kommunale Entscheidungen zu nehmen. Hierzu zählen insbesondere Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Sie eröffnen die Möglichkeit, bestimmte Angelegenheiten unabhängig vom Rat zur Abstimmung zu stellen. Damit stellen sie ein wichtiges Korrektiv und eine Ergänzung zur repräsentativen Entscheidungsstruktur dar.
- ✓ **Ehrenamt und Hauptamt:** Ehrenamt und Hauptamt unterscheiden sich hinsichtlich der Art und Intensität der Amtsausübung. Ehrenamtliche Tätigkeiten werden nebenberuflich und in der Regel ohne hauptberufliche Vergütung ausgeübt, etwa durch die Ratsmitglieder.

Hauptamtliche Funktionen hingegen werden berufsmäßig wahrgenommen, wie etwa das Amt des Bürgermeisters in Gemeinden oder die Tätigkeit von Verwaltungsbediensteten.

Die Unterscheidung ist für Rechte, Pflichten und Vergütungsregelungen von erheblicher Bedeutung.
- ✓ **Kommunalaufsicht = Rechtsaufsicht:** Nach dem Begriffsverständnis in diesem Buch ist mit Kommunalaufsicht »nur« die Rechtsaufsicht gemeint. Manche Darstellungen verwenden »Kommunalaufsicht« als Sammelbegriff für jede staatliche Kontrolle über Kommunen und damit auch die Fachaufsicht.
- ✓ **Kommunale Ebene:** Die kommunale Ebene bezeichnet die unterste staatliche Ebene im föderalen Staatsaufbau Deutschlands. Sie umfasst die Gemeinden, Städte und Landkreise als eigenständige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Auf dieser Ebene werden die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft geregelt und verwaltet. Die kommunale Ebene steht unterhalb von Bund und Ländern, ist jedoch durch das Recht auf Selbstverwaltung verfassungsrechtlich geschützt.
- ✓ **Kommunalgesetze und kommunale Ordnungen:** Kommunalgesetze und kommunale Ordnungen bilden die einfachgesetzlichen Grundlagen des Kommunalrechts in den Bundesländern. Sie konkretisieren die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung und regeln insbesondere Organisation, Zuständigkeiten und Verfahren der Kommunen. Hierzu zählen vor allem die Kommunalverfassungsgesetze, Gemeindeordnungen und Landkreisordnungen der Länder. Ohne diese gesetzlichen Regelwerke wäre ein rechtssicheres Handeln der Gemeinden und Landkreise

nicht möglich, da sie den verbindlichen rechtlichen Rahmen für kommunale Entscheidungen vorgeben.

- ✓ **Kommunale Gremien:** Kommunale Gremien sind die gewählten Vertretungskörperschaften auf Gemeinde- und Kreisebene. Dazu gehören insbesondere Gemeinderäte, Stadträte und Kreistage als zentrale Beschlussorgane. Ergänzt werden sie durch beratende und beschließende Ausschüsse, etwa Finanz-, Haupt- oder Umweltausschüsse, die bestimmte Themen vorbereiten oder eigenständig entscheiden. Diese Gremien sind Ausdruck demokratischer Legitimation auf kommunaler Ebene und sichern die politische Willensbildung vor Ort.
- ✓ **Partizipation:** Partizipation ist Teilhabe. Partizipation beschreibt die Beteiligung von Bürgern an politischen Entscheidungsprozessen. Auf kommunaler Ebene kann dies durch Anhörungen, Bürgerforen oder Beteiligungsverfahren erfolgen. Partizipation stärkt die demokratische Legitimation kommunaler Entscheidungen und fördert Transparenz. Sie ergänzt die repräsentative Demokratie, ohne diese zu ersetzen.
- ✓ **Städte und Gemeinden:** Die Differenzierung in Gemeinde- und Stadtgremien ist nicht erforderlich. Auch hier unterscheiden sich nur die Bezeichnungen. Städte sind (zumeist einwohnerstarke) Gemeinden mit Stadtrecht.
- ✓ **Gemeinde:** Die Gemeinde ist die grundlegende kommunale Gebietskörperschaft und Trägerin der kommunalen Selbstverwaltung. Sie umfasst ein bestimmtes Gemeindegebiet und die dort ansässige Bevölkerung als örtliche Gemeinschaft. Rechtlich ist sie eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit eigener Satzungs-, Organisations- und Finanzhoheit im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben.

Der Begriff »Gemeinde« ist dabei der Oberbegriff, der grundsätzlich alle kommunalen Gebietseinheiten unterhalb der Landkreisebene erfasst. Deshalb zieht sich dieser Begriff weitestgehend durch das Buch.
- ✓ **Stadt:** Die Stadt ist rechtlich eine Gemeinde mit besonderer Bezeichnung und in der Regel mit Stadtrecht ausgestattet. Sie unterscheidet sich von anderen Gemeinden nicht durch eine andere Rechtsnatur, sondern vor allem durch ihre historische Entwicklung, ihre Einwohnerzahl oder eine formelle Verleihung des Stadtrechts. Städte verfügen über dieselben grundlegenden Selbstverwaltungsrechte wie Gemeinden. Wenn in diesem Buch von »Gemeinden« die Rede ist, sind Städte grundsätzlich mit umfasst, sofern nicht ausdrücklich differenziert wird.
- ✓ **Mandatsträger:** Mandatsträger sind die gewählten Mitglieder der Vertretung. Sie üben ihr Mandat in eigener Verantwortung und grundsätzlich frei von Weisungen aus. Ihre Tätigkeit ist in der Regel ehrenamtlich ausgestaltet und dient dem Gemeinwohl. Mandatsträger sind an Recht und Gesetz gebunden und tragen politische Verantwortung für ihre Entscheidungen.
- ✓ **New Work:** New Work ist zum gefestigten Begriff der modernen Arbeitswelten geworden, der inzwischen für jeden Wandel in der Arbeitswelt steht und mit der jede Arbeitsveränderung begründet wird beziehungsweise werden kann. Offenkundig ist, dass unzählige Begriffsdefinitionen bestehen und der Begriff maximal dehnbar und

benutzbar ist. Mit New Work werden im allgemeinen Sprachgebrauch die aktuellen Veränderungen der Arbeitswelten beschrieben, die durch Flexibilisierung, Selbstorganisation, Sinnstiftung, Werte, Transparenz und Partizipation geprägt sind. New Work berührt somit alle wesentlichen Fragen zur Verwaltungs- und Führungskultur, der Zusammenarbeit, der Sinnstiftung.

- ✓ **Verwaltung:** Mit der Verwaltung ist in diesem Buch die Kommunalverwaltung gemeint. Verwaltung bezeichnet die organisatorische und personelle Struktur, die kommunale Beschlüsse vorbereitet und umsetzt. Sie ist für die laufende Geschäftsführung, die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben und den Vollzug von Beschlüssen verantwortlich. An ihrer Spitze steht der Hauptverwaltungsbeamte, also Bürgermeister oder Landrat. Die Verwaltung handelt im Rahmen der Gesetze und unterliegt der Kontrolle durch die gewählte Vertretung sowie der staatlichen Aufsicht.

Damit kommen wir zu Kapitel 2: »Wo das Kommunalrecht eine Rolle spielt und wer das Buch lesen muss«

Wo das Kommunalrecht eine Rolle spielt

Wen das Kommunalrecht etwas angeht

Kapitel 2

Wo das Kommunalrecht eine Rolle spielt

Wir haben uns auf wesentliche Begrifflichkeiten verständigt, Sie haben sich den notwendigen Gesetzestext beziehungsweise die notwendigen Gesetzestexte für Ihr Bundesland besorgt, wir können starten!

Kommunalrecht klingt ein bisschen nach Geschäftsordnung, Sitzungsprotokoll und Aktenordnern mit grauem Rücken. Nach Dingen, die man braucht, aber nicht unbedingt liebt. Das ist ungefähr so gerecht wie die Annahme, Sauerstoff sei überschätzt, nur weil man ihn nicht sieht. Es ist anders und wenn Sie es heute noch nicht wissen, dann spätestens nach der Lektüre des Buches: Kommunalrecht ist das Betriebssystem unseres Alltags. Kommunalrecht ist systemrelevant. Nicht spektakulär. Aber entscheidend. Dieses Kapitel hat deshalb zwei große Teile: Zuerst geht es um die strukturelle Bedeutung des Kommunalrechts und dann wird es konkret: Wer braucht dieses Wissen? Und warum?

Kommunalrecht geht uns alle an

Kommunalrecht ist keine Exotenwissenschaft für die Justiziere in Rathäusern. Und Kommunalrecht ist auch keine Raketenwissenschaft, die nicht erlernbar ist. Also haben Sie bitte keine Angst vor dem Kommunalrecht! Warum nun hat das Kommunalrecht eine solch große Bedeutung? Lassen Sie mich so antworten: Das Kommunalrecht ist staatstragend.

Kommunalrecht ist staatstragend

Denn: Der Staat beginnt unten und nicht oben. Wer über Staat spricht, denkt oft an Berlin, an Ministerien und den Reichstag. Für die meisten Menschen beginnt der Staat jedoch im Bürgerbüro, im Bauamt oder in der Schule. Der erste Kontakt mit dem Staat ist kein Gesetzgebungsverfahren, sondern ein Kontakt mit einem Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung. Das ist kein Zufall, sondern Ausdruck unseres Staatsaufbaus.



Das Kommunalrecht ist wichtig, weil es unser Leben jeden Tag ganz konkret und ganz massiv beeinflusst.

Von der Wiege bis zur Bahre, also von der Geburt im kommunalen Krankenhaus über die kommunalen Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen bis hin zum Grab auf dem städtischen Friedhof, das alles beeinflusst und gestaltet die Kommune. Das alles wird in unseren Rathäusern entschieden. So ist mit dem Kommunalrecht jeder von uns von frühester Kindheit an befasst. Jeder erlebt und erfährt, was unsere Gemeinden und Städte für uns regeln. Wir erleben und erfahren genauso, was sie gerade nicht oder nur unzulänglich regeln wollen oder können.

Denken Sie beispielsweise an Energie- und Wasserversorgung, das Müllfahrzeug, die personelle und bauliche Ausstattung von Kitas, den Radweg, das Grün beziehungsweise Nichtgrün in den Orten, den attraktiven Kinderspielplatz mit zeitgemäßen Spielgeräten, die Baugenehmigung, den Personalausweis, Standesamt, das Konzert und das Schwimmbad.

Diese – und viele weitere kommunale Aufgaben – müssen organisiert und finanziert werden. Die Regelungen erfolgen nicht im luftleeren Raum, sondern sind vielmehr eingebettet in rechtliche Rahmen. Und das macht nicht »der Staat« oder »irgendjemand da oben«, sondern das alles wird in Gemeinden, Städten und Landkreisen entschieden oder wenigstens stark beeinflusst. Das ist Kommunalrecht.

Und unser Grundgesetz und die Landesverfassungen garantieren kommunale Selbstverwaltung. Gemeinden regeln ihre Angelegenheiten grundsätzlich selbst und autonom – nicht als verlängerte Werkbank von Entscheidungen in Berlin oder Ihrer Landeshauptstadt. Die Kommunen sind eine eigenständige Ebene mit eigener Verantwortung.



Abbildung 2.1: Von der Wiege bis zur Bahre (© Inga Junk)

Kommunale Selbstverwaltung ist kein Heimatbegriff, sondern Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips: Probleme sollen dort gelöst werden, wo sie entstehen. Und zwar durch Menschen, die dort leben. Wer vor Ort entscheidet, kennt Topografie, Haushaltslage und politische Stimmung. Nähe bedeutet Sichtbarkeit von Verantwortung. Man kennt sich. Man begegnet sich. Das ist unsere politische Kultur.

Denn auch wenn wir uns manchmal ein Weniger an Regeln und Bürokratie wünschen, im Ergebnis sind wir doch alle froh, dass wir in einem so wunderbaren Land leben dürfen –

- ✓ ein Land, das verlässlich ist,
- ✓ ein Land, in dem Verwaltungen und ihre Mitarbeiter an Recht und Gesetz gebunden sind,
- ✓ ein Land, das rechtsstaatlich und demokratisch ist.

Demokratie braucht Verfahren

Das führt mich zu einem weiteren Aspekt, der beweist, warum das Kommunalrecht so wichtig ist und uns alle angeht: Demokratie funktioniert nicht »einfach so«.



Für die Demokratie muss gearbeitet werden, für und in der Demokratie müssen wir uns alle engagieren, Demokratie muss verteidigt werden.

Demokratie ist kein Naturzustand. Sie ist ein Verfahren. Kommunalrecht regelt, wie Beschlüsse zustande kommen, wie Minderheiten geschützt werden und wie Öffentlichkeit hergestellt wird. Ohne diese Regeln wäre Kommunalpolitik kein demokratischer Diskurs, sondern Lautstärkewettbewerb. Und die Kommunen sind so wichtig dabei. Sicher haben Sie schon einmal gelesen oder gehört: »Die Kommunen sind die Keimzellen der Demokratie.« und »Die Kommunen sind Lernorte der Demokratie.« Was heißt das? Es sind die Gemeinden und Städte, in denen das direkte demokratische Leben und Erleben stattfindet. Die Menschen sind konkret und unmittelbar betroffen von politischen Entscheidungen und sie haben ebenso die Möglichkeit, Entscheidungen zu beeinflussen, Verantwortung zu übernehmen, sich politisch zu beteiligen.

In unseren Orten machen die Menschen Erfahrungen mit demokratischen Prozessen, können teilhaben. Das gilt auch und gerade für die Menschen, die noch nicht wählen dürfen: unsere Kinder und Jugendlichen. Gerade in ihr Bewusstsein dringt ein, ob ihre Themen berücksichtigt werden und ob sie sich ernsthaft beteiligen können. Diese Berührungspunkte sind wichtig für die Demokratie. Und diese Berührungspunkte sind wichtig für die Entwicklung der Orte in den ländlichen Räumen unserer Länder.

- ✓ Gehen wir weg, wenn unsere Orte funktionieren?
- ✓ Kommen wir nach Ausbildung oder Studium wieder, wenn wir in unseren Orten gerne gelebt haben?

Deshalb sind die Kommunen so wichtig, deshalb ist das Kommunalrecht so wichtig: Es geht nicht nur um die Preise für die Baugrundstücke, die Wassertemperatur des Schwimmbades oder die Taktzeiten der Busse – es geht um das Fundament des Staates. Und das sind die Kommunen.



Ohne funktionierende lokale Demokratien stirbt nicht nur kommunale Selbstverwaltung, sondern steht das gesamte Verfassungsfundament, die freiheitlich-demokratische Grundordnung, infrage.

Nachdem wir geklärt haben, warum Kommunalrecht strukturell unverzichtbar ist, wird es nun persönlich. Denn die entscheidende Frage lautet: Wen betrifft das eigentlich ganz konkret? Die kurze Antwort: nahezu jeden. Die längere folgt jetzt:

Bedeutung des Kommunalrechts für die Einwohner und Bürger

Straßenausbau. Grundsteuer. Kitaplatz. Das Bauvorhaben nebenan. Die neue Parkbank – oder ihr Verschwinden. Das alles sind keine Randthemen. Das sind kommunale Entscheidungen. Und sie entstehen nicht aus dem Bauchgefühl eines Bürgermeisters, sondern in einem rechtlichen Rahmen. Kommunalrecht bestimmt:

- ✓ Wer entscheidet?
- ✓ Wie wird entschieden?
- ✓ Wer darf mitreden?
- ✓ Wie kann ich selbst mitreden?
- ✓ Welche Rechte haben Betroffene?
- ✓ Wie wird Transparenz hergestellt?

Es wird deutlich, warum Kenntnisse zum Kommunalrecht für uns alle jeden Tag so wichtig ist. Wir sind nicht ohnmächtig. Entscheidungen vor Ort können wir jeden Tag und auch ganz unabhängig von Wahlen beeinflussen. Demokratie ist kein Zuschauersport. Kommunalrecht ist das Regelheft. Und die Regeln sollten Sie kennen. Sie können dann nicht nur mitspielen, sondern noch dazu gewinnen.

Bedeutung des Kommunalrechts für die lokale Wirtschaft

Unternehmen in unseren Industrie- und Gewerbegebieten, die Entwicklung unserer Einzelhandelsgeschäfte in den Innenstädten, das Handwerk, das alles ist die lokale Wirtschaft. Und wenn Kommunalrecht schnell seine »Exoten«-Aura verliert, dann in der lokalen Wirtschaft.

Denn die beschriebenen Unternehmen – vom »Hosen & Jeans Haus« in der Fußgängerzone über den Bäcker bis zum mittelständischen Weltmarktführer – interessieren sich nicht für Dogmatik, sondern für ihre Bilanzen und die Planbarkeit ihrer Entscheidungen. Planbarkeit entsteht nicht im Bauchgefühl, sondern in Zuständigkeiten, Verfahren, Geschwindigkeit und Entscheidungen – also im Kommunalrecht.

Rechtliche Grundlagen

Das Kommunalrecht ist demnach von großer Bedeutung für die lokale Wirtschaft:

- ✓ Gibt es Gewerbeflächen?
- ✓ Wie schnell wird eine erforderliche Baugenehmigung bearbeitet?
- ✓ Wie zuverlässig sind Infrastruktur und Versorgung?
- ✓ Finde ich die notwendigen Fachkräfte?
- ✓ Ist die Berufsschule erreichbar?
- ✓ Funktioniert die Innenstadt?
- ✓ Wie ist das mit Erschließung und Verkehrsanbindung?
- ✓ Gibt es Energie-, Wasser- und Breitbandversorgung

Nahezu alle diese Faktoren haben eine rechtliche Grundlage. Kommunalrecht ist damit eine Art Standort-Betriebssystem.

Kommunale Abgaben

Hinzu kommen Abgaben, Gebühren und Hebesätze. Auch das sind ganz wichtige Themen für die lokale Wirtschaft, es sind Standortentscheidungen, von denen Arbeitsplätze abhängen. Gewerbesteuer, Grundsteuer, Gebühren und Beiträge sind keine Nebensächlichkeiten. Für Unternehmen sind sie Teil der Standortkalkulation. Kommunalrecht sorgt dafür, dass solche Entscheidungen satzungsgesund, transparent und nachvollziehbar getroffen, eben politisch entschieden werden.

Die Kommunen als Auftraggeber

Kommunen sind auch Auftraggeber: Sie vergeben Aufträge in erheblichem Umfang. Vergabe- und Organisationsrecht bestimmen, wie fair, transparent und mittelstandsfreundlich solche Verfahren ausgestaltet sind.

Ich darf wie folgt zusammenfassen: Kommunalrecht gibt einen wirtschaftlichen Rahmen für lokale Betriebe und damit im Ergebnis für die Attraktivität und Sicherheit von Arbeitsplätzen in unseren Gemeinden und unserer Regionen.

Bedeutung des Kommunalrechts für die Mandatsträger – und die, die es werden wollen

In rund 11.000 Kommunen in Deutschland gibt es Millionen von Menschen, die sich engagieren. Das Engagement ist vielfältig und breit: Ganz viele Menschen sind in Vereinen unterwegs oder bringen sich in Initiativen oder Bündnissen ein. Ohne dieses Engagement funktioniert unsere Kommunen nicht, lebten wir nicht in attraktiven lebendigen Orten. Ehrenamt ist systemrelevant.

Nötig ist weiter aber auch das Engagement im »kommunalpolitischen Ehrenamt«. Benötigt werden Mandatsträger, die Träger der kommunalen Selbstverwaltung sind; also Menschen, die bereit sind, sich bei Kommunalwahlen dem Wähler zu stellen und – sollten sie gewählt werden – in den kommunalen Vertretungen Entscheidungen zu treffen. Es ist das Wesen unserer repräsentativen Demokratie, dass wir unsere »Entscheider« und Repräsentanten auf Zeit mit einem Mandat und Entscheidungskompetenz ausstatten.

Aus dieser Berufung kann auch Beruf werden. Denn Mandatsträger sind nicht nur die Ehrenamtlichen im Gemeinderat. Auch im Hauptamt wird Verantwortung für die kommunale Selbstverwaltung getragen. Denken Sie an die Bürgermeister und Landräte, gewiss ein nicht jeden Tag vergnügungspflichtiger Job, aber es ist eine spannende wie erfüllende Aufgabe, eine Kommune in verantwortungsvoller Position mitgestalten und lenken zu dürfen.

Ich selbst war zehn Jahre ehrenamtliches Stadtratsmitglied im Bayreuther Stadtrat und zehn Jahre hauptamtlicher Oberbürgermeister der Stadt Goslar – ich darf das alles aus ganz eigenem Leben berichten.



Das Kommunalrecht hat eine hohe Relevanz für die Mandatsträger und natürlich auch für die, die es werden wollen.

Und die, die dann Verantwortung haben, sollten schon sehr genau die Rechte und Pflichten kennen. Nur so lässt sich frei und selbstbewusst entscheiden, ohne sich von den sogenannten »hilfreichen Ratschlägen« der Verwaltung oder (älteren) Ratskollegen verunsichern zu lassen.



Um wichtige Entscheidungen im Gemeinderat oder Kreistag zu treffen, benötigt es Substanz und rechtliches Fundament sowie Kenntnisse des Kommunalrechts.

Zum Erwerb dieser Kompetenzen ist es sicher nicht nötig, ein Studium der Rechtswissenschaften mit Schwerpunkt Kommunalrecht über zehn Semester an einer Universität mit Prädikatsexamen abzuschließen. Und das wird nun auch gerade nicht vorausgesetzt, um sich im Gemeinderat zu engagieren. »Gott sei Dank« möchte ich anfügen. Stellen Sie sich einen Gemeinderat mit nur Juristen vor? Bei zwei Juristen und drei Meinungen (so heißt es doch gerne scherzhaft) würde es wohl nie zu Entscheidungen kommen.

Aber: Das Grundverständnis, die Idee des Kommunalrechts, sollte ein Mandatsträger verinnerlicht haben. Aus meiner Sicht ist anderenfalls ein Ratsmandat nicht seriös und verantwortungsvoll wahrnehmbar.

Bedeutung des Kommunalrechts in Ausbildung und Studium

Natürlich benötigen Sie keine vertieften Kenntnisse im Kommunalrecht für eine erfolgreiche Lehre als Kfz-Mechatroniker oder für ein Medizinstudium. Aber in sehr vielen Studiengängen und Ausbildungen, die sich mit dem öffentlichen Sektor, dem Verwaltungsrecht oder politikwissenschaftlichen Themen beschäftigen, hat das Kommunalrecht sehr hohe Relevanz und Bedeutung in folgenden Bildungsfeldern:

- ✓ Kommunalrecht ist notwendig, um die Grundlagen der Verwaltungen zu verstehen.
- ✓ Kommunalrecht ist die Basis für alle Ausbildungen und Studiengänge, die sich mit Verwaltung beschäftigen, beispielsweise »Public Management«, »Verwaltungsökonomie« oder »Öffentliche Verwaltung«.
- ✓ Kommunalrecht ist die Grundlage für Vertiefungen und Spezialisierungen, zum Beispiel im Bau- und Planungsrecht, im Umweltrecht oder im Polizei- und Ordnungsrecht.
- ✓ Ohne Wissen im Kommunalrecht kann kein Studium der Rechtswissenschaften mit dem ersten juristischen Staatsexamen abgeschlossen werden.
- ✓ Kommunalrecht ist die Schnittstelle zwischen Recht, Politik und kommunaler Praxis.

Und das Kommunalrecht als Teil des Besonderen Verwaltungsrechts ist nun wirklich kein sprödes Rechtsgebiet, das Sie in Prüfungen und Klausuren als eine Art »Endgegner« wahrnehmen müssen.



Kommunalrecht ist erlernbar. Kapitel 8 bietet Ihnen dazu Tipps und Tricks.

Bedeutung der Kommunen als Arbeitgeber

Kommunen sind ein großartiger und interessanter Arbeitgeber. Viele in den öffentlichen Verwaltungen beschäftigten »Babyboomer« gehen in Kürze in den Ruhestand. In den nächsten zehn Jahren scheidet rund ein Drittel aller Beschäftigten in den Kommunen aus und verabschiedet sich in den Ruhestand. Der gesamte öffentliche Dienst muss in diesem Zeitraum nahezu 1,5 Millionen Menschen neu besetzen. So viele Stellen werden frei. Nutzen Sie die Chance!

Mag sein, dass in der Industrie mehr bezahlt werden kann als in Rathäusern und Landratsämtern. Insoweit gilt aber der Satz: »Der Mantel des öffentlichen Dienstes ist dünn, aber er wärmt.« Und es gibt Entscheidungsgründe für die Kommunen als Arbeitgeber, die

wesentlicher sind als die Höhe des Monatsbrutto. Ich höre von meinen Studenten in den Studiengängen »Öffentliche Verwaltung«, »Verwaltungsökonomie« und »Public Management« jedenfalls oft:

- ✓ Sicherheit des Arbeitsplatzes
- ✓ Flexible Arbeitszeiten und flexible Arbeitsorte
- ✓ Vielfalt der Verwendungsmöglichkeiten in der Verwaltung
- ✓ Sinnstiftende Arbeit
- ✓ Tarifgebundene und pünktliche Bezahlung
- ✓ Karrieremöglichkeiten und Beförderungschancen
- ✓ Weiterbildungsangebote und Zusatzqualifikationen

Bedeutung des Kommunalrechts in der Wissenschaft

Auch in der Wissenschaft hat das Kommunalrecht eine bedeutende Rolle, da es verschiedene Forschungsfelder und Disziplinen berührt. Ich möchte hier nur auf einige wenige wissenschaftliche Themenfelder verweisen, die die hohe Relevanz deutlich machen:

- ✓ Stärkung der lokalen Demokratien durch formelle und informelle Beteiligungsmöglichkeiten
- ✓ Stärkung und Sicherung von kommunaler Selbstverwaltung
- ✓ Stärkung von Zivilgesellschaft, bürgerschaftlichem Engagement und Ehrenamt
- ✓ Verwaltungsdigitalisierung und Einsatz von künstlicher Intelligenz (KI)
- ✓ Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ)
- ✓ Personalkräftegewinnung- und Personalkräftebindung
- ✓ New Work beziehungsweise Future Work
- ✓ Antworten auf die Rekordschulden in den Kommunen und Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung/Haushaltssicherung
- ✓ Demografie und Wohnungsnot – Städte mit Wachstumsschmerzen versus Herausforderungen der ländlichen Räume mit dramatisch sinkender Bevölkerung
- ✓ Lokale Beiträge zur Energie- und Verkehrswende

Sie sehen: Kommunalrecht ist eine spannende Sache, die nahezu jeden etwas angeht und hohe Bedeutung in den verschiedensten Bereichen hat. Habe ich genug Werbung dafür gemacht, sich mit Kommunalrecht zu beschäftigen? Dann lesen Sie doch unbedingt weiter. Im nächsten Kapitel geht es um die Rechtsstellung der Kommunen in unserem Staatsaufbau.

Teil II

Kommunen: nicht nur was für Hippies



IN DIESEM TEIL

Teil II richtet den Blick auf die kommunalen Gebietskörperschaften als zentrale Akteure in unserem Land. Und weil Kommunen nicht nur Aufgaben erledigen, wird ihre Rechtsstellung im föderalen Staatsgefüge erklärt. Ein kleiner Ausflug in die Geschichte des Kommunalrechts zeigt Ihnen, weshalb sich bestimmte Unterschiede zwischen Nord und Süd in Deutschland bis heute halten. Weiter wird erörtert, welche Funktionen kommunale Selbstverwaltung ganz konkret erfüllt.

Was sind Kommunen und welche Arten gibt es?

Die Stellung der Kommunen im Staatsaufbau

Rechtsstellung von Kommunen

Kapitel 3

Stadt, Land, Kreis – kommunale Gebietskörperschaften

Kennen Sie »Stadt, Land, Fluss«? Richtig, es ist der Name eines beliebten Gesellschaftsspiels: Kategorien festlegen, Buchstaben bestimmen und dann schnell zu jeder Kategorie ein Wort mit diesem Anfangsbuchstaben finden. Jetzt aber weg vom Spiel und hin zum Kommunalrecht: In diesem Kapitel geht es um »Stadt, Land, Kreis«.

Wir klären:

- ✓ Was ist eine Gemeinde?
- ✓ Welche Fähigkeiten besitzt sie?
- ✓ Welche Arten gibt es?
- ✓ Welche Rechtsstellung haben sie?

Die Kommunen

In der Verwaltungssprache sind Kommunen Gemeinden beziehungsweise Städte oder Gemeindeverbände. Der wichtigste Gemeindeverband ist der Landkreis. Wir schauen uns an:

- ✓ die kreisangehörigen Gemeinden und Städte
- ✓ die kreisangehörigen Städte mit Sonderstatus
- ✓ die kreisfreien Städte
- ✓ die Landkreise
- ✓ sonstige Gemeindeverbände

Die kreisangehörige Gemeinde – Fundament der kommunalen Selbstverwaltung

Bevor wir über große Städte nachdenken, beginnen wir dort, wo kommunale Selbstverwaltung in ihrer ursprünglichsten Form stattfindet: bei der klassischen kreisangehörigen Gemeinde. Sie ist kein Verwaltungsriese. Aber sie ist das Fundament des kommunalen Systems.

Kreisangehörig bedeutet zunächst schlicht: Die Gemeinde ist Teil eines Landkreises. Bestimmte Aufgaben übernimmt nicht sie selbst, sondern der Landkreis für die Gemeinde. Das entlastet – und begrenzt zugleich. Während die Gemeinde die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft regelt, übernimmt der Landkreis überörtliche oder besonders komplexe Aufgaben. Sie arbeitet also arbeitsteilig mit dem Landkreis. Diese Arbeitsteilung folgt dem Gedanken der Effizienz: Nicht jede kleine Gemeinde muss und kann jede komplexe Aufgabe selbst vorhalten, kann jede Aufgabe schlüssig allein lösen.



Lassen Sie uns das an einem Beispiel vertiefen. Die weiterführenden Schulen (Berufsschulen, Gymnasien, Realschulen) können doch niemals in einer kleinen Gemeinde vorgehalten werden. Zunächst fehlt es an finanzieller Kraft, jede denkbare Schulform vorzuhalten, und weiterhin fehlen doch tatsächlich auch die notwendigen Köpfe, um vernünftige Klassengrößen zu erreichen. Ergo: Diese Aufgabe übernimmt der Landkreis für alle kreisangehörigen Kommunen.

In der kreisangehörigen Gemeinde liegt die politische Verantwortung beim Gemeinderat und dem Bürgermeister. Die Entscheidungswege sind kurz. Man kennt sich – und begegnet sich wieder. Die kreisangehörigen Gemeinden verfügen über eigene Einnahmen, insbesondere aus Steuern, Gebühren und Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Und zur Wahrheit gehört leider: Überall ist zu wenig Geld da. Aber damit beschäftigen wir uns noch in einem gesonderten Kapitel. Kritisch könnte man sagen: Gestaltungsspielräume existieren – aber sie sind begrenzt.

Auch die kleinste Gemeinde steht unter dem Schutz der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG. Größe entscheidet nicht über Verfassungsrang. Die kreisangehörige Gemeinde ist das Fundament der kommunalen Ordnung. Hier wird Selbstverwaltung ganz unmittelbar gelebt.



Die Gemeinde ist der Prototyp unserer Kommunen. Über 10.000 kreisangehörige Gemeinden gibt es in Deutschland. Kreisangehörig heißen sie deshalb nicht ganz überraschend, weil sie Teil eines Landkreises sind und somit einem Landkreis angehören. Mehrere kreisangehörige Gemeinden bilden einen Landkreis.



Die Gemeinde Liebenburg liegt im nördlichen Harzvorland und gehört zum Landkreis Goslar.

Die kreisangehörige Stadt

Die kreisangehörige Stadt ist mehr als ein Dorf mit einem gesunden Selbstbewusstsein.

Den Gemeinden ist es in allen Bundesländern erlaubt, unter gewissen Voraussetzungen die Bezeichnung »Stadt« zu führen. Das ist kein Namensbestandteil, sondern eine besondere Art der die Gebietskörperschaft beschreibenden Bezeichnung. Eine Stadt ist also eine besondere Form der Gemeinde.



Die Stadt Braunlage ist eine kleine Stadt im Harz und gehört zum Landkreis Goslar.

Auch Städte können somit kreisangehörig sein, denn die Stadt unterscheidet von der Gemeinde »nur« das Stadtrecht.

Historisch wurden Städte durch das Verleihen von Stadtrechten anerkannt. Damit war beispielsweise das Marktrecht, das Zollrecht oder das Münzrecht verbunden. Das war wirtschaftliche Macht, politische Autonomie und symbolisches Prestige in einem. Heute verleiht niemand mehr das Münzrecht an die örtliche Verwaltung. Aber der Gedanke bleibt: Wer »Stadt« ist, hebt sich ab.

Heute werden Gemeinden dann zu Städten erklärt, wenn sie aufgrund bestimmter Kriterien wie Einwohnerzahl und Infrastruktur größere wirtschaftliche und politische Bedeutung erhalten. Das Verleihen des Stadtrechts wird von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich gehandhabt.



Die meisten Städte sind kreisangehörig. »Stadt« sagt also zunächst nichts darüber aus, ob diese einem Landkreis angehört oder nicht.

Der Unterschied zwischen Gemeinde und Stadt liegt nicht in der Kreiszugehörigkeit, sondern im Stadtrecht. Rechtlich nüchtern betrachtet und mit Verweis auf die Kompetenzen der kreisangehörigen Gemeinde bleibt auch die kreisangehörige Stadt:

- ✓ Teil des Landkreises,
- ✓ Trägerin der kommunalen Selbstverwaltung,
- ✓ im eigenen Wirkungskreis zuständig für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft,
- ✓ im übertragenen Wirkungskreis an staatliche Weisungen gebunden.



Nicht jede Gemeinde heißt automatisch »Stadt«. Aber jede Stadt ist – juristisch betrachtet – zunächst einmal eine Gemeinde. Mit anderen Worten: Eine Stadt ist keine andere Rechtsform. Sie ist eine Gemeinde – mit Stadtrecht. Die Bezeichnung »Stadt« steht einer Stadt entweder historisch zu oder kann auf Antrag verliehen werden, soweit die Gemeinde nach Einwohnerzahl, Siedlungsform sowie kulturellen und wirtschaftlichen Verhältnissen städtisch geprägt ist.

Kreisangehörige Städte mit Sonderstatus

Jetzt wird es ein wenig komplizierter: Es gibt Städte, die nicht kreisfrei sind, also dem Landkreis angehören. Und doch sind sie mehr als »normale« kreisangehörige Gemeinden, die oben beschrieben wurden.

Diese »unnormalen« kreisangehörigen Städte verfügen – meist aufgrund ihrer Größe oder ihrer historischen Bedeutung – über erweiterte Verwaltungszuständigkeiten. Bestimmte Aufgaben erledigt also nicht wie üblich der Landkreis, sondern die Stadt selbst. Man könnte sagen: Sie sind nicht ganz frei – aber deutlich selbstständiger.

Die Idee ist pragmatisch. Einwohnerstarke Städte innerhalb eines Landkreises verfügen oft über:

- ✓ eine eigene leistungsfähige Verwaltung,
- ✓ größere Finanzkraft,
- ✓ höhere Fallzahlen in Verwaltungsangelegenheiten
- ✓ gewachsene Verwaltungsstrukturen.

Positiv formuliert: Es wäre wenig effizient, wenn der Landkreis alle Aufgaben zentral wahrnehmen würde, obwohl die Stadt sie selbst sachgerecht erledigen kann. Kritisch könnte man anhängen, dass diese Städte mit »Sonderstatus« historisch gewachsen sind, auch um die Unruhen im Rahmen von Gebietsreformen (aus einer kreisfreien Stadt wurde eine kreisangehörige Stadt) abzumildern.



Typischerweise und beispielsweise übernehmen diese Städte mit Sonderstatus zusätzliche Zuständigkeiten in Bereichen wie:

- ✓ Bauaufsicht
- ✓ Ordnungsrecht
- ✓ Denkmalpflege
- ✓ Umweltschutz

Die konkrete Ausgestaltung ist landesrechtlich geregelt – und hier zeigt sich erneut die Vielfalt des deutschen Kommunalrechts. Im Gefüge des Staatsaufbaus stehen diese Städte unterhalb der kreisfreien Städte und oberhalb der »normalen« kreisangehörigen Gemeinden. Sie können also sagen, dass sie eine Zwischenstufe kommunaler Selbstständigkeit bilden.



In allen Bundesländern gibt es kreisangehörige Städte mit Sonderstatus, den sie aufgrund ihrer Geschichte oder Größe besitzen. Sie übernehmen also gewisse Verwaltungsaufgaben, die der Landkreis nicht für sie erledigt. Diese Städte heißen:

- ✓ in Hessen: »Sonderstatus-Städte«,
- ✓ in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen: »Große kreisangehörige Stadt«,
- ✓ in Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen: »Große Kreisstadt«,
- ✓ in Niedersachsen: »Große selbständige Stadt«.

Die kreisfreie Stadt



Wenn wir über die kommunale Ebene sprechen, dann gibt es einen Typus von Stadt, der im Gefüge des Staatsaufbaus eine besondere Stellung einnimmt: die kreisfreie Stadt. Manche Städte sind so groß und leistungsfähig, dass sie die Aufgaben der Landkreise auch selbst erledigen können. Sie sind keinem Landkreis zugehörig und damit kreisfrei. In Deutschland gibt es rund 100 kreisfreie Städte. Welche Stadt diesen Status »kreisfrei« erhält, entscheidet der Landesgesetzgeber, eine Mindestgröße gibt es nicht.

Spannend, oder? Zweibrücken in Rheinland-Pfalz ist mit knapp 35.000 Einwohnern kreisfrei und Neuss in Nordrhein-Westfalen ist mit 155.000 Einwohner kreisangehörige Kommune des Landkreises Neuss.

Die kreisfreien Städte gehören keinem Landkreis an. Sie stehen organisatorisch und funktional auf eigenen Füßen. Kreisfrei bedeutet ganz trocken dargestellt: Diese Stadt ist nicht Teil eines Landkreises. Sie übernimmt die Aufgaben, die sonst der Landkreis wahrnimmt, selbst.

Damit bündelt sie zwei Ebenen kommunaler Verwaltung in einer Hand:

- ✓ die Aufgaben einer Gemeinde und
- ✓ die Aufgaben eines Landkreises.

Was anderswo zwischen Landkreis und Gemeinde aufgeteilt ist, wird hier somit in einer Verwaltung zusammengeführt. Das ist organisatorisch anspruchsvoll – und politisch bedeutend. Kreisfreie Städte übernehmen regelmäßig Aufgaben wie:

- ✓ Bauaufsicht
- ✓ Jugend- und Sozialverwaltung
- ✓ Gesundheitsverwaltung

- ✓ Teile des Ordnungs- und Sicherheitsrechts
- ✓ Schulträgerschaft auch für die weiterführenden Schulen
- ✓ Straßenverkehrsbehörden

Das verleiht kommunaler Politik eine andere Dimension. Der Rat entscheidet nicht nur über klassische Gemeindeangelegenheiten, sondern über sozialpolitische, ordnungsrechtliche und infrastrukturelle Fragen mit deutlich größerer Tragweite. Mit erweiterten Aufgaben geht eine erweiterte Finanzverantwortung einher. Kreisfreie Städte verwalten größere Haushalte, tragen höhere Soziallasten und müssen komplexe Infrastruktur finanzieren.

Die Verwaltung einer kreisfreien Stadt ist regelmäßig größer, spezialisierter und stärker ausdifferenziert als die einer kleinen Gemeinde. Fachdezernate, eigenständige Behördenstrukturen und kommunale Unternehmen prägen das Bild.



Die Stadt Halle (Saale) in Sachsen-Anhalt ist eine kreisfreie Stadt, sie gehört keinem Landkreis an.

Der Landkreis

Nach Gemeinde, Stadt und kreisfreier Stadt betreten wir nun eine Ebene, die häufig unterschätzt wird – und doch organisatorisch enormes Gewicht hat: den Landkreis.

Der Landkreis ist kein Mini-Bundesland. Er ist kein überdimensioniertes Rathaus. Er ist ein Gemeindeverband – und damit eine eigene kommunale Ebene mit eigener demokratischer Legitimation. Denn überall in Deutschland werden die Mitglieder der Kreistage ebenso gewählt wie die Mitglieder der Gemeinderäte – und in beinahe allen Bundesländern werden auch die Landräte direkt durch das Volk gewählt.

Mehrere kreisangehörige Gemeinden und Städte schließen sich zu einem Landkreis zusammen. Der Landkreis übernimmt Aufgaben, die einzelne Gemeinden aufgrund ihrer Größe, ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit oder ihrer organisatorischen Ausstattung nicht selbst sinnvoll wahrnehmen können.



Der Landkreis Goslar mit rund 135.000 Einwohnern liegt im Südosten von Niedersachsen und besteht aus folgenden kreisangehörigen Kommunen: Bad Harzburg, Braunlage, Clausthal-Zellerfeld, Goslar, Langelsheim, Liebenburg und Seesen.

Es gibt sowohl mit Blick auf die Fläche wie auch die Einwohnerzahl große Unterschiede zwischen den Landkreisen.

Ein Landkreis wie Lichtenfels in Oberfranken mit vergleichsweise überschaubarer Fläche und Einwohnerzahl funktioniert anders als ein flächenmäßig großer Landkreis in Ostdeutschland.

Denken Sie an:

- ✓ notwendige Infrastruktur
- ✓ Bevölkerungsdichte
- ✓ Sozialstruktur
- ✓ Verkehrserschließung



Der *Landkreis* ist ein Gemeindeverband. Er übernimmt Aufgaben für die Gemeinden, die sie aufgrund ihrer Größe und Leistungsfähigkeit nicht selbst erbringen können. Mehrere Gemeinden beziehungsweise Städte bilden einen Landkreis. Es gibt knapp 300 Landkreise in Deutschland, die Einwohnerzahlen betragen zwischen circa 60.000 und circa 350.000 Einwohnern.

Aufgaben der Landkreise

Und doch gelten überall dieselben rechtlichen Grundprinzipien. Der Landkreis übernimmt typischerweise Aufgaben mit überörtlicher Bedeutung oder mit hoher organisatorischer Komplexität. Dazu zählen unter anderem:

- ✓ Trägerschaft weiterführender Schulen
- ✓ Krankenhäuser (soweit nicht privatisiert oder anders organisiert)
- ✓ Jugendhilfe und Sozialverwaltung
- ✓ Gesundheitsämter
- ✓ ÖPNV
- ✓ Abfallwirtschaft
- ✓ Kreisstraßen
- ✓ Katastrophenschutz
- ✓ Rettungsdienst

Finanzierung der Landkreise

Die Finanzierung der Landkreise unterscheidet sich deutlich von den Gemeinden und Städten. Landkreise verfügen in der Regel nicht über eigene Steuereinnahmen. Sie finanzieren sich in erheblichem Umfang über die sogenannte *Kreisumlage*. Das bedeutet: Die kreisangehörigen Gemeinden zahlen einen Teil ihrer Einnahmen an den Landkreis, damit dieser seine Aufgaben erfüllen kann.

Hier liegt ein klassisches Spannungsfeld: Der Landkreis benötigt ausreichende Mittel – die Gemeinden wollen ihre eigenen Gestaltungsspielräume behalten. Die Höhe der Umlage führt daher regelmäßig zu intensiven politischen Diskussionen.

Sonstige Gemeindeverbände

Wenn Sie nun glauben, mit Gemeinde und Landkreis sei die kommunale Welt vollständig erklärt, denn irren Sie sich. Der deutsche Föderalismus hat ein Talent für Differenzierung und unser kommunales System kennt noch mehr als Gemeinde und Landkreis. Neben Gemeinden, Städten und Landkreisen existieren weitere Gemeindeverbände – und zwar nicht aus Spielerei, sondern aus funktionaler Notwendigkeit.

Nicht jede Aufgabe passt genau in das Raster »Gemeinde« oder »Landkreis«.

Manche Aufgaben sind

- ✓ zu groß für eine Gemeinde und nicht passgenau für einen Landkreis,
- ✓ zu spezialisiert für kleine Verwaltungen,
- ✓ zu regional für eine rein örtliche Perspektive,
- ✓ historisch gewachsen und politisch besonders.

Anstatt Gemeinden ihre Selbstständigkeit zu nehmen oder alles beim Landkreis zu konzentrieren, hat der Gesetzgeber eine Zwischenlösung geschaffen: Gemeinden bleiben selbstständig – aber sie bündeln bestimmte Aufgaben in Verbänden.

Das Ziel ist klar: Effizienz, Fachlichkeit, Wirtschaftlichkeit – und das alles ohne Verlust kommunaler Identität



Ziel von Gemeindeverbänden ist es, im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung in größerem Umfang öffentliche Aufgaben unter Beibehaltung der Selbstständigkeit der Mitgliedsgemeinden wahrzunehmen.

Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene

Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene heißen:

- ✓ Verbandsgemeinde in Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt
- ✓ Samtgemeinden in Niedersachsen
- ✓ Amt in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein
- ✓ Gemeindeverwaltungsverband in Baden-Württemberg und Hessen
- ✓ Verwaltungsgemeinschaft in Bayern und Thüringen



Im großen Bundesland Nordrhein-Westfalen gibt es keine weitere Ebene innerhalb der Landkreise.

Gemeindeverbände auf Kreisebene

Die zuvor entwickelten Gedanken zur Aufgabenbündelung lassen sich auch auf die Kreisebene übertragen. Denn auch hier gilt: Nicht jede Aufgabe lässt sich sinnvoll innerhalb starrer administrativer Grenzen lösen. Gerade in Verdichtungsräumen stoßen die klassischen Strukturen – kreisfreie Stadt hier, Landkreis dort – an praktische Grenzen.

Warum? Weil Lebensrealitäten nicht an Kreisgrenzen haltmachen. Menschen wohnen im Umland und arbeiten in der Stadt. Sie nutzen den öffentlichen Nahverkehr über mehrere Kommunen hinweg. Soziale Problemlagen betreffen ganze Regionen. Krankenhausplanung, Abfallwirtschaft, Verkehrslenkung oder Regionalentwicklung sind selten rein »örtlich«.

Hier entsteht ein Spannungsfeld:

- ✓ Die Stadt hat wirtschaftliche und infrastrukturelle Kraft.
- ✓ Das Umland ist funktional eng verflochten. Ohne das Umland funktioniert die Stadt nicht.

Und deshalb entstehen nicht nur völlig unnötige kostenauslösende Doppelstrukturen, sondern auch Abstimmungsprobleme und Kompetenzgerangel. An dieser Stelle setzen besondere Verbundmodelle auf Kreisebene an.



Region Hannover: circa 1,2 Millionen Einwohner, 21 Städte und Gemeinden

Städteregion Aachen: circa 550.000 Einwohner, zehn Städte und Gemeinden

Regionalverband Saarbrücken: circa 330.000 Einwohner, zehn Städte und Gemeinden

Der Gedanke dahinter ist klar: Wer gemeinsam lebt, pendelt und wirtschaftet, sollte auch gemeinsam planen und entscheiden. Diese Verbünde ermöglichen es, insbesondere

- ✓ Regionalplanung und Verkehrsplanung zusammenzuführen,
- ✓ Infrastruktur aus einer Hand zu steuern,
- ✓ Wettbewerb zwischen Kernstadt und Umland zu vermeiden,
- ✓ Synergien zu nutzen.

Gerade im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs wird das besonders deutlich. Ein Nahverkehrssystem funktioniert nicht, wenn jede Kommune isoliert plant. Es braucht einen regionalen Rahmen.

In klassischen Konstellationen stehen kreisfreie Städte und umliegende Landkreise nicht selten in einem latenten Konkurrenzverhältnis. Verbundmodelle schaffen eine gemeinsame Entscheidungsstruktur und reduzieren dieses Konkurrenzdenken.

Das Ziel ist nicht Zentralisierung um ihrer selbst willen, sondern abgestimmte Entwicklungen im Konsens.

Die Region Hannover

Die Region Hannover mit fast 1,2 Millionen Einwohnern hat besondere Erwähnung verdient. Sie wurde im Jahr 2001 gegründet, steht rechtlich auf Ebene der Landkreise und ist bundesweit eine einzigartige kommunale Sonderkonstruktion. Die Region Hannover ist eigenständig demokratisch legitimiert.

Anders als ein Landkreis umfasst die Region Hannover das Umland und die Landeshauptstadt Hannover. Insgesamt hat die Region 21 sogenannte Mitgliedskommunen und eine davon ist die Landeshauptstadt Hannover mit deutlich über 500.000 Einwohnern.

Die Region Hannover ist eine kommunale Gebietskörperschaft mit eigenen Organen (Regionsversammlung, Regionsausschuss, Regionspräsident) und ist somit kein Kommunalverband (dazu Kapitel 21).

Die Region übernimmt Aufgaben, die typischerweise Landkreisen, Zweckverbänden oder kreisfreien Städten zufallen, und bündelt diese auf einer regionalen Ebene. Zu ihren Kernzuständigkeiten zählen insbesondere die Regionalplanung, der öffentliche Personennahverkehr, große Teile der Sozial- und Jugendhilfe, das Gesundheitswesen, Abfall und Umweltschutz.

Insgesamt konzentriert die Region Hannover damit Pflichtaufgaben des übertragenen Wirkungskreises und Selbstverwaltungsaufgaben in einer Struktur, die auf eine schlüssige und effiziente Wahrnehmung kommunaler Aufgaben in der Herzkammer Niedersachsens, der Landeshauptstadt Hannover sowie den weiteren 20 Mitgliedsgemeinden der Region im Umfeld der Landeshauptstadt Hannover, ausgerichtet ist.

Gemeindeverbände oberhalb der Kreisebene

Wenn Sie vielleicht bislang dachten, oberhalb des Landkreises beginne bereits das Land, werden Sie nun eines Besseren belehrt.

In einzelnen Bundesländern existiert noch eine weitere kommunale Ebene – oberhalb der Kreisebene.

Bestimmte Aufgaben sind weder rein örtlich noch sinnvoll auf Kreisebene zu organisieren. Sie betreffen größere Räume, benötigen spezialisierte Einrichtungen oder erfordern eine überregionale Koordination.

Typischerweise geht es um:

- ✓ große soziale Einrichtungen,
- ✓ spezialisierte Kliniken,
- ✓ Einrichtungen der Eingliederungshilfe,

- ✓ psychiatrische Versorgungsstrukturen,
- ✓ Kultur- und Bildungseinrichtungen mit regionaler Bedeutung.

Hier stößt selbst der Landkreis an organisatorische und finanzielle Grenzen. Anstatt diese Aufgaben vollständig beim Land anzusiedeln, hat man in bestimmten Ländern eine Ebene oberhalb der Landkreise geschaffen. Der Gedanke dahinter ist klar: Auch großräumige Aufgaben sollen möglichst kommunal verankert bleiben – also demokratisch legitimiert und regional gesteuert. In Deutschland sind insbesondere zwei Modelle hervorzuheben:

- ✓ der Bezirk in Bayern und
- ✓ der Bezirksverband Pfalz in Rheinland-Pfalz.

Gemeindeverbände oberhalb der Kreisebene sind keine staatlichen Mittelbehörden. Sie sind Teil der kommunalen Selbstverwaltung.

Das bedeutet:

- ✓ Sie handeln im Rahmen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts.
- ✓ Sie verfügen über eigene demokratisch legitimierte Organe.
- ✓ Sie unterliegen kommunaler Aufsicht, nicht staatlicher Fachverwaltung.

Damit bleiben auch großräumige Aufgaben in kommunaler Verantwortung. Gemeindeverbände oberhalb der Kreisebene sind selten, aber systematisch bedeutsam. Sie zeigen, dass kommunale Selbstverwaltung nicht an der Kreisgrenze endet.



Auch innerhalb großer Städte kann es Untergliederungen geben, die *Bezirke* heißen. Sie haben Befugnisse für ihr Gebiet (Ortsteil) innerhalb einer großen Stadt, haben aber keine eigene Rechtspersönlichkeit. Nur die Gesamtstadt ist die eigentliche kommunale Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Sie fragen sich, warum das nötig und sinnvoll ist? Große Städte stehen vor der Herausforderung, sehr unterschiedliche Stadtteile und eine große Zahl von Einwohnern und Bürgern zu verwalten. Um Verwaltung, politische Beteiligung und Planung überschaubarer zu gestalten, werden viele Großstädte in sogenannte Stadtbezirke gegliedert. Diese Bezirke bilden organisatorische Untereinheiten der Stadt und dienen dazu, lokale Anliegen näher an die Bevölkerung zu bringen.

Ein Stadtbezirk ist eine administrative Untergliederung einer größeren Stadt. Er umfasst in der Regel mehrere Stadtteile oder Ortsteile und stellt eine Ebene dar, auf der lokale Interessen vertreten werden können.



Ein anschauliches Beispiel für diese Struktur ist die niedersächsische Landeshauptstadt Hannover. Die Stadt ist in dreizehn Stadtbezirke gegliedert, die jeweils verschiedene Stadtteile (insgesamt über 50) umfassen. Zu diesen Bezirken gehören beispielsweise Mitte, Döhren-Wülfel und Linden-Limmer. Jeder Stadtbezirk fasst mehrere Ortsteile zusammen, die historisch gewachsen sind und teilweise sehr unterschiedliche soziale, kulturelle und bauliche Strukturen aufweisen.

In jedem Stadtbezirk existiert ein Bezirksrat, der von den Bürgern gewählt wird. Außerdem gibt es einen Bezirksbürgermeister. Diese Gremien befassen sich mit Themen, die vor allem den jeweiligen Stadtbezirk betreffen. Dazu gehören etwa Fragen der Gestaltung von öffentlichen Plätzen, Spielplätzen, kleineren Verkehrsmaßnahmen oder der Förderung von kulturellen und sozialen Projekten im Stadtteil. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass lokale Anliegen und Bedürfnisse besser berücksichtigt werden können.

Die Einrichtung von Stadtbezirken hat vor allem den Zweck, die Verwaltung einer großen Stadt überschaubarer und bürgernäher zu gestalten. In einer Großstadt mit mehreren Hunderttausend Einwohnern wäre es schwierig, alle lokalen Fragen ausschließlich zentral im Rathaus zu behandeln.



- ✓ Nicht jede kommunale Struktur ist eine Gemeinde oder ein Landkreis.
- ✓ Gemeindeverbände dienen der Aufgabenbündelung bei Erhalt kommunaler Selbstständigkeit.
- ✓ Unterscheiden Sie eigene Gebietskörperschaften von reinen Verwaltungszusammenschlüssen.

Damit sind unsere Kommunen und die kommunalen Ebenen beschrieben. Kommunalrecht ist kein starres Schema, sondern reagiert auf gesellschaftliche und räumliche Entwicklungen. Wo klassische Strukturen nicht mehr passen, entstehen neue beziehungsweise bestehende weiterentwickelt.

Stellung der Gemeinden im Staats- und Verwaltungsaufbau

Beginnen wir mit einem verbreiteten Missverständnis: Gemeinden sind keine »kleinen Republiken«. Sie sind keine Mini-Staaten, aber auch keine nachgeordneten Dienststellen. Gemeinden und Landkreise sind – im Gegensatz zu Bund und Ländern – Gebietskörperschaften ohne Staatsqualität.



Eine *Gebietskörperschaft* ist eine mitgliedschaftlich verfasste Organisation, deren Zuständigkeit sich auf ein bestimmtes Gebiet bezieht. Mitgliedschaftlich heißt: Die Zugehörigkeit entsteht durch Wohnsitz – nicht durch freiwilligen Beitritt. Gebietlich heißt: Zuständig ist die Körperschaft für genau ihr Territorium – nicht darüber hinaus.

Mittelbare Staatsverwaltung

Die Gemeinden sind Teil der Staatsverwaltung, exakter formuliert: Teil der mittelbaren Staatsverwaltung. Denn der Staat nimmt eigene Aufgaben wie Meldewesen, Passwesen und Wahlen nicht nur durch eigene Behörden wahr, sondern durch die Gemeinden.

Mehr als nur mittelbare Staatsverwaltung – die Selbstverwaltung

Die Gemeinden sind aber nicht nur Verwaltungsträger, sondern auch Träger von Selbstverwaltung. Das bedeutet, dass die Bürger aktiv in die Entscheidungsprozesse mit einbezogen werden. Wegen dieser besonderen Stellung wird oftmals von der Trias »Bund – Länder – Kommunen« gesprochen. Staatsrechtlich passt das allerdings nicht. Die Gemeinden sind verfassungsrechtlich Teil der Länder und zählen zur vollziehenden Gewalt (Exekutive) im Sinne des Art. 20 Ab. 3 GG. Sie sind damit nach Bund und Ländern keine dritte Ebene im Staat.



Die Gemeinden bilden staatsrechtlich – neben Bund und Ländern – gerade keine dritte Ebene im Staat. Sie sind integraler Bestandteil der Länder.



Als (angehender) Kommunalrechtler wissen Sie: Die Kommunen sind nicht unterste Ebene im Staat, sie sind die erste Ebene.

Rechtsstellung der Gemeinde

Lassen Sie uns nach der Stellung der Gemeinde im Staats- und Verwaltungsaufbau die rechtssystematische Stellung der Gemeinden betrachten.

Nach § 1 der Gemeindeordnungen (beziehungsweise § 2 in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt) sind sie Gebietskörperschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts. Daraus ergibt sich die:

- ✓ Rechtsfähigkeit
- ✓ Geschäftsfähigkeit
- ✓ Parteifähigkeit und Beteiligtenfähigkeit
- ✓ Prozessfähigkeit
- ✓ Haftungsfähigkeit sowie
- ✓ Dienstherrenfähigkeit

Rechtsfähigkeit

Die Gemeinden sind rechtsfähig und damit selbstständiger Träger von Rechten und Pflichten. Sie können also beispielsweise Verbindlichkeiten eingehen, Eigentümer von Grundstücken und Häusern sein oder Vermögen erben.

Teil der Rechtsfähigkeit ist das Namensrecht der Gemeinden. Dabei sind auch Namensänderungen (zum Beispiel bei Neugliederungen) möglich. Der Name – als amtliche Identifikationsbezeichnung – kann mit Zusätzen versehen sein.



Beispiele: Welterbestadt Quedlinburg oder Freiburg im Breisgau

Auch andere Bezeichnung dürfen geführt werden. Denken Sie hier beispielsweise an »Universitätsstadt«, »Bergstadt« oder »Bad« vor dem Gemeinamen.

Teil der Rechtsfähigkeit ist es auch, die Benennung von Ortsteilen, Straßen, Wegen, Plätzen, Brücken und sonstigen Einrichtungen vornehmen zu dürfen. Auch das Wappenrecht, Flaggenrecht sowie das Dienstsiegel gehören dazu.

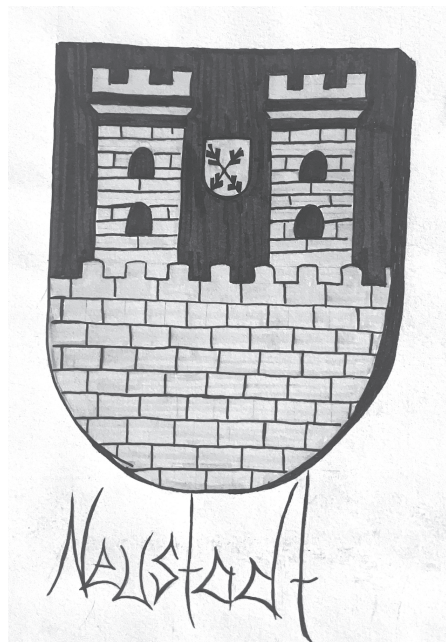


Abbildung 3.1: So oder so ähnlich – das Wappen unserer fiktiven Stadt Neustadt (© Inga Junk)

Geschäftsfähigkeit

Die Geschäftsfähigkeit bedeutet, dass die Gemeinde Willenserklärungen abgeben und entgegennehmen kann. Sie darf Verträge abschließen und sich der Handlungsformen des öffentlichen und des Privatrechts bedienen. Eine Gemeinde kann also beispielsweise Grundstücke kaufen oder einen Gaslieferungsvertrag mit einem Energieversorger abschließen.

Partei-, Beteiligten- und Prozessfähigkeit

Gemeinden besitzen Parteifähigkeit beziehungsweise Beteiligtenfähigkeiten. Sie können also Partei in Verwaltungsrechts- oder Zivilrechtsstreitigkeiten sein. Die Prozessfähigkeit bedeutet, dass sie die Fähigkeit haben als Partei einen Prozess zu führen.

Haftungs- und Deliktsfähigkeit

Gemeinden müssen haften, wenn sie einen Bürger schädigen und damit die Konsequenz ihrer rechtlichen Selbstständigkeit tragen. Rechtsfähigkeit kann eben nicht nur Vorteile haben. Deliktisches Handeln des Bürgermeisters als gesetzlichem Vertreter wird der Gemeinde zugerechnet. Auch für sonstige Gemeindebedienstete haftet die Gemeinde unter den Voraussetzungen des § 831 BGB.

Die Amtshaftung

Der Zusammenhang zwischen Art. 34 des Grundgesetzes (GG) und § 839 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) besteht darin, dass beide Vorschriften gemeinsam die Grundlage der sogenannten Amtshaftung bilden. Der eigentliche Schadensersatzanspruch ergibt sich aus § 839 BGB. Danach haftet ein Beamter oder sonstiger Amtsträger grundsätzlich dann auf Schadensersatz, wenn er vorsätzlich oder fahrlässig eine ihm obliegende Amtspflicht verletzt und dadurch einem Dritten einen Schaden zufügt. Würde allein diese Vorschrift gelten, müsste also der einzelne Beamte persönlich für den entstandenen Schaden einstehen.

Hier setzt jedoch Art. 34 GG an. Diese Vorschrift ordnet an, dass bei einer Amtspflichtverletzung die Verantwortlichkeit grundsätzlich nicht den handelnden Beamten persönlich trifft, sondern den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst der Amtsträger steht. Zu diesen Körperschaften können neben dem Bund und den Ländern auch Kommunen wie Städte, Gemeinden oder Landkreise gehören. Für den Geschädigten bedeutet das, dass er seinen Anspruch nicht gegen den einzelnen Beamten richten muss, sondern gegen den Staat oder die jeweilige Körperschaft. Diese tritt also gewissermaßen an die Stelle des Beamten.

Art. 34 GG schließt jedoch nicht aus, dass der Beamte intern verantwortlich bleibt. Hat der Amtsträger vorsätzlich oder grob fahrlässig gehandelt, kann die Kommune im Innenverhältnis Rückgriff gegen ihn nehmen und den gezahlten Schaden ganz oder teilweise zurückfordern. Für den Geschädigten ist dies aber zunächst ohne Bedeutung, da er seinen Anspruch unmittelbar gegen die öffentliche Hand geltend macht.

In der juristischen Praxis werden beide Normen deshalb stets zusammen angewendet. Man spricht vom Amtshaftungsanspruch aus § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG. § 839 BGB liefert die materiell-rechtliche Grundlage des Schadensersatzanspruchs, während Art. 34 GG die Haftung vom handelnden Amtsträger auf den Staat oder die jeweilige Körperschaft verlagert.

Ein typisches Beispiel ist eine fehlerhafte Entscheidung einer Behörde. Wenn etwa ein Mitarbeiter eines Bauamtes eine rechtswidrige Baugenehmigung erteilt und dadurch einem Nachbarn ein Schaden entsteht, liegt eine mögliche Amtspflichtverletzung vor. Die rechtliche Grundlage für den Anspruch ergibt sich aus § 839 BGB. Aufgrund von Art. 34 GG muss der geschädigte Nachbar seinen Anspruch jedoch nicht gegen den einzelnen Sachbearbeiter

richten, sondern gegen die Stadt oder Gemeinde als Trägerin der Behörde. Diese haftet nach außen und kann nur im Ausnahmefall intern Rückgriff gegen den Beamten nehmen.



Die Amtshaftung nach § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG gilt nicht nur für Beamte im statusrechtlichen Sinne. Sie erfasst auch Bedienstete, die zwar im öffentlichen Dienst arbeiten, aber nicht verbeamtet sind, etwa tariflich beschäftigte Angestellte einer Kommune.

Der Begriff des »Beamten« in § 839 BGB wird nicht nur formal verstanden. Maßgeblich ist vielmehr der sogenannte funktionelle Beamtenbegriff. Danach kommt es nicht auf den Status der handelnden Person an, sondern darauf, ob sie eine hoheitliche Aufgabe wahrnimmt und damit ein öffentliches Amt ausübt. Erfasst sind daher alle Mitarbeiter einer Kommune, sofern sie in Ausübung eines ihnen anvertrauten öffentlichen Amtes handeln. Entscheidend ist also die amtliche Tätigkeit und nicht die beamtenrechtliche Stellung.

Dienstherrnenfähigkeit

Mit der Dienstherrnenfähigkeit ist gemeint, dass die Gemeinden das Recht haben, eigene kommunale Beamte zu beschäftigen. Sie sind dann Träger aller beamtenrechtlichen Rechte und Pflichten. Das gilt auch für Besoldungs- und Versorgungspflichten.

Sie wissen jetzt, was kommunale Gebietskörperschaften sind und welche Rechtsstellung sie haben. Im nächsten Kapitel wird geklärt, warum diese Gemeinden so wichtig im großen Staat sind.

Kommunen als Keimzelle der Demokratie

Ein wenig Rechtsgeschichte

Norddeutsche und süddeutsche Ratsverfassung

Stellung der Kommunen im föderalen Staatsgefüge und vertikale Gewaltenteilung

Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung

Kapitel 4

Sind die Kleinen denn wichtig? Kommunen im Staat

In diesem Kapitel klären wir, warum wir Deutschen uns den Weltmeistertitel für die komplizierteste Staatsform verdient haben.

Weltmeister der Komplexität – und warum das gut ist

Warum leisten wir uns eigentlich rund 11.000 Städte und Gemeinden, fast 300 Landkreise, dazu noch so Exoten wie Bezirke in Bayern oder die Region Hannover. Darüber dann 16 Länder – und dann noch einen Bund? Das klingt nicht nur kompliziert, das ist es auch. Und es ist erklärungsbedürftig – deshalb habe ich ja auch dieses Buch für Sie geschrieben.

Ein Präsident. Ein Parlament. Ein paar nachgeordnete Behörden. Fertig. Ja, das wäre einfacher.

Aber Komplexität ist nicht automatisch Schwäche. Manchmal ist sie Sicherheit. Diese Vielschichtigkeit ist kein Organisationsfehler, sondern historisch gewollt – ein Schutzmechanismus gegen Machtkonzentration. Eine bewusste Lehre aus unserer Geschichte.

Es geht jetzt nicht um Passämter, Müllabfuhr oder Bauordnungen. Es geht um etwas Größeres: die Bedeutung und die Notwendigkeit der Kommunen für unsere Demokratie. Zuständigkeiten werden aufgeteilt, Verantwortung wird gestreut.

Kommunen als Keimzelle der Demokratie

Unsere Kommunen sind das tragende Fundament unseres demokratischen Rechtsstaats; »Keimzelle der Demokratie« hat das Bundesverfassungsgericht treffend formuliert.

Art. 28 Abs. 2 GG garantiert den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

»In eigener Verantwortung« – das ist der entscheidende Begriff. Das heißt: nicht nur ausführen, was andere entschieden haben. Sondern selbst gestalten, selbst entscheiden, selbst tragen. Das ist demokratische Selbstverwaltung im Kern.

Demokratie beginnt nicht im Bundestag. Sie beginnt im Gemeinderat. Hier wird Politik ganz konkret, greifbar und persönlich. Unser demokratischer Rechtsstaat baut sich von unten nach oben auf (*Bottom-up-Prinzip*). Die lokale Gesellschaft gestaltet und verwaltet ihr eigenes Lebensumfeld, das Zusammenleben in einer örtlichen Gemeinschaft. Das schafft Identifikation, Verantwortung und demokratische Erfahrung. Wer einmal erlebt hat, wie im Ratssaal über Tempo 30 vor der Grundschule, den Standort der neuen Kita oder den Verkauf eines städtischen Grundstücks gestritten wird, versteht: Politik ist nicht abstrakt. Sie hat Namen, Gesichter und Folgen – und manchmal trifft die Entscheidung am Montag den Nachbarn am Dienstag.

Ziel der Gemeinden ist es, das Wohl und das gesellschaftliche Zusammenleben ihrer Bürger und Einwohner – von uns allen – zu fördern. So oder so ähnlich wird der Gemeindebegriff in den Eingangsparagrafen jeder Gemeindeordnung beschrieben.

Natürlich ist eine solche staatliche Ordnung kompliziert, kostspielig – manchmal auch undurchsichtig. Bund, 16 eigenständige Länder mit ganz viel Eigensinn (und das gilt nicht nur für Bayern). Hinzu kommen die vielen vielfältigen und selbstbewussten Städte, mit politisch und wirtschaftlich starken urbanen Zentren.

Ist das sinnvoll? Jedes Land macht die eigenen Regeln. Kompetenzen unten und weiter oben, von Land zu Land, von Landkreis zu Landkreis andere Zuständigkeiten, Verfahren, Begriffe und Regeln.



Können Sie sich noch an die Debatten um G8 und G9 erinnern? Richtig, das G8, auch Turboabitur genannt, steht für das Abitur nach acht Jahren. Vor Jahren musste es unbedingt eingeführt werden, damit die deutschen Abiturienten im internationalen Vergleich wettbewerbsfähig sind. Zwischen 2012 und 2015 war es dann in allen Ländern abgesehen von Rheinland-Pfalz eingeführt und dann machte Niedersachsen den Anfang und die Rolle rückwärts zurück zu G9. Aktuell geht es durcheinander, G8 ist wohl in allen neuen Bundesländern und den Staatstaaten das Regelmodell geblieben, andernorts ist G9 wieder Standard. Wer Kinder in zwei Bundesländern hat, lernt Föderalismus praktisch, und zwar im Stundenplan.



Oder erinnern Sie sich an die differenzierten Regelungen in den Ländern während der Coronazeit. Jeder Ministerpräsident überraschte uns allmorgendlich im Frühstücksfernsehen mit der nächsten Idee von Beschränkungen oder Lockerungen. Und im Harz wurden wieder Grenzen zwischen Ost und West, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen, aufgebaut, weil die Wanderer nicht über die Grenzen spazieren sollten. Dafür wurden Pendlerströme ausgelöst, weil die Fahrradläden und Baumärkte in einem Bundesland geöffnet werden durften, im anderen aber verschlossen blieben. Den ganzen Ärger dafür haben im Übrigen die Bürgermeister abbekommen, obwohl die nur die Regeln umsetzen mussten. So war das mit dem Kompetenzwirrwarr in der Coronazeit, die lebenserfahreneren Leser des Buches werden sich an diese Zeit vielleicht noch erinnern. Föderalismus zum Anfassen eben – leider auch zum Kopfschütteln.

Ja, manchmal wünscht man sich den durchsetzungsfähigen Zentralstaat. Und auf der anderen Seite ist unser kompliziertes Staatsgebilde wertvoll und schützenswert. Lassen Sie uns einen Blick in den Rückspiegel werfen, um zu verstehen, warum sich Kommunalrecht in den einzelnen Ländern so unterschiedlich entwickelt hat und gestaltet wurde.

Und ich möchte Ihnen auch deutlich machen, warum die Unterschiede inzwischen überhaupt nicht mehr so groß sind und es deshalb auch sinnvoll ist, alle Länder mit ihren kommunalrechtlichen Regelungen in dieses Buch zu packen.

Ausflug in die kommunale Rechtsgeschichte bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges

Keine Sorge; es wird kein längerer Ausflug in die Rechtsgeschichte. Und Sie müssen mit mir auch nicht bis ins Mittelalter zurückblicken. Aber ein paar Stationen sind wichtig, damit die heutige Lage Sinn ergibt.

Wissen sollten Sie, dass der Beginn des 19. Jahrhunderts den Ausgangspunkt für das moderne Verständnis der Gemeinden als Gebietskörperschaft mit Selbstverwaltungsrechten darstellt. Der Blick geht nach Preußen: Nach dem verlorenen Krieg gegen Frankreich musste der Staat stabilisiert werden. Idee war es, durch Partizipation der Bürger höhere Identifikation mit dem Staat zu erreichen. »Betroffene zu Beteiligten machen« würde man das heute wohl nennen. Durch die Preußische Städteordnung von 1808 des Freiherrn vom und zum Stein erhalten so die Städte erstmals das Recht der Selbstverwaltung in unserem heutigen Verständnis.

Im Vormärz (Der Vormärz, 1815–1848, war eine Zeit wachsender Proteste gegen die Fürstenherrschaft in den deutschen Staaten. Auch in vielen Kommunen forderten Bürger mehr Mitbestimmung, Pressefreiheit und nationale Einheit.) erstarkte der Selbstverwaltungsgedanke mit dem wirtschaftlich aufstrebenden Bürgertum. Im Ergebnis wurde 1849 die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in § 184 der Paulskirchenverfassung festgeschrieben.

Die Weimarer Reichsverfassung von 1919 garantierte die kommunale Selbstverwaltung in Art. 127. Wie in der Paulskirchenverfassung wird das Selbstverwaltungsrecht als Grundrecht festgeschrieben.

Die Nationalsozialisten beseitigten sodann das kommunale Selbstverwaltungsrecht durch die Deutsche Gemeindeordnung 1935 und die Etablierung des »Führerprinzips«. Bürgermeister wurden nicht mehr gewählt, sondern ernannt. Die Gemeinderäte besaßen nur noch beratende Funktionen. Demokratische Selbstverwaltung wurde zur Kulisse.

Die Entwicklung in den Kommunen nach 1945

Damit haben wir noch nicht geklärt, warum sich die Ausgestaltung der kommunalen Ordnungen nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst so stark unterschiedlich entwickelt hat. Der wesentliche Grund liegt hier:

Nach dem Ende des Dritten Reiches war der Neuaufbau der kommunalen Selbstverwaltung zentraler Schlüssel zur Demokratisierung des Landes in allen Besatzungszonen. Dazu hatten die Alliierten, die für ihre jeweiligen Besatzungszonen zuständig waren, ihre eigenen Strukturen und Überlegungen zu einem demokratischen Nachkriegsdeutschland mitgebracht. So ganz allein wollte man das den Deutschen aus verständlichen Gründen nicht überlassen.

Diese Einflüsse vermischten sich mit weiter zurückreichenden historischen Wurzeln, denn kommunale Selbstverwaltung gab es in Deutschland vor der Machtergreifung der Nationalsozialisten – wie oben beschrieben – schon. Im preußisch geprägten Teil mit einem Bürgermeister, der nicht direkt vom Volk gewählt wurde. Im Süden dagegen mit dem starken Bürgermeister, unmittelbar durch das Volk gewählt.

Wir wollen das jetzt nicht zu kompliziert machen, aber wenn wir heute noch Unterschiede im Kommunalrecht zwischen den einzelnen Ländern wahrnehmen, dann hängt das an vielen Stellen genau mit dieser Geschichte zusammen.



Merken Sie sich insbesondere die Unterschiede zwischen süddeutscher und norddeutscher Ratsverfassung.

✓ Süddeutsche Ratsverfassung

Im Süden, der US-amerikanischen Zone, wurde die *süddeutsche Ratsverfassung* eingeführt. Hier kommt eine dualistische Struktur zum Ausdruck: Neben dem Gemeinderat wird auch der Bürgermeister direkt vom Volk gewählt. Durch diese unmittelbare demokratische Legitimation hat der Bürgermeister eine starke Position, er ist politische Spitze und Verwaltungschef.

✓ Norddeutsche Ratsverfassung

In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, der britischen Zone, wird die *norddeutsche Ratsverfassung* implementiert. Hier war die Idee, nicht einer einzelnen Person eine zu starke Stellung zu geben. Man wollte keinen »Gemeindeführer«. Nach dieser monistischen Idee ist der Gemeinderat das einzige Organ, bei dem alle Kompetenzen liegen. Der Bürgermeister hat ausschließliche repräsentative Funktionen und wird ebenso wie der Verwaltungsleiter (Stadtdirektor) vom Gemeinderat gewählt. Weder Bürgermeister noch Stadtdirektor sind damit unmittelbar demokratisch legitimiert.

✓ Magistratsverfassung

Nach der *Magistratsverfassung* ist die Stadtverordnetenversammlung (der Gemeinderat) Hauptorgan. Kollegiales Vollzugsorgan ist der Magistrat. Der Bürgermeister ist Vorsitzender dieses Magistrats. Auch dieses Modell bringt zum Ausdruck, dass nicht eine einzelne Person eine zu mächtige Stellung erhält.

✓ Rheinische Bürgermeisterverfassung

In der französischen Zone wurde in wesentlichen Teilen die *rheinische Bürgermeisterverfassung* normiert. Sie ist vergleichbar mit der süddeutschen Ratsverfassung, wobei der Bürgermeister nicht direkt gewählt wird.

✓ Die Kommunen in der DDR

In der DDR (sowjetisch besetzte Zone) bestand ein kommunales Selbstverwaltungsrecht zunächst auf dem Papier. Politische und wirtschaftliche Selbstverwaltung konnte aber im politischen System sowjetischer Prägung nicht entstehen. Mehrheiten in den Parlamenten wurden für die SED organisiert. Mit dem »Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht« von 1957 wurden die Kommunen in den Staats- und Verwaltungsaufbau der DDR integriert. Die Institutionen in den Kommunen besaßen im Grunde nur repräsentativen Charakter und hatten kaum Möglichkeiten für eigenverantwortliche Betätigungen.

Nach der Wiedervereinigung bis heute

Nach der Wiedervereinigung entstand in den neuen Bundesländern (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) keine einheitliche neue kommunale Ordnung. Das hätte nahegelegen.

Die neuen Länder orientierten sich allerdings nicht gemeinsam an einem System, sondern vielmehr an ihren jeweiligen Partnerländern im Westen. Die Ideen von norddeutscher und süddeutscher Ratsverfassung kommen deshalb auch in den neuen Kommunalverfassungssystemen der neuen Bundesländer zum Ausdruck.

- ✓ Brandenburg blickte nach Nordrhein-Westfalen.
- ✓ Vorbild für Mecklenburg-Vorpommern war Schleswig-Holstein.

- ✓ Niedersachsen war Vorbild für Sachsen-Anhalt.
- ✓ Sachsen wurde von Baden-Württemberg geprägt.
- ✓ Thüringen orientierte sich an Bayern.

Und ein weiterer Punkt ist bei der Betrachtung der jüngeren Geschichte sehr wesentlich: Die beschriebenen Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunalverfassungssystemen – insbesondere die Direktwahl und Stellung des Bürgermeisters – wurden abgebaut. Man darf insoweit sehr wohl von einem Siegeszug der süddeutschen Ratsverfassung sprechen.

Ausgangspunkt war, dass in den neuen Ländern die Volkswahl mit echten Entscheidungsmöglichkeiten auch für die Bürgermeister in den Kommunalverfassungen festgeschrieben wurde. Das löste auch in den alten Bundesländern eine Bewegung aus, nach der die Bürgermeister direkt gewählt werden sollten. Die Umsetzung erfolgte in Hessen im Jahr 1991, in Rheinland-Pfalz wird seit 1993 der Bürgermeister direkt gewählt, im Saarland seit 1994, in Nordrhein-westfalen seit 1994, in Niedersachsen seit 1996 und in Schleswig-Holstein seit 1998.

Damit verbunden war auch, dass die Bürgermeister – nach dem Modell der süddeutschen Ratsverfassung – Verwaltungschef wurden.



Die Unterschiede der einzelnen Kommunalverfassungssysteme in Deutschland sind nicht mehr sehr groß. Die süddeutsche Ratsverfassung mit einer starken Stellung eines direkt gewählten Bürgermeisters als ein Organ und des Gemeinderates als zweites Organ hat sich mit Modifikationen überall durchgesetzt. Lediglich in Hessen hat sich der Typus der Magistratsverfassung erhalten, wobei auch hier der Bürgermeister direkt gewählt wird.

Ich habe mir diesen Ausflug in die jüngere Rechtsgeschichte des Kommunalrechts erlaubt, weil damit auch die Funktion und Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung deutlich wird.



Starke Kommunen und funktionierende Selbstverwaltung sind das schlüssigste Demokratieförderprogramm.

Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung

Die kommunale Selbstverwaltung ist das politische Betriebssystem des Alltags. Hier entscheidet sich, ob der Spielplatz saniert wird, wo das neue Wohngebiet entsteht und warum plötzlich eine Tempo-30-Zone vor der eigenen Haustür gilt.

Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes garantiert den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich zu regeln. Was trocken klingt, hat enorme praktische Wirkung.

Unsere vielen kleinen Kommunen erfüllen wichtige Funktionen für unseren demokratischen Rechtsstaat. Schauen wir uns

- ✓ **Demokratiefunktion,**
- ✓ **Gewaltenteilende Funktion,**
- ✓ **Integrationsfunktion**
- ✓ **Innovation sowie**
- ✓ **Flexibilität und Effizienz des Verwaltungshandelns**

konkret an.

Demokratiefunktion

Kommunalpolitik ist Demokratie im Nahbereich. Während Bundespolitik oft abstrakt bleibt, ist die kommunale Ebene konkret: Man kennt die Straßen, die betroffen sind – und manchmal sogar die Personen, die im Gemeinderat darüber abstimmen.

Bürger erleben täglich, dass politische Entscheidungen Auswirkungen haben: Ein Schwimmbad wird neu gebaut oder geschlossen, ein Radweg kommt – oder eben nicht.

Beteiligungsformen wie Bürgerbegehren, Einwohnerversammlungen oder Stellungnahmen bei Bauleitplanverfahren machen deutlich: Mitreden ist möglich, und zwar nicht nur alle vier Jahre.



Die Gemeinden stellen als unterste beziehungsweise erste politische und Verwaltungsebene die Grundlagen des demokratischen Staatsaufbaus dar; sie sind die »Keimzelle der Demokratie«.

Gewaltenteilende Funktion

Die Kommunale Selbstverwaltung hat auch gewaltenteilende Funktion. Hier ist die horizontale von der vertikalen Gewaltenteilung zu unterscheiden.

- ✓ **Horizontale Gewaltenteilung:** Wenn von der Gewaltenteilung die Rede ist, denken Sie sicher zunächst an *Exekutive* (ausführende Gewalt), *Judikative* (rechtsprechende Gewalt) und *Legislative* (gesetzgebende Gewalt). Diese Gewaltenteilung ist grundlegendes Prinzip moderner Demokratien und verhindert deshalb Machtmissbrauch, indem die drei Gewalten sich gegenseitig kontrollieren und begrenzen.



Auch wenn – unzutreffend – immer wieder mal von Kommunalparlamenten die Rede ist: Die Kommunen sind Teil der Exekutive.

- ✓ **Vertikale Gewaltenteilung** bedeutet die Aufteilung der Staatsgewalt auf die verschiedenen staatlichen Ebenen: Bund, Länder und Kommunen. Diese Aufteilung ist ein Kernelement unseres Föderalstaates und vermeidet Machtkonzentration. Jede Ebene hat eigene Kompetenzen. Deshalb dient die kommunale Selbstverwaltung der Gewaltenteilung.

Integrationsfunktion

Identität beginnt selten im Bundestag, sondern meistens im Stadtviertel. Schulfeste, Stadtfeste, Bibliotheken, Sportvereine oder Musikschulen – all das wird kommunal organisiert und finanziert. Die Gemeinde schafft Räume der Begegnung und stärkt den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Gerade in einer vielfältigen Gesellschaft ist diese Integrationsleistung von enormer Bedeutung. Kommunale Selbstverwaltung motiviert Einwohner und Bürger zur Mitarbeit für das Gemeinwesen und damit auch zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Innovationsfunktion

Kommunen sind politische Experimentierfelder. Politik kann getestet werden. Bewährt sich ein Modell, kann es von anderen Kommunen oder sogar auf Landes- und Bundesebene übernommen werden. Die Kommune ist damit gewissermaßen das Start-up unter den politischen Ebenen.

Was meine ich damit konkret? Nun, bewähren sich Verkehrskreisel oder besondere digitale Verwaltungsangebote tatsächlich? Dies kann zuerst lokal ausprobiert werden.

Auch die Bürgerräte, die jüngst auf Bundesebene als innovative Beteiligungsform eingeführt wurden, waren zuerst auf der lokalen Ebene im Praxistest.

Sie sehen: Bewährt sich ein Modell, kann es von anderen Kommunen oder sogar auf Landes- und Bundesebene übernommen werden.

Flexibilität und Effizienz des Verwaltungshandelns

Ein zentraler Vorteil der kommunalen Selbstverwaltung liegt in ihrer besonderen Flexibilität und Effizienz. Während zentrale staatliche Institutionen häufig standardisierte Lösungen für große, heterogene Räume entwickeln müssen, können lokale Verwaltungen wesentlich differenzierter und situationsangepasster handeln.

Sie kennen die örtlichen Gegebenheiten, die sozialen Strukturen und die wirtschaftlichen Besonderheiten ihres Gemeindegebiets aus unmittelbarer Erfahrung. Aufgabenerledigung wird so passgenau.

Sachnähe

Bürgernähe bedeutet dabei nicht nur geografische Nähe, sondern auch Sachnähe. Die verantwortlichen Entscheider sind mit den konkreten Problemen vor Ort vertraut: mit

der demografischen Entwicklung (sinkende oder steigende Einwohnerzahlen), der Infrastruktur, den Verkehrswegen oder den landschaftlichen Besonderheiten. Diese Kenntnis ermöglicht passgenaue Verwaltungsentscheidungen, die nicht erst aufwendig an zentrale Vorgaben angepasst werden müssen.



Ein anschauliches Beispiel zeigt der Vergleich zwischen einer kleinen Siedlung auf einer nordfriesischen Hallig und einem oberbayerischen Dorf in den Alpen. Die Hallig ist regelmäßig Sturmfluten ausgesetzt, verfügt über begrenzte Verkehrs- und Versorgungsstrukturen und stellt besondere Anforderungen an Katastrophenschutz und Infrastrukturplanung. Hier müssen Verwaltung und Gemeinderat Fragen der Deichsicherung, der Notfallversorgung und der Anbindung an das Festland in den Mittelpunkt stellen.

Ein oberbayerisches Dorf im Alpenraum hingegen steht vor völlig anderen Herausforderungen: Tourismuslenkung, Lawinenschutz, funktionierende Verkehrsführung in Ferienzeiten, Ausweichparkplätze oder die Balance zwischen Naturschutz und wirtschaftlicher Nutzung spielen hier eine zentrale Rolle. Eine einheitliche, zentral gesteuerte Lösung würde diesen unterschiedlichen Realitäten kaum gerecht werden.

Fähigkeit zur Differenzierung

Die Fähigkeit zur Differenzierung – wie in dem Beispiel erläutert – erhöht die Effizienz des Verwaltungshandelns. Maßnahmen können schneller beschlossen, zielgerichteter umgesetzt und besser kontrolliert werden. Kommunale Entscheidungswege sind in der Regel kürzer, Abstimmungsprozesse überschaubarer und Verantwortlichkeiten klarer zugeordnet. Das reduziert Bürokratie, spart Zeit und ermöglicht eine zügigere Problemlösung.

Flexibilität

Flexibilität zeigt sich auch in Krisensituationen. Lokale Verwaltungen können rasch auf außergewöhnliche Ereignisse reagieren – sei es bei Naturkatastrophen, Versorgungsengpässen oder sozialen Problemlagen. Die unmittelbare Kenntnis der örtlichen Strukturen erlaubt es, Hilfsmaßnahmen gezielt einzusetzen und Ressourcen effizient zu bündeln.

Resilienz

Neben Flexibilität und Effizienz ist die Resilienz ein weiterer zentraler Vorteil der kommunalen Selbstverwaltung. »Resilienz« ein beliebter Begriff aktuell. Was heißt das eigentlich?



Resilienz bezeichnet die Fähigkeit eines Systems, Krisen zu bewältigen, sich an veränderte Bedingungen anzupassen und handlungsfähig zu bleiben.

Gerade hier zeigt sich die Stärke dezentral organisierter Strukturen. Kommunen sind nah an den Menschen, an den Infrastrukturen und an den konkreten Problemlagen. Diese Nähe ermöglicht es, Risiken frühzeitig zu erkennen und angemessen zu reagieren. Ob

Naturkatastrophen, Energieengpässe, Pandemien oder soziale Spannungen – kommunale Verwaltungen sind in der Regel die erste staatliche Ebene, die konkret handelt.

Die dezentrale Organisation erhöht dabei die Stabilität des Gesamtsystems. Wenn Entscheidungen nicht ausschließlich zentral gebündelt sind, sondern auf viele kommunale Einheiten verteilt werden, entsteht eine Art Sicherheitsnetz: Fällt eine Struktur aus oder gerät unter Druck, bleiben andere handlungsfähig. Das stärkt die Widerstandsfähigkeit des Staates insgesamt.

Resilienz zeigt sich auch in der Anpassungsfähigkeit an regionale Besonderheiten. Ich komme noch mal auf unsere kleine Siedlung auf der Hallig und das Alpendorf zurück: Die Hallig-Siedlung wird andere Schutzmaßnahmen gegen Sturmfluten entwickeln als das Alpendorf gegen Lawinen. Diese differenzierte Vorsorgeplanung ist Ausdruck lokaler Problemerkennung und eigenständiger Lösungsfähigkeit.

Darüber hinaus fördert die kommunale Ebene soziale Resilienz. Lokale Netzwerke aus Vereinen, ehrenamtlichen Initiativen, sozialen Einrichtungen und kommunalen Institutionen tragen dazu bei, Krisen gemeinschaftlich zu bewältigen. Verwaltung ist hier nicht nur Regelvollzug, sondern Koordinations- und Integrationsleistung.

Insgesamt trägt die kommunale Selbstverwaltung somit nicht nur zur Funktionsfähigkeit im Normalbetrieb bei, sondern stärkt auch die Krisenfestigkeit des Staates, der Gesellschaft und des politischen Systems.

Ich hoffe, wir konnten klären, dass die Kleinen in unserem großen Deutschland sehr wichtig sind und die kommunale Selbstverwaltung bedeutende Funktionen besitzt.

Regeln für das Kommunalrecht

Für jedes Bundesland ein anderes zentrales Regelwerk: Rechtsquellen

»Rastede« als Ausgangspunkt für grundsätzliche Feststellungen zu Umfang und Grenzen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts

Kernbereich und Randbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts

Gemeindehoheiten

Rechtsquellen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene

Kapitel 5

Schützenswert: die kommunale Selbstverwaltung

Sie haben im Kapitel 4 erfahren, warum die »Kleinen« so wichtig sind, wie Kommunen geclustert werden können und welche Funktionen die kommunale Selbstverwaltung erfüllt. Gehen wir in diesem Kapitel der Frage nach, was kommunale Selbstverwaltung konkret ausmacht und wie sie geschützt wird. Warum schützt das Grundgesetz ausgerechnet die kommunale Selbstverwaltung ausdrücklich – und nicht etwa das Ministerium für Ordnungsliebe oder die Behörde für Verwaltungsvereinfachung?

Die Antwort ist einfach und zugleich grundlegend: Kommunale Selbstverwaltung ist kein Organisationsdetail, sondern ein Strukturprinzip unseres Staates. Sie entscheidet darüber, wo politische Macht ausgeübt wird – zentral oder dezentral, fern oder nah, abstrakt oder konkret.

Wenn Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG garantiert, dass die Gemeinden »alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung« regeln dürfen, dann geht es nicht um Müllabfuhr, Bebauungspläne oder Sporthallenförderung. Es geht um die Verteilung staatlicher Macht. Es geht um die Frage, wer entscheidet auf welcher Ebene – und wer entscheidet nicht.

Die kommunale Ebene ist dabei keine bloße Verwaltungsunterabteilung der Länder. Sie ist verfassungsrechtlich geschützte Eigenverwaltung. Sie bildet das Fundament des föderalen Systems und konkretisiert die vertikale Gewaltenteilung bis auf die unterste Ebene. Der Bundesstaat endet nicht an der Landesgrenze – er reicht bis ins Rathaus.

Gerade deshalb ist das kommunale Selbstverwaltungsrecht schützenswert:

- ✓ Es begrenzt Zentralisierung.
- ✓ Es sichert demokratische Beteiligung vor Ort.
- ✓ Es verhindert, dass politische Entscheidungen ausschließlich »von oben« getroffen werden.
- ✓ Und es schafft ein System, das flexibel, anpassungsfähig und resilient ist.

Wir hatten das in Kapitel 4 vertieft; blättern Sie gerne noch mal rein!

Doch dieser Schutz ist kein Freibrief. Die Selbstverwaltung steht »im Rahmen der Gesetze«. Zwischen kommunaler Eigenverantwortung und gesetzgeberischer Gestaltungsmacht verläuft eine verfassungsrechtliche Grenzlinie. Wo sie genau verläuft, hat das Bundesverfassungsgericht – nicht zuletzt in der berühmten »Rastede-Entscheidung« präzisiert. Wenn Sie nachlesen wollen: BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, BVerfGE 79, 127. Und ja: Wir nehmen uns diese Entscheidung gleich in Ruhe vor.

Am Ende steht eine zentrale Erkenntnis: Kommunale Selbstverwaltung ist kein nostalgisches Relikt aus der Preußischen Städteordnung. Sie ist ein aktives und notwendiges Element einer modernen, demokratischen und krisensicheren Staatsorganisation – und deshalb verfassungsrechtlich geschützt.

Rechtsquellen des Kommunalrechts

Wer darf eigentlich was? Bevor wir darüber sprechen, was Kommunen dürfen, müssen wir klären, wer überhaupt festlegt, was Kommunen dürfen.

Willkommen im Maschinenraum des Kommunalrechts. Denn Selbstverwaltung bedeutet nicht Regelungsfreiheit im luftleeren Raum, sondern – eingebettet in rechtliche Leitplanken – Eigenverantwortung.

Nehmen wir uns die Rechtsquellen des Kommunalrechts vor. Erinnern Sie sich noch an Kapitel 1? Wie war das mit den verschiedenen Gesetzen zum Kommunalrecht in den einzelnen Bundesländern? Ganz unjuristisch dürfen wir wie folgt formulieren: Es gibt nicht das eine Kommunalrecht in Deutschland, kein bundeseinheitliches Kommunalgesetzbuch, kein »Handbuch für alle Rathäuser«.

Kommunalrecht ist – und das ist Ausdruck des Föderalismus – Landesrecht. Die Artikel 30 und 70 ff. GG weisen die Gesetzgebungskompetenz grundsätzlich den Ländern zu, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Und beim Kommunalrecht bestimmt es: nichts anderes.

Das bedeutet: Jedes Bundesland gestaltet sein Kommunalrecht eigenständig. Das Ergebnis ist eine föderale Vielfalt, die gelegentlich an Dialekte erinnert: Man versteht sich, aber man

hört Unterschiede. Gemeindeordnung hier, Kommunalverfassungsgesetz dort – inhaltlich verwandt, aber systematisch eigenständig. Und warum die Unterschiede vor Jahrzehnten noch deutlich größer waren als heute, hatte ich Ihnen erläutert.



Das eine Kommunalrecht für die Bundesrepublik Deutschland gibt es nicht, denn Kommunalrecht ist Landesrecht. Die Artikel 30, 70 ff. GG bestimmen, dass Kommunalrecht Ländersache ist. Die Regeln für das Kommunalrecht machen die Landesparlamente. Das Kommunalrecht ist eine der seltenen Gebiete, für die der Bund keine Gesetzgebungskompetenz hat.

Hierarchie der Rechtsquellen

Lassen Sie uns das nun sortieren. Wenn wir Kommunalrecht erklären wollen, können wir nicht in der Mitte anfangen. Wir sortieren von oben nach unten. Erst kommt die Garantie, dann die Ausgestaltung, das heißt zunächst betrachten wir die Bundesebene, dann die Landesebene und zum Schluss die kommunale Ebene.

- ✓ Bundesebene: Grundgesetz (Art. 28 GG) – Schutzschirm und Garantien
- ✓ Landesebene: Landesverfassungen
- ✓ Landesebene: Kommunalgesetze der Länder
- ✓ Kommunale Ebene: Autonomes Recht

Nach dem Grundgesetz enthalten auch die Landesverfassungen nahezu durchgängig eigene Garantien kommunaler Selbstverwaltung. Sie wiederholen nicht einfach Art. 28 GG, sondern konkretisieren und erweitern ihn teilweise.

Die zentralen einfachgesetzlichen Grundlagen bilden die jeweiligen Kommunalverfassungsgesetze der Länder, also beispielsweise die Gemeindeordnung in Bayern oder das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz.

Schließlich existiert eine dritte Ebene der Rechtsquellen: die kommunale Ebene selbst. Hier entstehen Satzungen – materielles Recht, geschaffen nicht durch Parlamente, sondern durch kommunale Vertretungen.

Europarecht

Doch die Rechtsquellen enden nicht auf nationaler Ebene. Seit dem Vertrag von Lissabon erkennt auch die Europäische Union die regionale und lokale Selbstverwaltung als Teil der nationalen Identität ihrer Mitgliedstaaten an (Art. 4 Abs. 2 EUV). Europa mischt sich also nicht direkt in die kommunale Organisation ein – aber es respektiert ihre strukturelle Bedeutung.

Schauen wir uns das nun konkret an:

Garantie des Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz

Art. 28 Abs. 2 als Rechtsquelle für das Kommunalrecht haben Sie soeben kennengelernt. Schauen Sie bitte rein ins Grundgesetz, denn die kommunale Selbstverwaltung wird durch die Verfassung garantiert!

Die Grundrechte im Grundgesetz überblättern Sie an dieser Stelle – nicht, weil sie unwichtig wären, sondern weil das kommunale Selbstverwaltungsrecht den Kommunen zusteht, nicht dem einzelnen Bürger. Bürger können deshalb keinen Verstoß gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht beim Bundesverfassungsgericht geltend machen. Das liegt an der unterschiedlichen Adressatenrichtung: Grundrechte sind Abwehrrechte des Einzelnen gegen den Staat. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht ist vielmehr ein Element unseres föderalen Systems. Und weil es ein sehr wichtiges ist, wird es verfassungsrechtlich geschützt.

Das steht im ersten Satz von Art. 28 Abs. 2 GG:

»Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.«

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht – keine Erfindung des Grundgesetzes

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht ist keine Erfindung des Grundgesetzes. Auch die Paulskirchenverfassung von 1849 und die Weimarer Reichsverfassung aus dem Jahre 1919 garantierten bereits ein kommunales Selbstverwaltungsrecht. Das Konzept der »modernen« Selbstverwaltung hat seine Wurzeln bereits am Anfang des 19. Jahrhunderts und wurde erstmals in der Preußischen Städteordnung von 1808 kodifiziert.

Art. 28 Abs. 2 GG schützt die Kommunen in verschiedenen Richtungen: Es definiert und garantiert,

- ✓ dass es Gemeinden gibt,
- ✓ was kommunale Selbstverwaltung konkret beinhaltet.



Die beiden Schutzrichtungen des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG merken Sie sich wie folgt: Bestandsgarantie und garantierter Aufgabenbestand.

Bestandsgarantie

Art. 28 Abs. 2 GG garantiert den generellen Bestand von Gemeinden als Teil des kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Ohne Gemeinden ist kommunale Selbstverwaltung nicht denkbar. Und dem Gesetzgeber darf deshalb nicht die Möglichkeit gegeben werden, die Gemeindeebene abzuschaffen. Sie haben gleichsam Bestandsschutz.

Das bedeutet aber nicht, dass Gebietsreformen und Eingemeindungen grundsätzlich unzulässig sind. Der Bestand jeder derzeitigen Kommune wird nicht garantiert. Stattdessen schützt Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG die Gemeinden institutionell, nicht individuell. Das ist die institutionelle Garantie als Teil der Selbstverwaltungsgarantie.



Immenrode im Landkreis Goslar war zunächst eine selbstständige Gemeinde. Im Jahr 1972 wurde Immenrode in die Stadt Vienenburg eingegliedert. Und die Stadt Vienenburg mit dem Ortsteil Immenrode wurde 2014 Teil der Stadt Goslar.



Aus den Landkreisen Halberstadt, Quedlinburg und Wernigerode wurde durch das Land Sachsen-Anhalt im Jahr 2007 der Landkreis Harz gebildet.

Warum gibt es Eingemeindungen und Fusionen?

Die optimale Betriebsgröße für eine Kommune gibt es sicher nicht. Sinkende Einwohnerzahlen in Gemeinden und Landkreisen, komplexere Aufgaben, mangelnde Finanzausstattung beziehungsweise steigende Kosten für Personal waren und bleiben gute Gründe für Eingemeindungen und Fusionen. Auch die dynamisch voranschreitende Digitalisierung in den Kommunen gibt neue Möglichkeiten, Bürgernähe in größeren kommunalen Einheiten sicherzustellen. Hinzu kommt: Wie oft muss ein Einwohner tatsächlich in ein Rathaus oder ein Landratsamt?

Auf der anderen Seite ist die Zeit der großen Gebietsreformen vorbei. Jüngere Versuche in Rheinland-Pfalz und Thüringen sind krachend gescheitert. Warum? Die Demokratiekrise bewältigen wir nicht durch die Vergrößerung des Abstandes zwischen Bürgern und gewählten Repräsentanten. Die Bereitschaft, sich für die Stadtgesellschaft oder die Dorfgesellschaft zu engagieren, nimmt ab, je größer die Einheiten werden.

Bilden Sie sich dazu Ihre Meinung gerne selbst! Der Verweis auf zu hohe Kosten schlägt aus meiner Sicht fehl. Das Funktionieren von Demokratie und demokratischen Strukturen lässt sich wohl kaum in Geld messen. Und der schlüssige Beweis, dass durch Gebietsreformen tatsächlich Geld gespart wird, ist an vielen Stellen nicht erbracht worden.

Und ich sage das durchaus selbstkritisch, habe ich doch als damaliger Oberbürgermeister in der Stadt Goslar (40.000 Einwohner) die Eingemeindung der Stadt Vienenburg (10.000) initiiert und mitverantwortet.

Garantierter Aufgabenbestand

Neben der Bestandsgarantie ist in Art. 28 Abs. 2 GG die Ausgestaltung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts festgeschrieben. Es wird ein Aufgabenbestand garantiert.

Die Legaldefinition (Eine Legaldefinition ist die gesetzliche Festlegung der genauen Bedeutung eines Begriffs innerhalb eines Gesetzes.) besagt, dass alle »Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft« im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung geregelt werden.

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

Die Antwort auf die Frage, was »Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft« sind, hat das Bundesverfassungsgericht gegeben, und zwar in seiner »berühmten« Rastede-Entscheidung.

Nach der »Rastede-Formel« des Bundesverfassungsgerichts sind Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

»diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben (...), die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der politischen Gemeinde betreffen (...).«

Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Entscheidung festgestellt, dass nicht der Gesetzgeber festlegen darf, welche Ebene im Staat die »geeignete« zur Aufgabenerledigung ist, sondern eine Aufgabe darf nur dann einer Gemeinde weggenommen und auf eine höhere Ebene »hochgezont« werden, wenn ansonsten eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht gewährleistet ist.

Eine »Hochzoning« von Aufgaben ist abhängig von der Subsidiarität. Bloße Vereinfachung oder Zuständigkeitskonzentration, um etwa Rentabilität und Wirtschaftlichkeit zu sichern, ist nicht ausreichend.



Subsidiarität bedeutet, dass die höhere staatliche oder gesellschaftliche Einheit erst dann eine Aufgabe übernimmt oder Funktionen an sich zieht, wenn die Kräfte der untergeordneten Einheit nicht ausreichend sind.

Die Rastede-Entscheidung von 1988

Rastede ist eine Gemeinde im Landkreis Ammerland im Nordwesten von Niedersachsen, rund 25 Kilometer von der Nordsee entfernt. Dieses Rastede im Ammerland hat Rechtsgeschichte geschrieben.

Ein Streit um die Übernahme der gemeindlichen Müllabfuhr durch den Landkreis führte 1988 zum »Rastede-Urteil« des Bundesverfassungsgerichts. Mit diesem Urteil wurden Umfang und Grenzen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG konkretisiert.

Allzuständigkeit

Den Kommunen wird ein breites Feld eröffnet, auf dem sie tätig sein können, eine Art Allzuständigkeit.

Das bedeutet, dass die Gemeinden in ihrem örtlichen Bereich alle die öffentlichen Aufgaben erledigen können, die geeignet sind, das allgemeine Wohl ihrer Einwohner zu fördern. Sie haben die Befugnis für ihre Bewohner Regelungen zu treffen, soweit Bund oder Land die kommunale Kompetenz nicht eingeschränkt haben.



Abbildung 5.1: Rastede im Ammerland (© Inga Junk)

Es gibt also keinen fest umrissenen Aufgabenkatalog, eine Excel-Tabelle oder eine Liste von A–Z, der wir die kommunalen Aufgaben entnehmen können – gleichsam »A« wie Abfall oder »Z« wie Zusammenarbeit mit Vereinen. Das gilt auch deshalb, weil sich örtliche Bezüge mit ihren sozialen, wirtschaftlichen und technischen Rahmenbedingungen wandeln. Der Begriff der »örtlichen Angelegenheit« mit dieser Allzuständigkeit ist danach offen und entwicklungsfähig. Veränderte Gesellschaft und Einstellungen zu Mobilität, Information und Kommunikation, gesteigertes Umweltbewusstsein sowie erhöhte Erwartungen an

Betreuungsmöglichkeiten für Kinder sind damit Beispiele für Themen, die auf die Bestimmung einer »örtlichen Angelegenheit« einwirken.



Die Kommunen benötigen keinen gesonderten Kompetenztitel, keine Ermächtigung, für das Tätigwerden in einem bestimmten Aufgabenbereich. Den Kommunen steht es zu, in ihrem räumlichen Gebiet, alle ihre Aufgaben zu erfüllen, es sei denn, ein Gesetz bestimmt etwas anders.



Die Allzuständigkeit der Gemeinden bedeutet nicht, dass sie über ein allgemeinpolitisches Mandat verfügen. Kommunale Forderungen oder Erklärungen beispielsweise zu Kernkraftwerken, Präsidentschaftswahlen in den USA oder russischen Angriffskriegen sind also unzulässig. Die Kommunen haben keine umfassende Befassungskompetenz, sondern ihre Kompetenz beschränkt sich auf ihre örtlichen Themen.

Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde

Wesentlicher Bestandteil des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ist es, die eigenen Aufgaben eigenverantwortlich zu bearbeiten.

Im Bereich der örtlichen Angelegenheit ist die Gemeinde frei in der Ausübung ihrer Aufgaben. Das gilt für das »Ob« und das »Wie« der Aufgabenerledigung. Auch hier gilt einschränkend, dass kein Bundes- oder Landesgesetz widersprechen darf.

Aus der Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung folgt insbesondere das Recht der Kommunen auf organisatorische, personelle und finanzielle Unabhängigkeit dem Staat gegenüber. Diese Rechte, also die Garantie der Eigenverantwortlichkeit, schlagen sich in sogenannten »Hoheitsrechten« nieder. »Hoheiten«, das klingt majestätisch und passt deshalb auch gut zu unseren selbstbewussten Gemeinden und stolzen Städten.

Die Gemeindehoheiten resultieren also aus der durch die Verfassung garantierten Eigenverantwortlichkeit. Die einzelnen »Hoheiten« überschneiden sich teilweise im Anwendungsbereich und lassen sich in

- ✓ **Gebietshoheit**
- ✓ **Organisationshoheit**
- ✓ **Personalhoheit**
- ✓ **Satzungshoheit**
- ✓ **Finanzhoheit**
- ✓ **Planungshoheit**

zusammenfassen.

Gebietshoheit

Die Gemeinde ist auf ihrem Gebiet Hoheitsträger. Damit wird sie nicht zur fürstlichen Persönlichkeit, gemeint ist vielmehr, dass jede Sache und jede Person, die sich im

Gemeindegebiet befindet, der Rechtsmacht der Gemeinde unterworfen ist. Damit sind nicht nur Einwohner und Bürger einbezogen. Vielmehr sind auch Durchreisende, Gäste und Touristen von der Gebietshoheit umfasst.



Nicht jeder Einwohner ist auch Bürger, aber alle Bürger sind Einwohner. Mehr dazu in Kapitel 11.

Nicht verfassungsrechtlich garantiert sind bestimmte Grenzen des Gebietes. Gebietsänderungen sind zulässig. Das jeweilige Bundesland kann die Gemeindegrenzen verschieben und die Gemeindegebiete neu ordnen. Die Gebietshoheit garantiert damit keinen territorialen Besitzstand.

Grundsätzlich gehört jedes Grundstück zu einer bestimmten Gemeinde. Ausnahmen bilden die gemeindefreien Gebiete, die sich aus historischen Gründen inzwischen nur noch in fünf Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) befinden. Darunter fallen Gebirgslandschaften, Seen oder Wälder.

Organisationshoheit und Kooperationshoheit

Die *Organisationshoheit* umfasst die Befugnis zu eigenverantwortlicher Ausgestaltung der inneren Organisation der Gemeinde. Die Kommune hat das Recht zur selbstständigen Festlegung der Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Der Staat hat damit die kommunalen Verwaltungsabläufe nicht zu steuern oder gar die eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit zu ersticken. Das bedeutet, dass die Kommunen selbst über die Gewichtung, die Qualität und den Inhalt der Entscheidungen befinden. Die Organisationshoheit beschränkt sich dabei nicht nur auf den eigenen Wirkungskreis.



- ✓ Aufbauorganisation, etwa die Schaffung von Referaten oder Fachbereichen
- ✓ Organisation der Verwaltung
- ✓ Organisationsstruktur des Rates, etwa Bildung und Zusammensetzung von Ausschüssen und anderen kommunalen Gremien

Teil der Organisationshoheit bedeutet auch die Entscheidungskompetenz, ob die Aufgabenerledigung durch verselbstständigte Organisationseinheiten (öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Art) erfolgt und ob Private an der Erledigung beteiligt sind.

Damit ist Ausdruck der Organisationshoheit auch die *Kooperationshoheit*. Es steht den Kommunen frei, die Erledigung von Aufgaben gemeinsam mit anderen Verwaltungsträgern – etwa im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) – sicherzustellen. Zum Thema der interkommunalen Zusammenarbeit darf ich Sie auf ein eigenes Kapitel verweisen, schauen Sie dazu gerne in Kapitel 21.

Personalhoheit

Die *Personalhoheit* bezeichnet das Recht einer Kommune, über ihr eigenes Personal eigenverantwortlich zu entscheiden. Sie umfasst insbesondere die Befugnis, Mitarbeiter selbst auszuwählen, einzustellen, zu befördern und – sofern erforderlich – zu entlassen. Die

Kommune legt dabei eigenständig fest, welche fachlichen und persönlichen Anforderungen an Bewerber gestellt und nach welchen Kriterien Personalentscheidungen getroffen werden. Personalhoheit bedeutet damit vor allem: Die Entscheidung über das »Wer« liegt in kommunaler Hand.

Satzungshoheit

Die *Satzungshoheit* (auch *Rechtssetzungshoheit* genannt) verleiht den Kommunen das Recht, die eigenen Angelegenheiten durch Rechtsvorschriften zu regeln.

Satzungen sind keine formellen Gesetze, diese werden durch das Parlament nach einem Gesetzgebungsverfahren beschlossen.

Materielle Gesetze sind dagegen alle Rechtsnormen, diese können auch von der Exekutive, also der Kommune beschlossen werden.

Der Erlass von Satzungen ist grundsätzlich eine autonome Entscheidung der Kommune, denn zur Satzungshoheit gehört nicht nur das Recht, Satzungen zu erlassen, sondern auch das Recht, gerade keine Satzungen zu erlassen.



Ausnahme: Es gibt zwei Pflichtenatzungen, die jede Kommune zu beschließen hat:

- ✓ Hauptsatzung
- ✓ Haushaltssatzung

Das Thema »Satzungsrecht« können Sie in Kapitel 7 vertieft nachlesen. Dort werden die formellen und materiellen Anforderungen an Satzungen erläutert.

Finanzhoheit

Die *Finanzhoheit* gibt den Kommunen das Recht auf eine angemessene Mindestausstattung (sogenannte »freie Spitze«) und das Recht auf eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft.

Mit diesen Aspekten und den kommunalen Finanzen dürfen Sie sich in einem gesonderten Kapitel noch ganz ausführlich beschäftigen.

Planungshoheit

Die *Planungshoheit* meint die Befugnis zur Selbstgestaltung. Das wird vor allem in der Garantie der baulichen Entwicklung deutlich, denn »ob« und »wie« in einer Kommune gebaut wird, wird dort eigenständig geplant und entschieden.

Die Planungshoheit gewährt auch Beteiligungsrechte an Plänen anderer kommunaler Ebenen oder des Staates mit Auswirkungen auf das Gemeindegebiet.



- ✓ Bau einer ICE-Trasse
- ✓ Inanspruchnahme von Flächen für den Naturschutz

So weit zur Eigenverantwortlichkeit der Kommunen. Schauen Sie sich jetzt den Gesetzesvorbehalt an, der die Grenzen der Eigenverantwortlichkeit setzt, die Bremse, die das Grundgesetz gleich mitliefert.

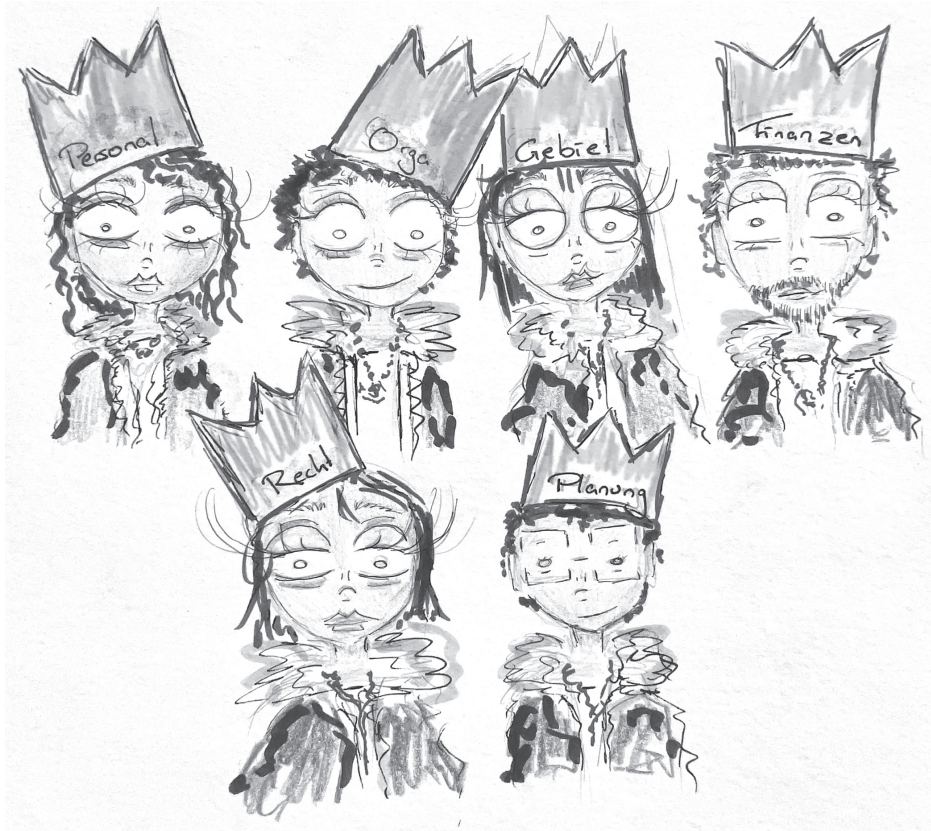


Abbildung 5.2: Irgendwie majestätisch: die Gemeindehoheiten (© Inga Junk)

»Im Rahmen der Gesetze«

Nach dem Wortlaut des zitierten Art. 28 Abs. 2 Satz 2 wird die Selbstverwaltung »im Rahmen der Gesetze« gewährleistet. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht steht also unter einem Gesetzesvorbehalt. Das bedeutet, dass der Gesetzgeber über die Befugnis der Ausgestaltung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts verfügt und den Gemeinden Aufgaben durch Gesetz entziehen kann. Jetzt wird es spannend: Wenn dieser Aufgabenentzug durch Gesetz rechtmäßig ist und gleichzeitig kommunale Selbstverwaltung durch das Grundgesetz gewährt wird, stellt sich die Frage, wie weit der Gesetzgeber mit Regelungen »zulasten« der Kommunen und ihrem Selbstverwaltungsrecht gehen darf. Schließlich muss es Grenzen geben. Und jetzt kommt das Ammerland (Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts) wieder ins Spiel. Denn die beschriebene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat nicht nur entschieden, dass eine »Hochzonung« von Aufgaben am Maßstab der Subsidiarität gemessen werden muss.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit dieser vielbemühten Entscheidung auch zwei Bereiche unterschieden:

1. den unantastbaren »Kernbereich« und
2. den »Randbereich« kommunaler Selbstverwaltung.

Nach dieser »Kernbereichslehre« des Bundesverfassungsgerichts wird der kommunale Selbstverwaltungsbereich als ein Kreis beschrieben, der peripher berührt werden darf, dessen Kernbereich aber unantastbar ist (siehe Abbildung 5.2)



Es ist schwierig, den Kernbereich des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG zu definieren. Die Abgrenzung des Kernbereichs vom Randbereich kann nur im konkreten Einzelfall vorgenommen werden.

Garantie der Unantastbarkeit des Kernbereichs

Eingriffe in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung sind generell unzulässig. Für den Kernbereich gilt:

- ✓ Aus dem Grundsatz der Allzuständigkeit folgt, dass es keinen gegenständlich bestimmten Aufgabenkatalog für die Kommunen gibt.
- ✓ Aus der Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Aufgabenerledigung folgt als Teil des Kernbereichs, dass die soeben beschriebenen *Gemeindehoheiten* garantiert werden.
- ✓ Den Kommunen wird eine angemessene finanzielle Mindestausstattung garantiert, denn Aufgaben können nur dann wahrgenommen werden, wenn auch die dafür erforderlichen (finanziellen) Mittel bereitstehen

Nur unter engen Voraussetzungen: Eingriffe in den Randbereich

Auch wenn Eingriffe in den Randbereich zulässig sind, steht dem Gesetzgeber hier der Zugriff beziehungsweise der Einzug von kommunaler Selbstverwaltung nicht vollständig offen. Anderenfalls hätten die Verfassungsväter und -mütter keine Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in das Grundgesetz schreiben müssen.

Der Aufgabenentzug muss zwei Dinge beachten:

1. das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten der Eigenverwaltung und den
2. den Grundsatz des »gemeindefreundlichen Verhaltens«.



Mit *gemeindefreundlichem Verhalten* ist nicht gemeint, dass alle Menschen, die in einer Gemeinde leben, freundlich zueinander sein sollten (obwohl das nie schadet). Gemeint ist: Die Kommunalaufsichtsbehörde hat nicht nur die Aufgabe, die Einhaltung von Gesetzen und Vorschriften durch die Gemeinde zu überwachen, sondern auch die kommunale Selbstverwaltung zu fördern, sich gemeindefreundlich zu verhalten. Wir werden das Thema im Rahmen der »Aufsicht« in Kapitel 7 vertiefen.

Alle Eingriffe in Randbereiche der kommunalen Selbstverwaltung müssen möglichst schonend und substanzerhaltend erfolgen. Machen wir es konkret: Eingriffe, die den Kernbereich nicht antasten, bedürfen für ihre Zulässigkeit einer sachlichen Rechtfertigung durch tragfähige Gründe des Gemeinwohls.

Obwohl das kommunale Selbstverwaltungsrecht kein Grundrecht ist, können Sie das Prüfungsschema der Verhältnismäßigkeitsprüfung übernehmen:

- ✓ Der Gesetzgeber muss einen legitimen Zweck (Gemeininteresse) verfolgen.
- ✓ Die Beschränkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts muss im Hinblick auf diesen Zweck geeignet, erforderlich und angemessen (verhältnismäßig im engeren Sinne) sein.



Dieses Thema können Sie exzellent vertiefen mit Staatsrecht I (Staatsorganisationsrecht) und Staatsrecht II (Grundrechte) von Thomas Heinicke. Beide Bücher sind in der »*Dummie*«-Reihe erschienen und enthalten Musterklausuren.

Legitimer Zweck

Ein Eingriff in den Randbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie muss zunächst einen legitimen Zweck verfolgen.

Natürlich hat der Gesetzgeber einen Beurteilungsspielraum, was einen solchen legitimen Zweck darstellt, ganz frei ist er dennoch nicht. Ein legitimer Zweck liegt insbesondere dann nicht vor, wenn der Gesetzgeber es ausschließlich darauf abgesehen hat, die mit der dezentralen Aufgabenansiedlung wesensnotwendig verbundenen Nachteile zu beseitigen.



Verwaltungsvereinfachung, Zuständigkeitskonzentration, Verbesserung der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung

Finanzielle Zwecke dienen also gerade keinem legitimen Zweck.

Geeignet, erforderlich und angemessen

Der Eingriff muss geeignet, erforderlich und angemessen sein.

- ✓ **Eine Maßnahme ist geeignet**, wenn sie den legitimen Zweck zumindest fördert. Nur objektiv untaugliche oder schlechthin ungeeignete Maßnahmen sind ungeeignet. Dem Gesetzgeber kommt dabei aber ein weiter Einschätzungsspielraum zu.
- ✓ **Eine Maßnahme ist erforderlich**, wenn es kein milderes Mittel gibt, was weniger intensiv das kommunale Selbstverwaltungsrecht beeinträchtigt.
- ✓ **Die Maßnahme ist angemessen**, wenn der verfolgte Zweck und der damit verbundene Nutzen die Beeinträchtigungen rechtfertigen. Es sind also die Vorteile und Nachteile abzuwägen.

Um zu prüfen, ob ein Eingriff geeignet, erforderlich und angemessen ist, gibt es die folgenden Maßstäbe:

✓ **Formelle Prüfungsmaßstäbe**

- Eingriff nur durch Gesetz
- Ein einschränkendes Gesetz muss durch eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes oder des Landes gedeckt sein.

✓ **Materielle Prüfungsmaßstäbe**

- Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips (Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der gesetzgeberischen Maßnahme)
- Beachtung des Gemeinwohlvorbehaltes



Eingriffe in den Kernbereich der Kommunen sind unzulässig. Sonstige Eingriffe (Randbereich) stehen unter dem Gesetzesvorbehalt, bedürfen der sachlichen Rechtfertigung durch Gemeinwohlgründe und müssen dem Übermaßverbot genügen



Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie hat verschiedene Schutzrichtungen: Bestandsgarantie und garantierter Aufgabenbestand.

Die Landesverfassungen

Die Landesverfassungen aller Bundesländer enthalten Garantien des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, die dem Art. 28 Abs. 2 GG dogmatisch entsprechen, teilweise aber noch über ihn hinausgehen. Die grundgesetzlichen Bestimmungen sind als Mindestgarantieren zu verstehen, die durch die Landesverfassungen ergänzt und erweitert werden.



Nach der Landesverfassung des Landes Sachsen-Anhalt wird das *Konnexitätsprinzip* als Schutzprinzip für die Kommunen gewährt. Dies steht in Art. 87 Abs. 3 der Landesverfassung. Das Konnexitätsprinzip bedeutet frei übersetzt: »Wer die Musik bestellt, der muss sie auch bezahlen.«

Im Einzelnen sind folgende Artikel der einzelnen Landesverfassungen relevant:

- ✓ **in Baden-Württemberg:** Art. 71 – 76
- ✓ **in Bayern:** Art. 10 – 12
- ✓ **in Brandenburg:** Art. 97 – 100
- ✓ **in Hessen:** Art. 137 – 138
- ✓ **in Mecklenburg-Vorpommern:** Art. 72 – 75

- ✓ **in Niedersachsen:** Art. 57 – 59
- ✓ **in Nordrhein-Westfalen:** Art. 78 – 79
- ✓ **in Rheinland-Pfalz:** Art. 49 – 50
- ✓ **im Saarland:** Art. 117 – 124
- ✓ **in Sachsen:** Art. 82 Abs. 2 sowie Art. 84 – 90
- ✓ **in Sachsen-Anhalt:** Art. 2 Abs. 3 sowie Art. 87 – 90
- ✓ **in Schleswig-Holstein:** Art 46 – 49
- ✓ **in Thüringen:** Art. 91 – 95

Kommunalgesetze der Länder

Betrachten wir nun die Kommunalverfassungsgesetze der Länder. Es geht um die einfachgesetzlichen Rechtsquellen der Länder. Die Kommunalgesetze der Länder heißen Kommunalverfassungsgesetze, haben aber keinen Verfassungsrang. Andere Bezeichnungen sind Gemeindeordnung beziehungsweise Landkreisordnung. Der Begriff »Verfassung« weist auf die umfassende Bedeutung hin. Es handelt sich um einfache Gesetze mit grundlegender Ordnungsfunktion. Sie regeln Aufbau, Organe, Zuständigkeiten, Beteiligungsformen, Haushaltswesen und vieles mehr.

Wesentliche einfachgesetzliche (also unterhalb der Verfassung) Rechtsquellen sind die jeweiligen Kommunalverfassungssysteme in den Ländern. Das sind die zentralen Regelwerke.

Für jedes Bundesland ein anderes zentrales Regelwerk, logisch: Jeder kann es ein wenig besser:

- ✓ **in Baden-Württemberg:** Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (**GemO**)
- ✓ **in Bayern:** Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (**GO**)
- ✓ **in Brandenburg:** Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (**BbgKVerf**)
- ✓ **in Hessen:** Hessische Gemeindeordnung (**HGO**)
- ✓ **in Mecklenburg-Vorpommern:** Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (**KV M-V**)
- ✓ **in Niedersachsen:** Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (**NKomVG**)
- ✓ **in Nordrhein-Westfalen:** Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (**GO NRW**)
- ✓ **in Rheinland-Pfalz:** Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (**GemO**)
- ✓ **im Saarland:** Kommunalselbstverwaltungsgesetz (**KSVG**)

- ✓ **in Sachsen:** Sächsische Gemeindeordnung (**SächsGemO**)
- ✓ **in Sachsen-Anhalt:** Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (**KVG LSA**)
- ✓ **in Schleswig-Holstein:** Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (**GO**)
- ✓ **in Thüringen:** Thüringer Kommunalordnung (**ThürKO**)



Die Kommunalgesetze der Länder heißen Kommunalverfassungsgesetze, haben aber keinen Verfassungsrang. Der Begriff »Verfassung« weist auf die umfassende Bedeutung hin, meint die grundlegende Ordnungsfunktion.

Zu diesen Hauptregelwerken treten zahlreiche Spezialgesetze:

- ✓ Kommunalwahlgesetze
- ✓ Kommunalabgabengesetze
- ✓ Haushaltsverordnungen
- ✓ Regelungen zur interkommunalen Zusammenarbeit

Die kommunale Realität ist also nicht nur politisch, sondern auch normativ gut strukturiert – manche würden sagen: dicht geregelt.

Rechtsquellen auf kommunaler Ebene

Wichtige Rechtsquellen werden auch auf kommunaler Ebene selbst geschaffen, stellen damit autonomes Recht dar. Das sind dann keine Gesetze, denn Gesetze werden nur durch die Legislative, die Parlamente, beschlossen.



Die Kommunen sind Teil der Exekutive, das gilt auch für das gerne so genannte Gemeindeparlament. Deshalb ist der Begriff *Gemeindevertretung* treffender.

Zu nennen sind namentlich die Hauptsatzung und die Geschäftsordnung.

Hauptsatzung

Die Hauptsatzung ist so etwas wie das Grund- und Verfassungsstatut einer Kommune. Jede Kommune muss eine solche Satzung beschließen.



Satzungen sind Gesetze im materiellen, nicht aber im formellen Sinn, da sie nicht von einem Parlament, sondern von der Kommune erlassen werden. Damit regelt die Kommune ihre eigenen Angelegenheiten. Sie kennen Satzungen vielleicht auch aus Ihrer Vereinsarbeit.

Die Hauptsatzung enthält Regelungen, die für die Verfassung und die innere Organisation einer Kommune wesentlich sind. Dazu gehören insbesondere:

- ✓ Name und Gebiet der Kommune
- ✓ Hoheitszeichen
- ✓ Organisationsstruktur, etwa Bildung und Zusammensetzung von Ausschüssen und anderen kommunalen Gremien

Geschäftsordnungen

Die Geschäftsordnungen in den Kommunen regeln die Rechtsbeziehungen der Mitglieder der kommunalen Gremien. Es geht also um den Ablauf der Sitzungen. Insbesondere wird darin geregelt, wie die Einladungen verschickt werden, wie die Tagesordnung erstellt wird, wie die Sitzungen ablaufen und Beschlüsse gefasst werden. Zusammenfassend lassen sich die Rechtsquellen somit hierarchisch sortieren:

1. oben die Bundesebene (Grundgesetz und Bundesgesetze),
2. dann die Landesebene (Landesverfassung und Landesgesetze)
3. und zum Dritten das autonome Recht auf kommunaler Ebene.

Damit haben Sie die wesentlichen Rechtsquellen des Kommunalrechts kennengelernt.



Teil III

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht



IN DIESEM TEIL

Teil III behandelt die kommunale Selbstverwaltung und den Kernbereich kommunaler Handlungsfreiheit. Dabei wird erklärt, wie kommunale Aufgaben aufgebaut sind und wann Kommunen eigenverantwortlich handeln oder staatliche Aufträge ausführen. Außerdem wird die Rolle öffentlicher Einrichtungen sowie die staatliche Aufsicht zur Sicherung rechtmäßigen Handelns dargestellt. Zudem wird unterschieden, welche Aufgaben freiwillig übernommen werden können und welche verpflichtend sind, wodurch sich unterschiedliche Handlungsspielräume ergeben. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Bedeutung kommunaler Satzungen als verbindliches Recht im Alltag, das sich an höherrangigem Recht orientieren muss. Ebenso wird gezeigt, wie öffentliche Einrichtungen das Leben vor Ort konkret gestalten und als zentrale Instrumente der kommunalen Selbstverwaltung dienen. Abschließend werden die Formen der staatlichen Aufsicht sowie die Rechtsschutzmöglichkeiten der Kommunen dargestellt, die ihnen helfen, ihre Rechte gegenüber staatlichen Eingriffen und in Konfliktsituationen zu wahren.

Die Aufgaben der Kommunen

Aufgabensysteme: monistisches und dualistisches Modell der Aufgabenzuweisung

Eigener Wirkungskreis und weisungsfreie Aufgaben: Pflicht und Kür

Übertragener Wirkungskreis und Weisungsaufgaben

Kapitel 6

Aber bitte mit System: die kommunalen Aufgaben

Vom Kita-Neubau bis zur Friedhofspflege, von der Straßenunterhaltung bis zur Organisation des Weihnachtsmarktes – Kommunen erledigen einen bunten Strauß von Aufgaben, wie Abbildung 6.1 zeigt.

Und was die Kommunen tun (oder nicht tun oder nur zum Teil tun), das ist jeden Tag spürbar:

- ✓ Wenn die Straßenlaterne nicht funktioniert, merkt man es.
- ✓ Wenn die Grünanlagen nicht mehr richtig gepflegt werden, sieht man das.
- ✓ Wenn das Schwimmbad geschlossen wird, ärgert uns das.
- ✓ Wenn die Kita fehlt, muss man wegziehen.
- ✓ Und wenn die Feuerwehr nicht kommt, wird es dramatisch.

Hinter dem bunten Strauß an kommunalen Aufgaben steckt kein Zufall, sondern ein System. Und dieses System entscheidet darüber, ob die Kommune für die Aufgabenerledigung zuständig ist, und falls ja, ob sie über die Aufgabenerledigung frei gestalten darf oder nicht.



Abbildung 6.1: Aufgabenvielfalt in den Kommunen (© Inga Junk)

Denn jede Aufgabe wirft Fragen auf:

- ✓ Ist die Kommune für die Erledigung der Aufgabe zuständig?
- ✓ Muss die Kommune handeln?
- ✓ Darf sie selbst entscheiden, wie sie handelt?
- ✓ Darf das Land eingreifen?
- ✓ Wer bezahlt das alles eigentlich?

Diese Fragen bilden das Fundament des kommunalen Aufgabenrechts.

Offensichtlich ist:

- ✓ Es gibt Aufgaben, die eine Gemeinde erledigen **muss**, und
- ✓ es gibt Aufgaben, die eine Kommune wahrnehmen **kann**.



Die Einrichtung und Unterhaltung eines Heimatmuseums sind freiwillig, die Bereitstellung einer funktionstüchtigen Grundschule nicht.

Doch damit beginnt die juristische Arbeit erst. Denn selbst bei pflichtigen Aufgaben bleibt zu klären: Hat die Kommune wenigstens Gestaltungsspielraum? Oder ist sie vollständig weisungsgebunden?

Blieben wir bei dem Beispiel der Grundschule. Wir hatten das als pflichtige Aufgabe definiert. Bei den Kommunen bleibt aber Gestaltungsspielraum: »Kurze Beine, kurze Wege«, also in jedem Ortsteil eine kleine Grundschule« oder eben gerade nicht, weil Schule dort nicht mehr richtig funktioniert, wo zu wenige Kinder sind. Das sind die Entscheidungen, die in der Gemeinde getroffen werden.

Selbstverwaltung und Auftragsverwaltung

Unterscheiden Sie zwischen Selbstverwaltung und staatlichem Auftrag: Nicht jede Aufgabe, die eine Kommune wahrnimmt, ist eine klassische Selbstverwaltungsaufgabe. Die Kommunen handeln zwar häufig eigenständig – manchmal aber auch im Auftrag des Staates.

Stellen Sie sich die Kommunen in zwei Rollen vor: Einerseits sind sie »Herrin im eigenen Haus«. Sie entscheiden selbst über viele Angelegenheiten des örtlichen Lebens. Das ist der Kern der kommunalen Selbstverwaltung. Andererseits sind sie auch Teil des staatlichen Verwaltungsaufbaus. In bestimmten Bereichen übernehmen sie Aufgaben, die staatliche Aufgaben sind – etwa im Meldewesen oder bei Personalausweisen. Dann handeln die Kommunen gewissermaßen als verlängerter Arm des Staates.

Diese Unterscheidung ist nicht nur theoretisch interessant. Sie entscheidet über mehrere wichtigen Fragen:

- ✓ Wie groß ist die Entscheidungsfreiheit der Kommune?
- ✓ Darf das Land Weisungen erteilen?
- ✓ Wer trägt die Verantwortung?
- ✓ Wer bezahlt das?
- ✓ Kann sich die Kommune auf die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG berufen

Damit sind wir beim zentralen Punkt: dem kommunalen Aufgabensystem.

Monistisches und dualistisches Modell der Aufgabenzuweisung

Jetzt wird es knifflig. Die Kommunalgesetze der Länder unterscheiden zwei Grundmodelle, zwei unterschiedliche Systemlogiken, wenn es um die Einordnung kommunaler Aufgaben geht: das monistische und das der Aufgabenzuweisung.

Diese beiden Modelle sind keine zufälligen Konstruktionen, sondern das Ergebnis unterschiedlicher staatsorganisatorischer Vorstellungen nach 1945: Vereinfacht gesagt ging es um eine Grundfrage: Sind die Kommunen eine eigenständige politische Ebene oder hauptsächlich Verwaltungsorgane des Staates? Während das dualistische Modell eine klare Trennung zwischen kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben und staatlichen Aufgaben vornimmt, behandelt das monistische Modell alle von der Kommune wahrgenommenen Aufgaben grundsätzlich als kommunale Aufgaben.

Beide Modelle versuchen dieselbe Frage zu beantworten: Wie werden Aufgaben rechtlich eingeordnet, die Kommunen wahrnehmen?



Art. 28 Abs. 2 GG schützt nur Selbstverwaltungsaufgaben. Deshalb ist diese Unterscheidung dogmatisch relevant.

Monistisches Modell

Im monistischen Modell geht man von einem einheitlichen Begriff öffentlicher Aufgaben aus. Auch staatlich übertragene Aufgaben werden rechtlich wie kommunale Aufgaben behandelt. Die Kommune bleibt also Trägerin der Aufgabe – selbst dann, wenn das Land ihr diese Aufgabe übertragen hat. Hier liegt der Gedanke zugrunde, dass prinzipiell alle Aufgaben solche der Kommune sind, also auch die ohne jeden Ortsbezug. Also müssen auch alle vom Landesgesetzgeber zugewiesenen Aufgaben wie Selbstverwaltungsangelegenheiten behandelt werden.

Dieses monistische System ist das »modernere« Modell und wurde 1948 von den kommunalen Spitzenverbänden erarbeitet (sogenannter »Weinheimer Entwurf«) und in den Ländern

- ✓ Baden-Württemberg,
- ✓ Brandenburg,
- ✓ Hessen,
- ✓ Nordrhein-Westfalen,
- ✓ Sachsen und
- ✓ Schleswig-Holstein

umgesetzt.



In diesen Bundesländern geht man von einem einheitlichen Begriff der öffentlichen Aufgaben aus und unterscheidet nicht zwischen staatlichen und eigenen kommunalen Aufgaben.

Im Rahmen des monistischen Modells unterscheidet man zwischen

- ✓ Weisungsaufgaben und
- ✓ weisungsfreien Aufgaben.



Weisungen des Landes sind nur mit Einschränkungen möglich, weil alle Aufgaben (auch die vom Land zugewiesenen) wie eigene Aufgaben behandelt werden müssen. Die Kommune ist kein bloßes Außenbüro des Landes, sondern bleibt Trägerin der Aufgabe.

Dualistisches Modell

Das dualistische Modell geht einen anderen Weg. Im dualistischen Modell wird klar getrennt. Dieses ist in den Ländern

- ✓ Bayern,
- ✓ Mecklenburg-Vorpommern,
- ✓ Niedersachsen,
- ✓ Rheinland-Pfalz,
- ✓ Saarland,
- ✓ Sachsen-Anhalt und
- ✓ Thüringen

verankert.

Viele süddeutsche und mitteldeutsche Länder waren stark von der klassischen preußischen Verwaltungskultur geprägt. Dort war die klare Trennung zwischen Selbstverwaltungsaufgaben und staatlichen Aufgaben fest etabliert. Für diese Länder war deshalb das dualistische Modell vertraut und funktionierte aus ihrer Sicht gut. Für die grundlegende Umstellung der Verwaltungslogik sah man deshalb keinen Bedarf.

Nach dem dualistischen Modell unterscheidet man zwischen zwei Aufgabenbereichen – zwei »Wirkungskreisen«:

1. **der eigene Wirkungskreis**, zu dem die kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben gehören,
2. **der übertragene Wirkungskreis**, der die Staatsaufgaben umfasst, die der Staat auf die Kommunen übertragen hat.

Im eigenen Wirkungskreis handelt die Kommune weitgehend eigenständig. Im übertragenen Wirkungskreis dagegen handelt sie als staatliches Vollzugsorgan.

Dogmatisch ist die Trennung nach dem dualistischen Modell deutlicher – und damit auch die Frage, wann sich eine Kommune auf die Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes berufen kann.



Eine Aufgabenübertragung des Bundes auf die Kommunen ist nicht möglich. Mit der Föderalismusreform 2006 wurde im Grundgesetz das »Durchgriffsverbot« verankert. Es verbietet dem Bund, Aufgaben an die Kommunen zu übertragen. Die Aufgabenübertragung bleibt den Ländern vorbehalten.

In Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG heißt es: »Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.«



Die Relevanz der Unterscheidung in das monistische und dualistische Modell ist für die Praxis gering. Für die Dogmatik des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes und die verfassungsrechtliche Garantie hat es allerdings sehr wohl Auswirkungen. Warum?

Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG schützt die Selbstverwaltungsaufgaben. Das sind die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Handelt es sich nicht um Selbstverwaltungsaufgaben, sondern um staatliche Aufgaben, dann kann sich die Kommune gegenüber staatlichen Weisungen nicht auf Art. 28 Abs. 2 GG berufen.

Eigener Wirkungskreis beziehungsweise weisungsfreie Aufgaben

Die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises (beziehungsweise weisungsfreie Aufgaben im monistischen Aufgabensystem) sind die Selbstverwaltungsangelegenheiten im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Hier wird unterschieden in

- ✓ freiwillige Aufgaben und
- ✓ pflichtige Aufgaben.

Freiwillige Aufgaben

Die freiwilligen Aufgaben sind solche, bei denen die Kommunen völlig frei über das »Ob« und das »Wie« der Aufgabenerledigung entscheiden.

Und was solche freiwilligen Aufgaben sind, wird nicht vorgeschrieben. Es gibt nicht etwa eine Excel-Tabelle, der die freiwilligen Aufgaben zu entnehmen sind.

Die Kommunen haben vielmehr ein Aufgabenerfindungsrecht. Sie können freiwillig und nach (politischer) Interessenlage bestimmen, welche Aufgaben sie über die gesetzlich angeordneten Aufgaben wahrnehmen wollen.



Beispiele für freiwillige Aufgaben auf Ebene der Gemeinden

- ✓ Tierpark
- ✓ Soziale Einrichtungen
- ✓ Park- und Gartenanlagen
- ✓ Städtepartnerschaften
- ✓ Museen
- ✓ Büchereien
- ✓ Feste
- ✓ Schwimmbäder
- ✓ Vereinsförderungen



Beispiele für freiwillige Aufgaben auf Ebene der Landkreise

- ✓ Kreismusikschulen
- ✓ Kreisvolkshochschule
- ✓ Theater

Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis

Im eigenen Wirkungskreis gibt es für die Kommunen auch pflichtige Aufgaben (beziehungsweise im monistischen System weisungsfreie Pflichtaufgaben). Hier werden durch Gesetz den Kommunen Aufgaben auferlegt.



Die Kommunen haben hier keine Entscheidungsfreiheit bei dem »Ob« der Aufgabenerledigung, sehr wohl aber im Hinblick auf das »Wie«.



Beispiele für Pflichtaufgaben der Gemeinden

- ✓ Brandschutz
- ✓ Bestattungswesen
- ✓ Abwasserbeseitigungspflicht
- ✓ Grundschulen



Beispiele für Pflichtaufgaben der Landkreise

- ✓ Trägerschaft für den ÖPNV (Öffentlicher Personennahverkehr)
- ✓ Trägerschaft für den Rettungsdienst
- ✓ Schulträgerschaft für die weiterführenden Schulen
- ✓ Abfallwirtschaft

Machen wir es doch mal konkret

Wie ist das nun mit der Feuerwehr. Der Brandschutz ist eine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises beziehungsweise weisungsfreie Aufgabe. Es handelt sich allerdings gerade nicht um eine freiwillige Aufgabe, vielmehr um eine Pflichtaufgabe. Die Gemeinde hat also keine Entscheidungsfreiheit, »ob« sie diese Aufgabe wahrnehmen möchte. Wenn es brennt, dann muss auch gelöscht werden. Sehr wohl aber entscheidet die Gemeinde, »wie« sich die Ortsfeuerwehr beziehungsweise Ortsfeuerwehren organisieren. Die Entscheidung also, ob es in jedem kleinen Ortsteil eine Feuerwache gibt oder wie die Ausstattung mit Fahrzeugen und Technik konkret aussieht, ist Aufgabe der Kommune.

Das gilt auch für die Grundschulen. Über das »Ob« ist keine Diskussion zulässig, sehr wohl aber über das »Wie« und das bedeutet, dass die Gemeinde entscheidet, ob es in den Ortsteilen und Quartieren kleine einzügige Grundschulen gibt (Stichwort: »kurze Beine, kurze Wege«) oder größere Einheiten mit höherer technischer und personeller Ausstattung entstehen.

Übertragener Wirkungskreis beziehungsweise Pflichtaufgaben nach Weisung

Im übertragenen Wirkungskreis (Pflichtaufgaben nach Weisung im monistischen Aufgabensystem) nehmen die Kommunen staatliche Aufgaben des Landes beziehungsweise des Bundes wahr. Die Kommunen sind damit nicht nur an die Gesetze gebunden, sondern müssen sich auch den Weisungen der Aufsichtsbehörden unterwerfen.



Die Kommunen haben also im übertragenen Wirkungskreis beziehungsweise bei Pflichtaufgaben keine Entscheidungsfreiheiten hinsichtlich des »Ob« und »Wie« der Aufgabenerledigung.

Wenn den Kommunen keine Kompetenzen zu Eigenentscheidungen gegeben werden, ist das keine Selbstaufgabe der Kommune, sondern eine Fremdaufgabe, eine staatliche Aufgabe, die von der Kommune übernommen wird. Der örtliche Bezug ist also gerade keine Voraussetzung.



Auf der Gemeindeebene:

- ✓ Meldewesen, Personenstandswesen und Ausstellung von Personalausweisen und Reisepässen
- ✓ Gefahrenabwehr
- ✓ Versammlungswesen
- ✓ Gewerbeangelegenheiten.



Auf der Landkreisebene:

- ✓ Natur-, Tier- und Waldschutz
- ✓ Jagdwesen
- ✓ Katastrophenschutz



Die Eingliederung in den staatlichen Verwaltungsaufbau macht die Kommune nicht zu einer staatlichen Behörde. Auch die Personal- und Organisationshoheit bleibt bei der Kommune, denn die Beamten und Beschäftigten sowie Gebäude und Technik für die Aufgabenerledigung werden durch die Kommune zur Verfügung gestellt.

Warum nutzt der Staat die Kommunen – gleichsam als verlängerten Arm?

Warum erledigt der Staat bestimmte Aufgaben nicht einfach selbst? Warum baut er nicht überall eigene Behörden auf, statt Kommunen mit Aufgaben zu betrauen?

Näher am Menschen

Die Antwort ist erstaunlich pragmatisch: Weil Kommunen näher dran sind. Diese Nähe zur Lebenswirklichkeit macht kommunale Verwaltung oft praktischer und flexibler. Die Verwaltung kennt die Menschen vor Ort, und viele staatlichen Aufgaben haben einen starken Bezug zum Alltag der Bürger. Beispiele für die Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis hatte ich oben genannt. Stellen Sie sich vor, dass Sie für jede Ummeldung zu einer großen staatlichen Behörde in der Landeshauptstadt fahren müssten. Für viele Menschen wäre das eine kleine Tagesreise. Stattdessen geht man zum vereinbarten Termin ins örtliche Bürgeramt und verlässt das Gebäude im Idealfall mit einem neuen Ausweis oder einer erledigten Anmeldung.

Vor Ort

Ein weiterer Vorteil: Kommunen kennen ihre Umgebung. Wenn beispielsweise ein Bauantrag gestellt wird, wissen Mitarbeiter der örtlichen Bauverwaltung oft sofort,

- ✓ wo genau das Grundstück liegt,
- ✓ ob dort regelmäßig Hochwasserprobleme auftreten,

- ✓ ob in der Nachbarschaft bereits ähnliche Bauvorhaben genehmigt wurden oder
- ✓ ob eine neue Straße geplant ist.

Eine zentrale Behörde müsste diese Informationen erst mühsam zusammentragen.

Verwaltungskosten

Es gibt aber noch einen ganz handfesten Grund: Kosten. Wenn der Staat jede Aufgabe mit eigenen Behörden erledigen wollte, müsste er überall in Deutschland staatliche Verwaltungsstellen, Gebäude, Personal und IT-Strukturen aufbauen. Das wäre nicht nur teuer, sondern auch organisatorisch aufwendig.

Stattdessen nutzt der Staat vorhandene Strukturen: die kommunalen Verwaltungen. In praktisch jeder Stadt und jeder Gemeinde gibt es bereits ein Rathaus, Personal und Verwaltungsabläufe.

Für den Staat ist das ausgesprochen praktisch. Er kann Aufgaben übertragen, ohne überall eigene Behörden errichten zu müssen. Oder salopp formuliert: Der Staat nutzt die vorhandene Infrastruktur der Kommunen – gewissermaßen das bestehende Verwaltungsnetz.

Identität mit dem Staat

Die Verwaltung vor Ort stärkt Identität. Verwaltung wird greifbarer und sichtbarer. Das ist politisch nicht ganz unwichtig. Wenn Bürger ein Problem haben, wenden sie sich meist zuerst an die Kommune. Das Rathaus, das Bürgerbüro oder das Landratsamt sind für viele Menschen der erste Kontakt mit dem Staat. Die staatliche Verwaltung bekommt dadurch ein Gesicht vor Ort.

Kommunen sind deshalb nicht nur Orte politischer Selbstverwaltung, sondern zugleich ein wichtiger Teil des gesamten staatlichen Verwaltungssystems. Der Staat delegiert Aufgaben an Kommunen, weil Verwaltung dort oft am besten funktioniert – nämlich dort, wo die Menschen leben.

Die Satzung als ein zentrales und typisches Instrument der Selbstverwaltung

Die Satzung als ein Gesetz im materiellen Sinn

Die Rechtmäßigkeitsprüfung einer Satzung verstehen

Kapitel 7

Satzungen

Durch Satzungen wird entschieden, ob Sie im Schwimmbad Badekappen tragen müssen, wie hoch die Hundesteuer ausfällt oder ob Ihr Grundstück bebaut werden darf. Satzungen sind also keine Randerscheinung des Kommunalrechts – sie regeln ganz konkret Ihren Alltag. Und diese Satzungen sind Ihnen längst begegnet: als Bebauungsplan, als Abwassersatzung, als Friedhofssatzung oder als Hundesteuersatzung.

Nur: Wahrscheinlich haben Sie diese Regelungen bislang nicht als Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung wahrgenommen.

Und genau das ist der Punkt. Satzungen sind »Recht vor Ort« und »vor Ort« geschaffen. Hier wird der Abstand zwischen Normgeber (also dem Satzungsmacher) und Normadressaten (dem Betroffenen) minimal. Derjenige, der die Regel beschließt, lebt in der Regel in derselben Gemeinde wie derjenige, der von ihr betroffen ist.



Bundesgesetze gelten für das Bundesgebiet; Landesgesetze gelten für das jeweilige Land und Satzungen gelten für die örtliche Gemeinschaft.

Satzungshoheit

Blättern Sie noch mal zurück in Kapitel 5. Sie haben die Satzungshoheit der Kommunen als Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts kennengelernt. Nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG haben die Kommunen das Recht, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich zu regeln. Und das umfasst eben auch die Befugnis, Satzungen zu erlassen. »Eigenverantwortlich regeln« heißt nicht nur verwalten – es heißt auch: Recht setzen.



Aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht folgt, dass die Kommunen alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbst regeln dürfen, soweit diese nicht im Widerspruch zu Landes- und Bundesrecht stehen. Diese Regelungen werden *Satzungen* genannt. Die Befugnis zur Rechtssetzung gewährleistet somit Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG.

Satzungen als Gesetze im materiellen Sinn

Satzungen sind ein zentrales und typisches Instrument der kommunalen Selbstverwaltung und haben sowohl in der Praxis wie auch in Studium und Ausbildung sehr hohe Relevanz.

Wer sich zum ersten Mal mit Satzungen beschäftigt, stolpert fast zwangsläufig über zwei Begriffe, die sich verdächtig ähnlich anhören und trotzdem nicht dasselbe meinen:

- ✓ Gesetz im formellen Sinn
- ✓ Gesetz im materiellen Sinn

Das klingt zunächst ein wenig nach juristischer Wortakrobatik. Ist es aber nicht.

Man muss nur wissen, dass die Rechtswissenschaft hier zwei verschiedene Blickwinkel verwendet.

Die erste Frage lautet: Wer hat die Regel erlassen?

Die zweite Frage lautet: Was ist das überhaupt für eine Regel?

Je nachdem, welche Frage man stellt, kommt man zum formellen oder zum materiellen Gesetzesbegriff.

Gesetz im formellen Sinn

Ein Gesetz im formellen Sinn ist ein Gesetz, das vom Parlament in einem förmlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen worden ist. Entscheidend ist: Es handelt sich um ein Parlamentsgesetz. Auf Bundesebene werden solche Gesetze vom Bundestag, auf Landesebene vom Landtag beschlossen.



Wenn ein Landtag eine neue Gemeindeordnung beschließt, dann ist diese Gemeindeordnung ein Gesetz im formellen Sinn, weil sie vom Parlament beschlossen wurde. Ebenso sind zum Beispiel Polizeigesetze, Schulgesetze oder Haushaltsgesetze formelle Gesetze.

Gesetz im materiellen Sinn

Ein Gesetz im materiellen Sinn schaut nicht darauf, wer die Regel erlassen hat, sondern darauf, was diese Regel inhaltlich ist.

Gemeint sind allgemein verbindliche Rechtsnormen, also Regeln, die

- ✓ nicht nur für einen Einzelfall gelten,
- ✓ sondern für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen,
- ✓ und nicht nur für eine einzelne Person,
- ✓ sondern für eine Vielzahl von Personen.

Juristen sagen dazu:

abstrakt (= für viele Fälle) und generell (= für viele Personen).

Das klingt wieder ein bisschen trocken, meint aber im Grunde nur: Ein Gesetz im materiellen Sinn ist eine Regel mit allgemeinem Geltungsanspruch.



Satzungen sind Rechtsvorschriften, also abstrakt-generelle Regelungen, die die Kommunen erlassen.

- ✓ **Satzungen sind Gesetze im materiellen Sinn.** »Materiell« bedeutet »inhaltlich«.
- ✓ **Satzungen sind keine Gesetze im formellen Sinn.** Nach dem Prinzip der Gewaltenteilung werden Gesetze im formellen Sinn nur durch das Parlament beschlossen. Sie werden deshalb auch *Parlamentsgesetze* genannt.

Die Kommunen werden also auch nicht durch die Satzungsgebung Bestandteil der Legislative.



Der Rat ist kein Parlament. Er erlässt damit auch keine Gesetze im formellen Sinne. Satzungsgebung ist Rechtssetzung durch die Exekutive.

Der Grund für zwei Gesetzesbegriffe

Und jetzt fragen Sie sich, warum wir überhaupt zwei Gesetzesbegriffe benötigen? Die Antwort lautet: Weil in unserem Rechtssystem nicht nur Parlamente Regeln mit allgemeiner Wirkung erlassen.

Auch andere Stellen dürfen unter bestimmten Voraussetzungen verbindliche Regeln setzen, zum Beispiel:

- ✓ die Regierung durch Rechtsverordnungen
- ✓ die Gemeinde durch Satzungen

Und genau hier wird es spannend. Denn diese Regelungen sind keine *Parlamentsgesetze*. Sie sind also keine Gesetze im formellen Sinn.

Aber: Sie enthalten trotzdem allgemeine verbindliche Regeln. Deshalb sind sie Gesetze im materiellen Sinn.

Dies bedeutet: Nicht alles, was wie ein Gesetz wirkt, ist auch ein Parlamentsgesetz.

Standort der Satzungen im Rechtsgefüge

Und jetzt zurück zu den Satzungen. Wo stehen sie in unserem Rechtsgefüge?

Das Satzungsrecht

- ✓ ist ein typisches und zentrales Instrument der kommunalen Selbstverwaltung,
- ✓ beschränkt sich auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft,
- ✓ ist räumlich auf das Gemeindegebiet begrenzt,
- ✓ beschränkt sich nicht nur auf Bürger, sondern in der Regel auf alle Personen, die sich im Gemeindegebiet aufhalten.

Normenhierarchisch stehen Satzungen unter:

1. unserem Grundgesetz,
2. den formellen Gesetzen und
3. den Rechtsverordnungen.

Satzungen dürfen höherrangigem Recht nicht widersprechen (das ist der Rechtsgrundsatz des »Vorranges des Gesetzes«). Tun sie es doch, sind sie unwirksam.

Inhalte kommunaler Satzungen

Die Inhalte kommunaler Satzungen sind so vielfältig wie ihre Aufgabenfelder. Typisch sind Bauplanung, Kalkulation und Festsetzung von Abgaben, zum Haushaltsrecht und auch zur Nutzung von öffentlichen Einrichtungen.



- ✓ Hundesteuersatzung
- ✓ Benutzungssatzung für das kommunale Schwimmbad
- ✓ Abgabensatzung

Eine Satzung sagt zum Beispiel: Wer im Gemeindegebiet einen Hund hält, muss Hundesteuer zahlen. Das gilt nicht nur für eine Person, sondern für alle Hundehalter im Gemeindegebiet. Genau deshalb ist eine Satzung abstrakt-generell und damit ein Gesetz im materiellen Sinn.

Arten von Satzungen

Rechtlich von Relevanz ist es, dass zum Erlass einiger Satzungen jede Kommune verpflichtet ist. Ganz grundsätzlich können wir also Pflichtsatzungen von freiwilligen Satzungen unterscheiden

Freiwillige Satzungen

Freiwillige Satzungen sind leicht zu verstehen: In freiwilligen Satzungen regeln Kommunen genau das, was sie gerne per Satzung regeln möchten. Anders als bei Pflichtsatzungen gibt es hier keine gesetzliche Vorschrift, die sagt: »Das müsst ihr unbedingt regeln!« Stattdessen liegt die Entscheidung vollständig bei der Kommune selbst: »Ja, dazu machen wir eine Satzung.« – oder ebenso gut; »Nein, das lassen wir einfach so laufen.« Das ist der Kern der kommunalen Selbstverwaltung. Selbstverwaltung bedeutet nämlich nicht nur, dass Kommunen Dinge regeln dürfen – sondern auch, dass sie entscheiden dürfen, manche Dinge eben gerade nicht zu regeln. Manchmal ist die beste Regel nämlich die, die gar nicht erst geschrieben wird.

Denn wie es zum Selbstverwaltungsrecht gehört, Satzungen erlassen zu dürfen, gehört eben auch dazu, gelegentlich bewusst auf eine Satzung zu verzichten.

Das kann sogar praktisch sein. Denn jede Satzung will geschrieben, beschlossen, veröffentlicht und später vielleicht auch wieder geändert werden. Wer schon einmal versucht hat, ein Regelwerk zu formulieren, weiß: Ganz so einfach ist das nicht.



In freiwilligen Satzungen regeln die Kommunen, was sie durch Satzung regeln wollen. Hier entscheidet die Kommune selbst, ob sie regelt – oder bewusst nicht regelt.



Die Benutzung der Stadtbibliothek und des Schwimmbades kann durch eine freiwillige Satzung geregelt werden – muss aber nicht. Eine Kommune kann also festlegen, wie lange Bücher ausgeliehen werden dürfen, wann Mahngebühren anfallen oder ob das Springen vom Beckenrand erlaubt ist.

Sie kann aber auch entscheiden, dass vieles einfach durch Hausordnungen oder praktische Absprachen geregelt wird. Nicht jede Kleinigkeit braucht schließlich sofort den feierlichen Titel »Satzung«.

Und seien wir ehrlich: Manche Regeln funktionieren auch ganz ohne Paragraphen – etwa die unausgesprochene Regel, dass man in der Bibliothek keinen Burger isst oder im Schwimmbad nicht mit Anlauf in das Kinderbecken springt.

Pflichtsatzungen

Im Bereich der Pflichtsatzungen wird es für die Kommunen etwas ernster. Während freiwillige Satzungen nach dem Motto funktionieren »Wir regeln das, wenn wir das wollen«, gilt hier: »Das müsst ihr bitte unbedingt regeln.« Der Gesetzgeber hat also entschieden, dass bestimmte Bereiche so wichtig für das Funktionieren der kommunalen Gemeinschaft sind, dass sie zwingend durch Satzungen geregelt werden müssen.

Dabei unterscheiden wir zwei Arten von Pflichten Satzungen:

- ✓ unbedingte Pflichten Satzungen und
- ✓ bedingte Pflichten Satzungen

Unbedingte Pflichten Satzung

Unbedingte Pflichten Satzungen gelten immer. Sie sind nicht davon abhängig, ob eine Kommune etwas Bestimmtes tut oder nicht. Der Gesetzgeber sagt hier schlicht: Jede Kommune braucht diese Satzungen unbedingt. Merken Sie sich hier: die *Haushaltssatzung* und die *Hauptsatzung*.

Hauptsatzung

Stellen Sie sich die Hauptsatzung wie die »Hausordnung« der kommunalen Selbstverwaltung vor – nur deutlich offizieller und mit deutlich mehr Paragraphen. Die Kommunalverfassungsgesetze der Länder bestimmen die Mindestanforderungen für die Regelungen, die in der Hauptsatzung zu treffen sind.

Typische Inhalte sind zum Beispiel:

- ✓ Einladungsfristen für Gemeinderatssitzungen
- ✓ Regelungen zu Einwohnerfragestunden
- ✓ Möglichkeiten für Hybridsitzungen
- ✓ Bildung, Anzahl und Größe von Ausschüssen

Die Hauptsatzung legt also fest, wie der kommunale Maschinenraum organisatorisch läuft. Weil diese Regeln so wichtig sind, kann die Hauptsatzung nicht einfach mal schnell geändert werden. Für ihren Erlass oder ihre Änderung ist in der Regel eine qualifizierte Mehrheit im Gemeinderat erforderlich. Qualifizierte Mehrheit bedeutet, dass eine einfache knappe Mehrheit der anwesenden Mitglieder für eine Änderung der Hauptsatzung nicht ausreicht, sondern eine klare politische Mehrheit, etwa der Mehrheit der gewählten Mitglieder, erforderlich ist.



Die *Hauptsatzung* ist eine Art Verfassungsstatut der Kommune und enthält insbesondere organisatorische Vorschriften. Sie regelt die Rechtsverhältnisse innerhalb der Kommunen.

Haushaltssatzung

Die Haushaltssatzung beantwortet eine der wichtigsten Fragen jeder Verwaltung: Wofür darf Geld ausgegeben werden – und wie viel davon überhaupt?

Sie bildet also die rechtliche Grundlage für sämtliche Einnahmen und Ausgaben der Kommune. Ohne Haushaltssatzung läuft in finanzieller Hinsicht so gut wie nichts.

Besonders ist auch: Die Haushaltssatzung muss jedes Jahr neu erlassen werden. Während viele andere Satzungen über Jahre oder sogar Jahrzehnte gelten können, hat die Haushaltssatzung eine eingebaute »Ablauffrist«. Sie gilt nämlich nur für ein einziges Haushaltsjahr. Und dieses Haushaltsjahr entspricht dem Kalenderjahr. Am 31. Dezember um Mitternacht endet daher nicht nur das Jahr, sondern auch die Geltung der aktuellen Haushaltssatzung. Danach braucht die Kommune zwingend eine neue.



Auch die *Haushaltssatzung* ist eine Pflichtenatzung. Mit ihr wird der jährliche Haushaltsplan der Kommune festgestellt. Eine Haushaltssatzung muss also Jahr für Jahr erlassen werden.

Bedingte Pflichtenatzungen

Neben den unbedingten Pflichtenatzungen gibt es außerdem die sogenannten bedingten Pflichtenatzungen. Hier gilt das Prinzip: Die Satzung wird nur dann verpflichtend, wenn eine bestimmte Voraussetzung erfüllt ist. Die Kommune muss diese Satzung also nicht immer erlassen – aber sobald eine bestimmte Situation eintritt, wird dies zur Pflicht.



Wenn eine Kommune einen Eigenbetrieb gründet, etwa für das Gebäudemanagement oder den Betriebshof, dann muss sie auch eine Betriebssatzung für diesen Eigenbetrieb erlassen.

Der Eigenbetrieb braucht schließlich klare Regeln: Wer entscheidet was? Wer trägt die Verantwortung? Wie wird gewirtschaftet?



Jede Kommune muss eine Haushaltssatzung und eine Hauptsatzung erlassen. Diese Pflicht hängt nicht von bestimmten Voraussetzungen ab. Deshalb werden sie »unbedingte Pflichtenatzungen« genannt.

Satzungen mit Innenwirkung und Satzungen mit Außenwirkung

Wo wir schon bei Unterscheidungen sind: Es gibt in diesem Zusammenhang noch eine weitere Unterscheidung, die Sie gehört haben sollten:

- ✓ **Satzungen mit Innenwirkungen:** Der Name verrät es schon. Satzungen mit Innenwirkung wirken nur nach innen, innerhalb der Kommune. Sie betreffen nur die interne Verwaltung, regeln Abläufe oder Zuständigkeiten. Sie haben keine Auswirkungen auf die Einwohner oder Bürger einer Gemeinde.
- ✓ **Satzungen mit Auswirkungen:** Das sind Satzungen, die sich direkt auf den Einwohner oder Bürger auswirken, die nach außen – gleichsam aus dem Rathaus hinaus – wirken. Einwohner und Bürger können hier Rechte beziehungsweise Ansprüche ableiten, sich auf sie berufen.



Aus der Haushaltssatzung Ihrer Gemeinde können Sie keine direkten Ansprüche ableiten. Diese Satzung ist eine verbindliche Vorgabe für die Verwaltung, bindet Rat und Verwaltung. Das ist also eine Satzung mit Innenwirkung.

Die Hundesteuersatzung ist eine Satzung mit Außenwirkung. Sie wirkt auf Sie: Wenn Sie Hundehalter sind, müssen Sie Jahr für Jahr die Hundesteuer zahlen (oder sie wird quartalsweise abgebucht).

Rechtmäßigkeit einer Satzung

Sie haben erfahren, dass mit einer Satzung grundsätzliche Entscheidungen durch eine Kommune getroffen werden und bei solchen mit Außenwirkung in Rechte von Einwohnern und Bürgern eingegriffen wird. Deshalb kann eine Satzung nicht »mal ganz einfach so« durch die Verwaltung oder den Bürgermeister erlassen werden. Es sind vielmehr Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen zu beachten, und zwar im Hinblick auf das Verfahren wie auch den Inhalt.

Die Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Satzung ist beliebter Prüfungsstoff. Und zwar schon deshalb, weil die formelle und die materielle Rechtmäßigkeit einer Satzung geprüft werden muss. Es können ganz viele Prüfungsfallen eingebaut werden. Wir schauen uns das gleich mal an.

Formelle Anforderungen an die Satzungen

Die formellen Anforderungen an Satzungen finden sich in unseren kommunalen Ordnungen sowie in den Spezialgesetzen, die die Rechtsgrundlage der Satzung bilden.

Die wesentlichen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen im formellen Bereich habe ich Ihnen zusammengestellt:

- ✓ **Zuständigkeit:** Zuständig für den Erlass von Satzungen ist in allen Bundesländern der Gemeinderat. Die Zuständigkeit für den Erlass von Satzungen kann niemals beim Bürgermeister oder Landrat liegen.
- ✓ **Verfahren:** Die für eine ordnungsgemäße Beschlussfassung im Gemeinderat geltenden Regeln wie ordnungsgemäße Ladung, Beschlussfähigkeit, Sicherstellung des Öffentlichkeitsgebotes, Befangenheitsregeln, ordnungsgemäße Abstimmung müssen zwingend auch für einen Satzungsbeschluss eingehalten werden. Alle diese Themen werden in Kapitel 16 vertieft.



Für bestimmte Satzungen, beispielsweise die wichtige Hauptsatzung, sind qualifizierte Mehrheiten im Gemeinderat erforderlich, das heißt eine einfache Mehrheit reicht bei einer Abstimmung nicht aus.

- ✓ **Ausfertigung:** Nach ordnungsgemäßer Beschlussfassung bedürfen Satzungen einer Ausfertigung. Was nach einem antiquierten Begriff klingt, ist eine wichtige Rechtmäßigkeitsvoraussetzung, denn die Ausfertigung stellt sicher, dass der Beschluss mit dem

textlichen Inhalt übereinstimmt und die Verfahrensanforderungen eingehalten wurden. Die Ausfertigung erfolgt durch handschriftliche Unterzeichnung durch den Bürgermeister.

- ✓ **Öffentliche Bekanntmachung:** Da die Betroffenen von der neuen oder geänderten Satzung Kenntnis erhalten müssen, muss nach der Ausfertigung die Satzung öffentlich bekannt gemacht werden. Erst dann wird sie wirksam. So wird sichergestellt, dass der Adressat einer Satzung von der Rechtsnorm Kenntnis erlangen und sich nach ihr richten kann.

Die Kommunalverfassungsgesetze enthalten nähere Bestimmungen zur notwendigen Form der öffentlichen Bekanntmachung.

Typisch sind die Bekanntmachungen durch

- Amtsblatt,
- örtliche Tageszeitung,
- Verkündungstafel am Rathaus und inzwischen auch ganz häufig
- das Internet.

Die Kommunalverfassungsgesetze geben verschiedene Varianten der öffentlichen Bekanntmachung vor, in deren Rahmen die Kommune selbst entscheidet. Die Kommune muss aber verbindlich regeln, wie die Satzungen veröffentlicht werden (etwa durch eine Bekanntmachungssatzung oder Festlegung in der Hauptsatzung). An diese Regelung muss sich die Kommune dann auch immer halten. Grund dafür ist, dass die Einwohner und Bürger auch wissen müssen, wie sie von Satzungen, die sie betreffen, Kenntnis erlangen können.



Entfaltet eine Satzung auch Rechtswirkung, wenn ein Betroffener die Satzung im Amtsblatt oder Internet nicht wahrgenommen hat? Die Antwort lautet: Ja.

Auch hier gilt der Satz »Unwissenheit schützt vor Strafe nicht«. Es ist ausreichend, dass die Möglichkeit der Kenntnisnahme besteht.

- ✓ **Kommunalaufsicht:** Für manche Satzungen werden Mitwirkungsrechte beziehungsweise Mitwirkungspflichten von Aufsichtsbehörden vorgegeben. Das unterscheidet sich sehr stark von Bundesland zu Bundesland.



Beispiele sind die Haushaltssatzung, die Hauptsatzung oder einschlägiges Fachrecht (Baugesetzbuch).

Materielle Anforderungen an die Satzungen

Nachdem die soeben beschriebenen formellen Voraussetzungen für eine Satzung erfüllt sein müssen (etwa Beschluss, Ausfertigung und Bekanntmachung), stellt sich eine zweite

Frage zur Rechtmäßigkeit einer Satzung: Was darf eigentlich in einer Satzung stehen – und was nicht? Denn eine Satzung ist nicht irgendein Verwaltungstext oder eine interne Dienst-anweisung. Sie ist eine Rechtsnorm, also ein Gesetz im materiellen Sinn. Damit gelten für Satzungen im Grundsatz dieselben rechtlichen Anforderungen, die auch für andere Gesetze gelten. Mit anderen Worten: Auch die kommunale Satzungsgebung ist an Recht und Gesetz gebunden.

Im Einklang mit höherrangigem Recht

Die wichtigste materielle Grenze ergibt sich aus einem zentralen Grundsatz des Rechtsstaates: Satzungen dürfen nicht im Widerspruch zu höherrangigen Rechtsverordnungen beziehungsweise Gesetzen stehen. Man spricht vom »Vorrang des Gesetzes«.

Satzungen stehen in der Normenhierarchie unter

- ✓ **unserem Grundgesetz,**
- ✓ **den formellen Gesetzen,**
- ✓ **den Rechtsverordnungen.**

Verstößt eine Satzung gegen höherrangiges Recht, dann ist sie unwirksam. Die Gemeinde kann also nicht per Satzung etwas erlauben oder verbieten, was ein Gesetz anders regelt.



Eine Gemeinde beschließt eine Satzung mit folgendem Inhalt: »Im gesamten Gemeindegebiet sind politische Versammlungen grundsätzlich verboten.« Das wäre rechtlich nicht haltbar. Denn die Versammlungsfreiheit ist ein Grundrecht aus dem Grundgesetz. Eine Gemeinde kann dieses Grundrecht nicht einfach per Satzung aushebeln.

Der Vorrang des Gesetzes sorgt also dafür, dass kommunale Regelungen in die bestehende Rechtsordnung passen müssen.

Grundrechte gelten auch für Satzungen

Weil Satzungen Gesetze im materiellen Sinn sind, gelten für sie auch die grundrechtlichen Anforderungen. Das bedeutet: Wenn eine Satzung in die Rechte von Menschen eingreift, muss sie die Grundrechte beachten. Die Gemeinde kann also nicht einfach beliebige Einschränkungen beschließen.

Gerade im kommunalen Alltag kommt das häufiger vor, als man denkt. Viele Satzungen greifen tatsächlich in Rechte ein – etwa wenn sie

- ✓ Gebühren festsetzen,
- ✓ Nutzung öffentlicher Einrichtungen regeln,
- ✓ Verbote aussprechen.

All diese Regelungen müssen mit den Grundrechten vereinbar sein.



Eine Gemeinde betreibt eine öffentliche Bibliothek und erlässt eine Bibliothekssatzung. Darin steht: »Die Nutzung der Bibliothek ist nur Personen über 50 Jahren erlaubt.« Diese Regelung wäre kaum haltbar. Sie würde eine große Bevölkerungsgruppe ohne sachlichen Grund ausschließen.

Die Grundrechte wirken also auch im kommunalen Satzungsrecht als eine Art Schutzschild für die Bürger.

Der Bestimmtheitsgrundsatz

Ein weiterer wichtiger rechtsstaatlicher Grundsatz ist das Bestimmtheitsgebot. Das bedeutet: Eine Satzung muss klar und verständlich formuliert sein.

Die Einwohner und Bürger müssen erkennen können,

- ✓ was erlaubt ist,
- ✓ was verboten ist und
- ✓ welche Folgen ein bestimmtes Verhalten hat.

Eine Satzung darf also nicht so formuliert sein, dass niemand so genau weiß, was eigentlich gemeint ist.



Angenommen, eine Gemeinde würde folgende Vorschrift in eine Satzung aufnehmen: »Im Gemeindegebiet ist unordentliches Verhalten verboten.« Das klingt vielleicht zunächst ganz sinnvoll – aber rechtlich ist es ein Problem. Denn was genau ist »unordentliches Verhalten«?

- ✓ Ein Fahrrad, das schief am Zaun steht?
- ✓ Den Bürgermeister nicht begrüßt?
- ✓ Zu laut gelacht?

Unklare Begriffe können dazu führen, dass eine Regelung nicht ausreichend bestimmt ist. Das Bestimmtheitsgebot schützt die Bürger davor, dass sie gegen unklare oder beliebige Regeln verstoßen, ohne es überhaupt zu wissen.

Vertrauensschutz

Ein weiterer wichtiger Grundsatz des Rechtsstaates ist der Vertrauensschutz. Menschen sollen sich grundsätzlich darauf verlassen können, dass die Rechtsordnung nicht plötzlich rückwirkend zu ihrem Nachteil verändert wird.

Auch bei Satzungen spielt dieser Grundsatz eine Rolle. Die Kommune kann natürlich neue Satzungen beschließen oder bestehende ändern. Aber sie darf nicht ohne Weiteres Regelungen erlassen, die nachträglich in bereits abgeschlossene Sachverhalte eingreifen.



Eine Gemeinde beschließt im Jahr 2026 eine neue Gebührensatzung für die Nutzung der Sporthalle. Darin steht: »Die Gebühr gilt rückwirkend auch für alle Nutzungen seit dem Jahr 2024.« Das wäre rechtlich problematisch. Vereine, die die Halle 2024 oder 2025 genutzt haben, konnten damals nicht wissen, dass später eine höhere Gebühr festgelegt wird. Sie durften darauf vertrauen, dass die damaligen Regelungen gelten.

Der Vertrauensschutz sorgt also dafür, dass der Staat – und damit auch die Gemeinde – nicht nachträglich die Spielregeln verändert, wenn Menschen ihr Verhalten bereits darauf eingestellt haben.

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Schließlich gilt für Satzungen auch ein weiterer zentraler rechtsstaatlicher Grundsatz: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dieser Grundsatz verlangt, dass staatliche Maßnahmen nicht über das notwendige Maß hinausgehen dürfen.

Eine Regelung muss also

- ✓ einen legitimen Zweck erfüllen,
- ✓ geeignet sein, diesen Zweck zu erreichen,
- ✓ erforderlich sein und
- ✓ angemessen sein.

Das klingt zunächst nach juristischer Theorie – aber im kommunalen Alltag lässt sich das sehr gut nachvollziehen.



Angenommen, eine Gemeinde möchte verhindern, dass Hunde den neuen und frisch angelegten Stadtpark beschädigen. Eine mögliche Satzungsregelung wäre: »Im Stadtpark müssen Hunde angeleint werden.« Das ist in der Regel ein verhältnismäßiges Mittel, um Schäden zu vermeiden. Eine andere Regelung könnte lauten: »Hundehalter dürfen den Stadtpark überhaupt nicht betreten.« Das wäre schon deutlich einschneidender.

Und eine noch extremere Regelung wäre etwa: »Wer mit einem Hund den Stadtpark betritt, muss ein Ordnungsgeld von 5.000 Euro zahlen.« Spätestens hier würde man wohl sagen: Das Ziel – der Schutz des Rasens – ist verständlich, aber die Maßnahme ist völlig überzogen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sorgt also dafür, dass staatliche Regelungen nicht mit der juristischen Brechstange arbeiten.

Also, auch die Kommunen dürfen Regeln aufstellen, aber sie müssen sich dabei selbst an die Regeln des Rechtsstaates halten. Schauen wir uns im nächsten Kapitel die öffentlichen Einrichtungen genauer an.

Kapitel 8

Öffentliche Einrichtungen

Für die Erfüllung der vielfältigen kommunalen Aufgaben benötigen die Kommunen mehr als gute Absichten, engagierte Bürger, interessierte Einwohner und motivierte Mitarbeiter im Rathaus und Kreishaus. Sie brauchen auch Instrumente für die Aufgabenerfüllung. Eines der wichtigsten Instrumente der kommunalen Leistungserbringung sind die öffentlichen Einrichtungen. Öffentliche Einrichtungen sind gewissermaßen das Werkzeug der Kommunalpolitik, wenn es um Infrastruktur, Kultur und soziale Daseinsvorsorge geht. Hier wird Kommunalpolitik konkret: im Schwimmbad, in der Bibliothek, auf dem Wochenmarkt oder im Jugendzentrum. Der Betrieb öffentlicher Einrichtungen ist in allen Kommunalverfassungsgesetzen der Länder vorgesehen und geregelt. Kommunen können – und sollen – Einrichtungen schaffen, die das Leben der Menschen vor Ort verbessern.

Die öffentliche Einrichtung

Unter einer »öffentlichen Einrichtung« verstehen Juristen:

1. das Bereitstellen von Sach- und Personalmitteln,
2. zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe,
3. die durch Widmung der Öffentlichkeit bereitgestellt und unterhalten wird,
4. zum Zwecke der bestimmungsgemäßen Nutzung

Eine Kommune stellt also Personal, Gebäude oder andere Ressourcen bereit und erklärt offiziell, dass diese der Öffentlichkeit für einen bestimmten Zweck zur Verfügung stehen.



Typische öffentliche Einrichtungen sind zum Beispiel Schwimmbäder, Mehrzweckhallen, Bibliotheken, und Kindertagesstätten.

Aber auch kleinere Dinge können öffentliche Einrichtungen sein: historischer Ratssaal im Rathaus für Trauungen, Marktplatz für Wochenmärkte oder Festplatz für Volksfeste.

Zusammenfassung von personellen und sachlichen Mitteln

Das Merkmal der Einrichtung setzt voraus, dass personelle oder sachliche Mittel zusammengefasst werden, um eine bestimmte Aufgabe zu erfüllen.

- ✓ **Das kann ein Gebäude mit Personal sein, beispielsweise eine Bibliothek.**
- ✓ **Das kann ein Platz mit Organisation sein, beispielsweise ein Wochenmarkt.**
- ✓ **Das kann auch eine digitale Plattform sein.** Auch die Homepage einer Kommune im Internet kann also als öffentliche Einrichtung betrieben werden, wenn sie eine Plattform für Nachrichten oder Werbezwecke bietet.



Das Merkmal der Einrichtung setzt lediglich eine insoliert nutzbare Zusammenfassung von personellen und/oder sachlichen Mitteln voraus. Eine physische Fassbarkeit ist keine notwendige Voraussetzung. Vielmehr können Einrichtungen auch in virtueller Form bestehen.

Die Widmung

Der entscheidende Schritt zur öffentlichen Einrichtung ist die sogenannte Widmung. Erst durch eine Widmung wird eine beliebige Zusammenfassung personeller Kräfte und sächlicher Mittel zu einer öffentlichen Einrichtung.



Mit *Widmung* sind hier nicht die persönlichen Worte gemeint, die Sie auf der ersten Seite lesen, wenn Sie ein Buch zu Ihrem Geburtstag geschenkt bekommen, sondern eine Widmung ist der Hoheitsakt, durch den die bereitgestellten Sach- und Personalmittel der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.

Mit der Widmung legt die Kommune fest:

- ✓ wer die Einrichtung nutzen darf,
- ✓ wofür sie genutzt werden darf und
- ✓ unter welchen Bedingungen.

Die Widmung kann erfolgen durch:

- ✓ eine ausdrückliche Erklärung, etwa durch eine Satzung.
- ✓ eine konkludente Erklärung.

Konkludente Erklärung bedeutet, dass man nichts sagt, aber das eigene Verhalten deutlich macht, was man will. Sie können das so abgrenzen: Eine ausdrückliche Erklärung lautet: »Ich kaufe dieses Buch.« Die konkludente Erklärung: Sie gehen zur Kasse und legen das Buch auf das Band. Das bedeutet: schlüssiges Verhalten statt Worte.



Eine konkludente Erklärung ist eine Willenserklärung, die nicht ausdrücklich mit Worten (mündlich oder schriftlich) abgegeben wird, sondern durch schlüssiges Verhalten. Das Verhalten einer Person zeigt also eindeutig, welche Absicht sie hat.



- ✓ Sie legen im Supermarkt eine Dose Eierravioli auf das Kassenband. Ihr schlüssiges Verhalten zeigt, dass Sie die Dose kaufen wollen.
- ✓ Sie steigen in einen Bus und entwerfen Ihr Ticket. Damit erklären Sie konkludent, dass Sie einen Beförderungsvertrag abschließen.



Und jetzt der Klassiker im Kommunalrecht, wenn es um die konkludente Widmung geht: Der Bürgermeister springt bei der Eröffnung ins neue Freibad. Spätestens dann dürfte klar sein, dass das Bad ab sofort der Öffentlichkeit zur Verfügung steht.

Der Umfang der Erklärung kann beschränkt oder erweitert werden.

- ✓ **Widmungserweiterung:** Aus der Sporthalle wird zum Beispiel eine Mehrzweckhalle.
- ✓ **Widmungsbeschränkung:** Aus der Mehrzweckhalle wird eine Sporthalle.

Abgrenzung: Was keine öffentliche Einrichtung ist

Nicht alles, was einer Kommune gehört, ist automatisch eine öffentliche Einrichtung. Keine öffentlichen Einrichtungen sind insbesondere:

- ✓ **Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch:** Dazu gehören Straßen, Wege und Gewässer, für die keine Zulassung zur Nutzung benötigt wird.
- ✓ **Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch:** Beispiele sind der Sitzungssaal oder Besprechungsräume im Rathaus, die nur für die Erledigung der Amtsgeschäfte genutzt werden und gerade nicht für Bürger zur Verfügung stehen. Auch der Schneepflug des Betriebshofes ist ein Beispiel.
- ✓ **Sachen des Finanzvermögens:** Das sind wirtschaftliche Unternehmen von Kommunen, die ohne Bezug zur Daseinsvorsorge und mit der Absicht von Gewinnerzielung geführt werden.

Entscheidungsfreiheit zur Bereitstellung

Die Gemeinden haben grundsätzlich das Recht, Einrichtungen zu schaffen, die sie für sinnvoll halten. Dieses Recht ergibt sich aus der kommunalen Selbstverwaltung.

Der Gemeinderat entscheidet politisch:

- ✓ Welche Angebote wollen wir bereitstellen?
- ✓ Was kostet die öffentliche Einrichtung in Bau und Unterhalt?

Das kann zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen. Die eine Kommune betreibt ein großes Theater, die andere nicht. Die eine baut ein neues Freizeitbad, die andere saniert lieber das alte Hallenbad. Solange keine gesetzliche Verpflichtung besteht, entscheidet also die Kommune selbst, ob und in welchem Umfang eine öffentliche Einrichtung geschaffen wird und ebenso darüber, ob eine in die Jahre gekommene öffentliche Einrichtung erhalten wird.



Die Einwohner haben grundsätzlich keinen Anspruch darauf, dass eine öffentliche Einrichtung geschaffen oder erhalten wird.



Ein Tipp für die Profis: Wenn Sie unbedingt eine öffentliche Einrichtung in Ihrer Gemeinde geschaffen oder erhalten sehen möchten (das »alte« Schwimmbad oder die »neue« Stadthalle) und Ihr Gemeinderat mit dem Bürgermeister das gerade nicht will, bleibt Ihnen der Weg über ein *Bürgerbegehren* und einen *Bürgerentscheid*, um Ihre Interessen durchzusetzen. Diese und andere Formen der direkten Demokratie sind in den kommunalen Ordnungen der Länder vorgesehen. Sie geben also Ihre Einflussmöglichkeiten auf kommunaler Ebene nicht mit dem Wahltag ab. Und weil Teilhabe so wichtig ist, habe ich diese Themen der direktdemokratischen Elemente und insbesondere das Thema Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Kapitel 12 vertieft.



Beim Betrieb von öffentlichen Einrichtungen darf sich die Kommune mit Blick auf ihre Finanz- und Verwaltungskraft nicht übernehmen. Der Gesetzgeber kann aber die Errichtung und den Betrieb bestimmter Einrichtungen auch vorschreiben. Dies gilt zum Beispiel für Schulen, Kitas, Abfall- und Abwasserbeseitigung.

Typen öffentlicher Einrichtungen

Die Bandbreite kommunaler Einrichtungen ist groß. Typischerweise unterscheidet man:

- ✓ **Soziale Einrichtungen** wie Kitas, Sportstätten und Jugendzentren
- ✓ **Kulturelle Einrichtungen** wie Bibliotheken, Museen und Theater
- ✓ **Wirtschaftliche Einrichtungen** wie Wasserversorgung und Abfallbeseitigung
- ✓ **Veranstaltungen** wie Märkte und Feste

Alle diese Einrichtungen haben eines gemeinsam: Sie dienen der Versorgung der Bevölkerung mit wichtigen Leistungen, die für das Zusammenleben in einer Kommune notwendig oder zumindest sehr wünschenswert sind. Manchmal sind diese Einrichtungen spektakulär – etwa ein modernes Erlebnisbad oder eine große Konzerthalle. Manchmal sind sie eher unspektakulär – etwa der Bauhof oder die Kanalisation.

Organisationsformen der »öffentlichen Einrichtung«

Es gibt verschiedene Organisationsformen für öffentliche Einrichtungen und die Kommunen sind bei der Auswahl frei. Auch hier sind wir wieder beim kommunalen Selbstverwaltungsrecht: Erinnern Sie sich an die »Organisationshoheit« als eine der Gemeindehoheiten?



Wenn Sie mit dem Begriff der *Organisationshoheit* so überhaupt nichts anfangen können, dann blättern Sie noch mal zurück in das Kapitel 5.

Denkbar sind folgende Organisationsformen

- ✓ Integration der öffentlichen Einrichtung in die unmittelbare Gemeindeverwaltung
- ✓ Öffentliche-rechtliche Organisationsform (Eigenbetrieb, Regiebetrieb oder Anstalt des öffentlichen Rechts)
- ✓ Privatrechtliche Organisationsformen (GmbH, AG)



Selbstverständlich ist auch ein Wechsel der Organisationsform nachträglich möglich.

Zulassungsanspruch der Einwohner

Alle Einwohner einer Gemeinde haben grundsätzlich das Recht, die öffentlichen Einrichtungen ihrer Gemeinde zu nutzen. Erfüllen die Einwohner also die Voraussetzungen, müssen sie zur Benutzung der öffentlichen Einrichtung zugelassen werden. Doch wann erfüllt ein Einwohner die Voraussetzungen? Wann ist er anspruchsberechtigt?

Anspruchsberechtigt sind

- ✓ **die Einwohner** als natürliche Personen.



- ✓ Eine Einwohnerin nutzt die Stadtbibliothek.
- ✓ Ein Einwohner besucht das kommunale Schwimmbad.
- ✓ Ein Bürger beantragt die Nutzung eines Gemeindefauna.

- ✓ **natürliche Personen als sogenannte »Forensen«**. Forensen sind natürliche Personen, die nicht in der Gemeinde wohnen, aber dort Grundbesitz haben oder ein Gewerbe betreiben und einen Bezug zum Grundbesitz oder Gewerbebetrieb haben.



- ✓ Ein Landwirt besitzt Felder in der Gemeinde, wohnt aber außerhalb.
- ✓ Eine Unternehmerin betreibt eine Werkstatt im Ort, lebt jedoch woanders.
- ✓ Ein Restaurantbesitzer führt seinen Betrieb in der Gemeinde, wohnt aber nicht dort.

- ✓ **Personenmehrheiten**, wenn sie (der Verein, der Verband, der Ortsverband einer Partei oder dergleichen) ihren Sitz im Gemeindegebiet haben.



- ✓ Ein Fußballverein mit Sitz in der Gemeinde nutzt den Sportplatz.
- ✓ Ein Musikverein probt im Gemeindesaal.
- ✓ Ein Ortsverband einer Partei veranstaltet eine Versammlung.



Die Einwohner sind immer anspruchsberechtigt, Forensen bei Bezug zur Gemeinde und die Personenmehrheiten nur dann, wenn sie ihren Sitz in der Gemeinde haben.

Nutzung

Das Nutzungsrecht besteht nur im Rahmen der Widmung und im Rahmen des geltenden Rechts:

- 1. Im Rahmen der Widmung:** Die Berechtigung besteht nur im Rahmen der Widmung und die Widmung kann beschränkt sein. So kann zum Beispiel eine Gemeinde, eine Sporthalle für örtliche Sportvereine zur Verfügung stellen und auf eben diese beschränken. Einzelpersonen haben dann keinen Anspruch auf Nutzung.
- 2. Nutzung im Rahmen des geltenden Rechts:** Der Zulassungsanspruch kann auch durch die Vorschriften des »geltenden Rechts« begrenzt sein.

Es gibt zum Beispiel Kapazitätsgrenzen bei der Nutzung von öffentlichen Einrichtungen. Die Stadthalle kann eben für das Adventskonzert am vierten Advent nicht zweimal vergeben werden.

Aufzulösen sind allerdings die Nutzungskonflikte. Wenn mehrere Anspruchsberechtigte dieselbe Einrichtung zur gleichen Zeit nutzen wollen, muss die Kommune eine Auswahlentscheidung treffen. Diese hat nach pflichtgemäßem Ermessen unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 3 GG) und des Willkürverbots zu erfolgen. Typische Auswahlkriterien sind:

- ✓ Reihenfolge der Anträge (»Wer zuerst kommt, mahlt zuerst«)
- ✓ Übereinstimmung mit dem Widmungszweck
- ✓ Bedeutung der Veranstaltung für die Gemeinde
- ✓ Tradition oder regelmäßige Durchführung

Bei Gleichstand kann ein Losverfahren oder ein Rotationsprinzip angewendet werden. Unzulässig sind jedenfalls sachfremde oder willkürliche Entscheidungen.

Anschluss- und Benutzungszwang

Bei vielen öffentlichen Einrichtungen gilt: Man kann sie benutzen – muss aber nicht. Niemand wird gezwungen, jede Woche die Stadtbibliothek aufzusuchen und wenigstens einmal in der Woche eine Zeitung oder ein Buch in die Hand zu nehmen. »Leider« darf ich mit einem Augenzwinkern anfügen.

Es gibt jedoch einige Einrichtungen, bei denen die Gemeinde sagt: »Hier gibt es keine Wahlfreiheit – hier wird angeschlossen und benutzt.« Genau an dieser Stelle kommt der sogenannte *Anschluss- und Benutzungszwang* ins Spiel. Der Anschluss- und Benutzungszwang betrifft vor allem Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge. Also solche Einrichtungen, die für das Funktionieren des täglichen Zusammenlebens unverzichtbar sind. Besonders anschaulich wird das bei einem Blick unter die Straße: Kanalisation, Abwasserleitungen und Müllentsorgung gehören nicht gerade zu den glamourösen Themen des öffentlichen Rechts – sind aber für eine funktionierende Gesellschaft absolut zentral. Der Anschluss- und Benutzungszwang bedeutet: Bestimmte Grundstücke müssen an eine öffentliche Einrichtung angeschlossen werden und diese Einrichtung muss anschließend auch tatsächlich genutzt werden. Die Kommune sorgt damit dafür, dass wichtige Infrastrukturen flächendeckend funktionieren.

Der Anschlusszwang

Der Anschlusszwang verpflichtet Eigentümer bestimmter Grundstücke, ihr Grundstück an eine öffentliche Einrichtung anzuschließen. In der Praxis bedeutet das meist, dass eine Leitung vom Grundstück zur öffentlichen Anlage hergestellt werden muss – etwa zur Kanalisation oder zur Wasserversorgung. Die Kosten für diesen Anschluss tragen in der Regel die Grundstückseigentümer selbst. Mit anderen Worten: Die Gemeinde sorgt für die Infrastruktur, der Eigentümer sorgt für die Verbindung. Der Anschlusszwang betrifft also zunächst nur die technische Seite: Das Grundstück muss physisch mit der öffentlichen Einrichtung verbunden sein.

Der Benutzungszwang

Der Benutzungszwang geht noch einen Schritt weiter. Er verpflichtet die Betroffenen nicht nur zum Anschluss, sondern auch zur tatsächlichen Nutzung der Einrichtung. Ohne Benutzungszwang könnte jemand zwar an die Kanalisation angeschlossen sein, sein Abwasser aber trotzdem in eine private Anlage oder – noch problematischer – in die Umwelt ableiten. Der Benutzungszwang sorgt also dafür, dass die öffentliche Einrichtung nicht nur existiert, sondern auch tatsächlich genutzt wird.



- ✓ Abwasserkanalisation – niemand soll sein Abwasser privat entsorgen.
- ✓ Wasserversorgung – sauberes Trinkwasser soll einheitlich sichergestellt werden.

- ✓ Abfallentsorgung – Müll gehört in die Tonne, nicht in den Wald.
- ✓ Bestattungseinrichtungen – selbsterklärend meine ich.

Besonders einprägsam ist das Beispiel der Kanalisation. Hier wird schnell klar, warum es keine Wahlfreiheit geben darf: Eine funktionierende Abwasserentsorgung ist eine grundlegende Voraussetzung für Hygiene, Umweltschutz und öffentliche Gesundheit.

Warum überhaupt Zwang?

Der Anschluss- und Benutzungszwang wirkt zunächst ziemlich streng. Im öffentlichen Recht ist er aber ein typisches Instrument, um bestimmte Gemeinwohlinteressen durchzusetzen. Ohne einen solchen Zwang könnten wichtige Systeme der Daseinsvorsorge nicht zuverlässig funktionieren.

Verfassungsrechtliche Grenzen

Der Anschluss- und Benutzungszwang greift in Grundrechte der Betroffenen ein. Besonders betroffen sind die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und das Eigentumsrecht (Art. 14 GG). Deshalb darf eine solche Verpflichtung nur bestehen, wenn ein öffentliches Bedürfnis vorliegt. Reine Einnahmeinteressen der Kommune reichen dafür nicht aus. Der Anschluss- und Benutzungszwang muss also immer sachlich gerechtfertigt und verhältnismäßig sein:

- ✓ Schutz der öffentlichen Gesundheit
- ✓ Sicherstellung hygienischer Verhältnisse
- ✓ Umweltschutz und Schutz natürlicher Lebensgrundlagen
- ✓ Funktionsfähigkeit der öffentlichen Infrastruktur

Öffentliche Einrichtungen gehören zum Kern der kommunalen Selbstverwaltung: Die Gemeinde organisiert Wasserversorgung, Müllentsorgung oder Kanalisation grundsätzlich selbst. Auch der Anschluss- und Benutzungszwang zeigt, wie weit diese Gestaltungsmacht reichen kann. Ganz ohne Kontrolle läuft das allerdings nicht – auch Gemeinden müssen sich an Recht und Gesetz halten. Dafür sorgt die Kommunalaufsicht. Und das schauen wir uns im nächsten Kapitel an.

Gemeindefreundliches Verhalten der Aufsicht

Funktionen

Die Aufsicht der Kommunen: präventiv und repressiv

Rechtsaufsicht und Fachaufsicht

Kapitel 9

Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser: Aufsicht

Die kommunale Selbstverwaltung ist ein verfassungsrechtlich garantiertes Recht – aber kein Freibrief zur improvisierten Selbstverwirklichung. Art. 28 Abs. 2 GG gewährt den Kommunen Autonomie, allerdings ausdrücklich »im Rahmen der Gesetze«, also nicht grenzenlos.

Der gesetzliche Rahmen existiert dabei nicht als rein ästhetische Dekoration des Grundgesetzes. Er erfüllt einen sehr praktischen Zweck: Er soll verhindern, dass kommunales Handeln in vielleicht gut gemeinte, aber rechtlich unzulässige Initiativen oder Entscheidungen überführt wird.

Denn so sympathisch kommunale Gestaltungslust auch sein mag – ein vollständig unbeaufsichtigtes Selbstverwaltungssystem würde früher oder später zu recht interessanten Experimenten führen. Und nicht alle Experimente sind im Verwaltungsrecht erwünscht.

Selbstverwaltung bedeutet Freiheit, aber keine Freiheit ohne Regeln. Und sobald Regeln existieren, stellt sich eine ganz praktische Frage: Wer achtet eigentlich darauf, dass sie eingehalten werden?

Und damit sind wir beim Thema des Kapitels: die staatliche Aufsicht über die Kommunen.

Aufsicht der Kommunen als Korrelat der Selbstverwaltung

In der staatsrechtlichen Literatur wird die Aufsicht häufig als Korrelat der kommunalen Selbstverwaltung bezeichnet. Das bedeutet: Selbstverwaltung und Aufsicht gehören systematisch zusammen. Je mehr Freiheit der Staat den Kommunen einräumt, desto wichtiger wird eine Instanz, die überwacht, ob diese Freiheit im Rahmen der Gesetze ausgeübt wird. Beschränkungen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts durch staatliche Aufsicht sind daher nicht nur zulässig, sondern sogar verfassungsrechtlich unverzichtbar. Ohne Aufsicht würde die Bindung der Kommunen an Recht und Gesetz letztlich ins Leere laufen. Die staatliche Aufsicht hat somit die Aufgabe, das Handeln der Kommunen zu überwachen und sicherzustellen, dass dieses mit der geltenden Rechtsordnung vereinbar ist.

Dabei ist die Aufsicht allerdings nicht als institutionalisierter Kontrollfreak konzipiert. Die kommunale Selbstverwaltung soll nicht durch permanente Eingriffe ausgehöhlt werden. Leitidee ist vielmehr ein sogenanntes *gemeindefreundliches Verhalten* der Aufsichtsbehörden.

Das gemeindefreundliche Verhalten

Der Begriff »gemeindefreundliches Verhalten« klingt zunächst etwas nach pädagogischem Leitbild, hat aber eine klare rechtliche Funktion. Die Aufsichtsbehörden sollen grundsätzlich zurückhaltend agieren. Sie sollen beraten, unterstützen und nur dann eingreifen, wenn es wirklich notwendig ist. Oder etwas zugespitzter formuliert: Die Aufsicht soll korrigieren, nicht erziehen und schon gar nicht bevormunden.

Gerade diese Zurückhaltung ist ein wesentlicher Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Denn eine Aufsicht, die jede kommunale Entscheidung permanent hinterfragt, würde die Selbstverwaltung sehr schnell zu einer Art Außenstelle der Landesverwaltung degradieren. Und genau das wollte der Verfassungsgeber gerade nicht, anderenfalls hätte er ja auch Art. 28 Abs. 2 GG weglassen können.



Der *Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens* besagt, dass die Kommunen gegenseitig dazu verpflichtet sind, auf die berechtigten Interessen der jeweils anderen Seite Rücksicht zu nehmen. Schließlich sind Staat und Kommunen keine Gegner, sondern Partner.

Die Aufsicht sollte also nur einschreiten,

- ✓ wenn nach ihrem Ermessen ein aufsichtsrechtliches Tätigwerden gerechtfertigt ist.
- ✓ wenn ein öffentliches Interesse an der Rechtmäßigkeit des kommunalen Handelns besteht
- ✓ wenn das Einschreiten verhältnismäßig ist.

Das folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes. Maßnahmen der Aufsicht müssen also unterbleiben, wenn die rechtmäßigen Zustände auch durch Beratung der Kommune erfolgen können.



Die Quintessenz ist: Kooperation statt Konfrontation. Die Aufsicht darf die Handlungsfreiheit der Kommunen nicht unnötig beschneiden, sondern muss partnerschaftlich handeln.

Die Aufsicht muss sich stets kommunalfreundlich verhalten. Konkret heißt das:

- ✓ Die Aufsicht darf die Kommunen nicht bevormunden.
- ✓ Die Aufsicht darf die Dezentralisierung der Aufgabenerledigung nicht konterkarieren.
- ✓ Sie darf sich – so formuliert es das Bundesverfassungsgericht – nicht zur »Einmischungsaufsicht« entwickeln.

Funktionen der Kommunalaufsicht

Die staatliche Aufsicht erfüllt mehrere zentrale Funktionen im kommunalen System und diese Funktionen lassen sich so zusammenfassen:

- ✓ **Wahrung der Rechtsstaatlichkeit:** Zunächst dient die Kommunalaufsicht der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit. Kommunales Handeln muss – wie jede staatliche Tätigkeit – an Recht und Gesetz gebunden sein. Das steht in Art. 20 Abs. 3 GG als Kern der Rechtsstaatlichkeit. Hier heißt es, dass die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden ist und die vollziehende Gewalt (und damit auch die Kommunen) und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden sind. Die Aufsicht stellt sicher, dass diese Bindung eingehalten wird.
- ✓ **Schutz der Bürger:** Daneben erfüllt sie eine Schutzfunktion für die Bürger. Kommunale Entscheidungen wirken sich häufig unmittelbar auf die Lebensverhältnisse vor Ort aus. Wenn also eine Kommune rechtswidrig handelt, sind die Auswirkungen oft sehr konkret spürbar. Die Aufsicht dient daher auch dem Schutz der Bürger vor rechtswidrigem Verwaltungshandeln.
- ✓ **Stabile Finanzen:** Ein weiterer wichtiger Aspekt betrifft die finanzielle Stabilität der Kommunen. Die Aufsicht achtet darauf, dass Kommunen ihre Haushaltswirtschaft im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben führen und keine finanziellen Verpflichtungen eingehen, die dauerhaft nicht tragbar sind. Zumindest ist das der Plan. Die kommunale Haushaltsrealität zeigt gelegentlich, dass auch Aufsichtsbehörden keine hellseherischen Fähigkeiten besitzen.

- ✓ **Beratungsfunktionen:** Schließlich erfüllt die Aufsicht auch eine Beratungsfunktion. Gerade kleinere Kommunen sind häufig auf rechtliche oder organisatorische Unterstützung angewiesen. Die Aufsichtsbehörden fungieren daher nicht selten als Ansprechpartner für schwierige Rechtsfragen.

Rechtsaufsicht und Fachaufsicht

So, es wird wichtig. Wir hatten in Kapitel 6 den eigenen vom übertragenen Wirkungskreis abgegrenzt.



Im eigenen Wirkungskreis handeln die Kommunen in eigener Verantwortung. Hier verwirklicht sich die kommunale Selbstverwaltung in ihrem eigentlichen Kern. Im übertragenen Wirkungskreis hingegen erfüllen die Kommunen staatliche Aufgaben, die ihnen durch Gesetz übertragen wurden.

Diese Unterscheidung hat auch unmittelbare Auswirkungen auf die Art der staatlichen Aufsicht.

Unterscheiden Sie die

- ✓ **Rechtsaufsicht** (im eigenen Wirkungskreis) und die
- ✓ **Fachaufsicht** (im übertragenen Wirkungskreis).

Die Intensität der staatlichen Aufsicht hängt davon ab, in welchem Aufgabenbereich die Kommune tätig wird.

Rechtsaufsicht (= Kommunalaufsicht)

Im eigenen Wirkungskreis unterliegen die Kommunen lediglich der Rechtsaufsicht. Die Rechtsaufsicht beschränkt sich darauf zu prüfen, ob das kommunale Handeln rechtmäßig ist.

Rechtmäßigkeitsprüfung ohne Zweckmäßigkeitsprüfung

Ob eine kommunale Entscheidung politisch klug, wirtschaftlich sinnvoll oder organisatorisch besonders elegant ist, geht die Rechtsaufsicht grundsätzlich nichts an. Gerade diese Beschränkung schützt den Kern der kommunalen Selbstverwaltung. Würde der Staat auch die Zweckmäßigkeit kommunaler Entscheidungen überprüfen dürfen, wäre von eigenverantwortlicher Selbstverwaltung nicht mehr viel übrig.



Vorsicht Begriffswirrwarr

Die Begriffe *Kommunalaufsicht*, *Rechtsaufsicht* und *Fachaufsicht* gehen oft durcheinander.

Unterscheiden Sie hier sehr sauber, weil zwei Sprachweisen existieren.

1. Enger Begriffsgebrauch (kommunalrechtlich präzise)

Im eigentlichen kommunalrechtlichen Sinn bedeutet Kommunalaufsicht: staatliche Aufsicht über die Kommunen im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung. Diese Aufsicht ist Rechtsaufsicht. Sie beschränkt sich also auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des kommunalen Handelns. Der Staat darf hier nicht prüfen, ob eine Entscheidung sinnvoll oder zweckmäßig ist.

Deshalb wird in der kommunalrechtlichen Literatur häufig gesagt:
Kommunalaufsicht = Rechtsaufsicht

Die Kommunalaufsicht betrifft den eigenen Wirkungskreis der Kommunen. Dieser Bereich ist durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützt. Wenn der Staat hier auch die Zweckmäßigkeit prüfen dürfte, würde er faktisch die kommunalen Entscheidungen ersetzen. Das würde die Selbstverwaltung entwerten.

Die Fachaufsicht betrifft dagegen den übertragenen Wirkungskreis. Hier handeln Kommunen nicht als Selbstverwaltung, sondern als Verwaltungsorgane des Staates. Die Kommune führt hier staatliche Aufgaben aus. Deshalb darf der Staat auch stärker eingreifen: Die Fachaufsicht prüft neben der Rechtmäßigkeit auch die Zweckmäßigkeit

Halten wir fest:

- Kommunalaufsicht = Rechtsaufsicht über die kommunale Selbstverwaltung
- Davon zu unterscheiden: Fachaufsicht über staatliche Aufgaben der Kommunen.

2. Kommunalaufsicht als Sammelbegriff

Und warum wird nun trotzdem manchmal »Kommunalaufsicht = Rechtsaufsicht + Fachaufsicht« geschrieben oder gesprochen?

Das ist eine verwaltungsorganisatorische Vereinfachung. Manche Darstellungen verwenden »Kommunalaufsicht« als Sammelbegriff für jede staatliche Kontrolle über Kommunen. Das ist aber unpräzise. Wir bleiben dabei: Kommunalaufsicht ist die staatliche Rechtsaufsicht über die Gemeinden und Landkreise zur Sicherstellung der Gesetzmäßigkeit ihres Handelns im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung.



Die *Rechtsaufsicht* beschränkt sich auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des kommunalen Handelns.

Die Rechtsaufsichtsbehörde darf hier also nur eine einzige Frage stellen:

Ist das rechtlich zulässig?

Bei der Rechtsaufsicht findet keine Kontrolle der Zweckmäßigkeit statt. Alles andere wäre auch nicht verfassungsgemäß, schließlich handelt die Kommune weisungsfrei im eigenen Wirkungskreis und muss sich nur im gesetzlichen Rahmen bewegen. Ob zweckmäßig oder nicht, das entscheidet die Kommune selbst.



Ob eine Straße in der fiktiven Stadt Neustadt saniert werden muss, entscheidet die Kommune selbst. Die Zweckmäßigkeit oder die Art der Sanierung wird hier nicht geprüft, sehr wohl aber, ob die Sanierung ordnungsgemäß ausgeschrieben wurde.

Mittel der Rechtsaufsicht

Grundsätzlich hat die Rechtsaufsicht präventive und repressive Mittel. Den Unterschied erläutere ich Ihnen gleich.

Vorgesehen sind in allen Bundesländern folgende Aufsichtsmittel, die Sie gleich genauer kennenlernen werden:

1. Informationsrecht
2. Beanstandungsrecht
3. Anordnungsrecht
4. Ersatzvornahme

Informationsrecht

Der Rechtsaufsichtsbehörde steht das Recht zu, sich über alle Angelegenheiten der Kommune zu informieren.

Die Rechtsaufsicht darf – nach eigenem Ermessen –

- ✓ sich schriftlich oder mündlich informieren lassen,
- ✓ Akten anfordern,
- ✓ Verwaltungsmitarbeiter einbestellen oder
- ✓ auch selbst an Gemeinderatssitzungen teilnehmen.

Dieses Informationsrecht hat allerdings auch Grenzen:

- ✓ Der Rechtsaufsichtsbehörde steht das Informationsrecht nur für Einzelfälle zu. Ihr ist es nicht erlaubt, flächendeckend und fortlaufend, Beschlusslagen oder Tätigkeiten der Kommune anzufordern.
- ✓ Die Aufsicht darf nur die Informationen verlangen, die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben auch erforderlich sind.



Die Kommune kann sich gegenüber der Rechtsaufsicht niemals auf Geheimhaltungs- oder Datenschutzvorschriften berufen und auch nicht darauf, dass Beschlüsse im nichtöffentlichen Teil einer Sitzung gefasst wurden. Das Informationsrecht der Rechtsaufsichtsbehörde geht vor.



Bleiben wir bei der fiktiven Stadt Neustadt (laut Wikipedia soll es im Übrigen 27 Gemeinden und Städte mit diesem Namen in Deutschland geben). Neustadt möchte ein neues Schulzentrum durch einen privaten Investor für rund 150 Millionen Euro bauen lassen. Das Geschäftsmodell sieht so aus, dass die Stadt Neustadt mit dem Bau und dem Betrieb des Schulzentrums nichts zu tun hat, dafür aber monatlich eine Betriebskostenpauschale an den privaten Investor zahlt sowie ebenso monatlich Zins und Tilgung für die gleichsam vorfinanzierten Investitionen. Die Kommunalaufsicht fordert daraufhin: die Vertragsentwürfe, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und die Stellungnahme des Kämmers. In einem solchen Fall hat die Aufsicht ein vollständiges Informationsrecht, weil es um eine mögliche finanzielle Überforderung der Stadt Neustadt geht.

Beanstandungsrecht

Ein zentrales Aufsichtsmittel ist das Beanstandungsrecht. Es hat zur Voraussetzung, dass die Kommune einen rechtswidrigen Beschluss gefasst hat.



Die *Beanstandung* ist ein Verwaltungsakt, mit dem die Rechtswidrigkeit einer Maßnahme festgestellt wird. Der Kommune wird sodann eine Frist eingeräumt, die Entscheidung zu überdenken beziehungsweise zu ändern. Die Beanstandung zielt also auf die Korrektur der Maßnahme durch die Kommune selbst.



Wieder schauen wir nach Neustadt: Hier hatte sich der Bürgermeister um die Ansiedlung einer großen internationalen Chip-Fabrik verdient gemacht, was der Kommune jährlich richtig viel Gewerbesteuer einbringt. Die Ratsmitglieder sind darüber sehr erfreut, können sie doch endlich wieder »segnend« durch das Stadtgebiet ziehen und Wohltaten an die Vereine verteilen. Auch der Bürgermeister soll nach dem Wunsch der Ratsmitglieder ein »Dankeschön« erhalten. Der Rat beschließt, dem Bürgermeister für seine besondere Leistung eine Sonderzahlung in Höhe von 5.000 Euro zu gewähren. Der Bürgermeister hat die Beschlussvorlage dazu selbst eingebracht und im Rat der Stadt Neustadt auch mit abgestimmt. So nicht, sagt die Aufsicht. Zu Recht: Eine Beanstandung der Aufsicht ist rechtmäßig, denn der Beschluss war schon formell rechtswidrig, weil der Bürgermeister trotz seiner Befangenheit mit abgestimmt hat und es an einer Rechtsgrundlage für eine »Sonderzahlung« fehlt. Nach dem Besoldungsrecht für Bürgermeister gibt es nur feste Dienstbezüge, keine Boni.

Anordnungsrecht

Das Anordnungsrecht wird durch die Aufsicht dann eingesetzt, wenn die Kommune das gebotene Handeln entgegen einer Rechtspflicht unterlässt.



Das *Anordnungsrecht* ist das Recht der Kommunalaufsicht, einer Kommune verbindlich aufzugeben, eine gesetzlich vorgeschriebene Maßnahme vorzunehmen, wenn diese ihrer Pflicht nicht von sich aus nachkommt.



Eine Schule wird trotz dauerhafter Unterschreitung der gesetzlich vorgeschriebenen Mindestschülerzahl durch die Kommune nicht geschlossen. Die Kommunalaufsicht kann dann anordnen, dass die Kommune die Schule schließen muss.

Ersatzvornahme

Schauen wir zuletzt auf die Ersatzvornahme.



Mit *Ersatzvornahme* ist gemeint, dass die geplante Maßnahme durch die Aufsicht durchgeführt wird beziehungsweise eine andere Maßnahme statt der ursprünglich geplanten. Jedenfalls immer auf Kosten der Kommune selbst. Dies setzt voraus, dass die Kommune einer Beanstandung nicht nachgekommen ist, also eine vorher beanstandete Maßnahme nicht geändert hat.



In unserem Neustadt weigert sich der Rat – trotz mehrfacher Aufforderungen – einen Haushalt zu beschließen. Grund dafür sind erhebliche politische Auseinandersetzungen. Die Ratsmitglieder werden sich nicht einig, ob der notwendige Haushaltsausgleich über höhere Einnahmen oder kleinere Ausgaben zu erreichen ist. Nach mehreren Beanstandungen und verstrichenen Fristen greift die Aufsicht dann zu einer Ersatzvornahme. Die Kommunalaufsicht erstellt den Haushalt anstelle der Kommune.

Von Land zu Land verschieden: weitere Instrumente der Rechtsaufsicht

Neben den beschriebenen Mitteln der Rechtsaufsicht (= Kommunalaufsicht) gibt es weitere Mittel, die sich von Land zu Land unterscheiden. Gehört haben sollten Sie wenigstens von

- ✓ der Bestellung eines Beauftragten,
- ✓ der Möglichkeit der Auflösung des Gemeinderates,
- ✓ dem vorzeitigen Ende der Amtszeit eines Hauptverwaltungsbeamten,
- ✓ der Anweisung des Hauptverwaltungsbeamten.

Bestellung eines Beauftragten

Die Bestellung eines Beauftragten ist ein Instrument der Kommunalaufsicht, das eingesetzt wird, wenn eine Kommune ihre gesetzlichen Aufgaben wiederholt nicht mehr

ordnungsgemäß erfüllt, gleichgültig ob sie diese nicht erfüllen kann oder will. Andere und mildere Mittel der Kommunalaufsichtsbehörde – wie etwa das Anordnungsrecht oder die Ersatzvornahme – sind dann erfolglos geblieben.

Die Aufsichtsbehörde setzt in solchen – seltenen – Fällen eine externe Person (den Beauftragten) ein, die bestimmte Aufgaben der Kommune vorübergehend übernimmt. Der Beauftragte handelt anstelle der zuständigen kommunalen Organe, namentlich dem Gemeinderat. Ziel ist es, die Handlungsfähigkeit der Kommune wiederherzustellen und rechtmäßige Entscheidungen sicherzustellen.



Ein Gemeinderat ist so zerstritten, dass er über Monate keinen Haushalt beschließen kann. Ohne Haushalt kann die Gemeinde aber viele Aufgaben nicht erfüllen. Die Kommunalaufsicht kann deshalb einen Beauftragten einsetzen, der den Haushalt aufstellt oder beschließt, damit die Verwaltung wieder arbeiten kann.

Ein anderes Beispiel: Eine Kommune weigert sich dauerhaft, eine gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe zu erfüllen, etwa eine Grundschule organisatorisch zu sichern. Dann kann ein Beauftragter eingesetzt werden, der diese Entscheidung anstelle der Kommune trifft.

Der Beauftragte heißt nicht in allen Ländern »Beauftragter«. Andere Bezeichnungen lauten Beauftragter der Kommunalaufsicht, Staatsbeauftragter oder Sonderbeauftragter.

Inhaltlich ist die Maßnahme aber überall sehr ähnlich: Eine Person wird von der Aufsichtsbehörde eingesetzt und übernimmt vorübergehend Aufgaben der Kommune, um rechtmäßiges Verwaltungshandeln sicherzustellen.

Möglichkeit der Auflösung des Gemeinderates

Wenn der Gemeinderat dauerhaft handlungsunfähig ist oder wiederholt gegen geltendes Recht verstößt, kann im Extremfall seine Auflösung angeordnet werden.

Durch die Auflösung des Gemeinderates wird eine Neuordnung der kommunalen Vertretung ermöglicht. In der Regel werden anschließend Neuwahlen durchgeführt, damit die Bürger einen neuen Gemeinderat wählen können. Darum gilt in der Praxis: Dieses Instrument steht zwar in manchen Kommunalverfassungen, wird aber so gut wie nie angewendet.

Bevor überhaupt über eine Auflösung nachgedacht wird, greifen die Aufsichtsbehörden fast immer zu milderer Mitteln, zum Beispiel:

- ✓ Beanstandung
- ✓ Anordnung
- ✓ Bestellung eines Beauftragten

Diese Mittel reichen in der Praxis fast immer aus. Wir halten fest: Die Auflösung des Gemeinderates ist ein besonders schwerer Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung und wird daher nur in extremen Ausnahmefällen vorgesehen. In der Praxis spielt dieses Instrument kaum eine Rolle.



Da die Möglichkeit der Auflösung des Gemeinderates einen erheblichen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung darstellt, wird sie nur in besonders schwerwiegenden Fällen angewendet und kommt in der Praxis sehr selten vor. Die Auflösung eines Gemeinderates durch die Kommunalaufsicht gehört zu den schärfsten Eingriffen des Staates in die kommunale Selbstverwaltung. Der Gemeinderat ist nämlich die von den Bürgern gewählte Vertretung der Gemeinde. Deshalb wäre eine staatliche Auflösung ein sehr starker Eingriff in das Demokratieprinzip und die Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG.

Vorzeitige Beendigung der Amtszeit des Hauptverwaltungsbeamten

Auch ein Hauptverwaltungsbeamter kann sein Amt nicht unbegrenzt behalten, wenn er seine Amtspflichten schwer verletzt oder nicht mehr in der Lage ist, sein Amt ordnungsgemäß auszuüben.

In solchen Fällen kann seine Amtszeit vorzeitig beendet werden. Die rechtlichen Voraussetzungen und das Verfahren sind in den Kommunalverfassungen der jeweiligen Bundesländer geregelt. Häufig ist hierfür eine Entscheidung des Gemeinderates oder ein besonderes rechtliches Verfahren erforderlich.

Eine vorzeitige Beendigung der Amtszeit kommt allerdings nicht wegen kleiner Fehler oder einzelner Fehlentscheidungen in Betracht. Voraussetzung sind in der Regel schwerwiegende Pflichtverletzungen, grobe Rechtsverstöße oder eine dauerhafte Amtsunfähigkeit.

Ziel dieser Maßnahme ist es, die Funktionsfähigkeit der kommunalen Verwaltung sicherzustellen und das Vertrauen in eine rechtmäßige Amtsführung zu schützen.

Meist wird aber die vorzeitige Beendigung der Amtszeit, also die Suspendierung, nicht durch die Kommunalaufsicht initiiert, sondern durch Abwahl durch den Gemeinderat oder durch einen Bürgerentscheid.

Wenn ein Hauptverwaltungsbeamter schwere Pflichtverletzungen begeht (zum Beispiel Korruption, Untreue oder gravierende Amtsverstöße), kann auch ein Disziplinarverfahren zur Entfernung aus dem Amt führen.



Die vorzeitige Beendigung der Amtszeit eines Hauptverwaltungsbeamten ist ein schwerer Eingriff in die kommunale Personalstruktur. Anders als die Auflösung eines Gemeinderates kommt sie in der Praxis jedoch durchaus vor, insbesondere im Zusammenhang mit Abwahlverfahren oder disziplinarrechtlichen Maßnahmen.

Anweisung des Hauptverwaltungsbeamten

Wenn der Hauptverwaltungsbeamte eine rechtliche Pflicht nicht erfüllt oder gegen geltendes Recht verstößt, kann die Kommunalaufsicht ihm eine verbindliche Anweisung erteilen.

Durch eine solche Anweisung wird der Hauptverwaltungsbeamte verpflichtet, eine bestimmte Maßnahme vorzunehmen oder zu unterlassen. Die Kommunalaufsicht greift damit unmittelbar in die Verwaltungstätigkeit ein, um die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben sicherzustellen.

In der Praxis bedeutet dies, dass die Aufsichtsbehörde dem Hauptverwaltungsbeamten vorgibt, wie er in einer bestimmten Angelegenheit rechtmäßig zu handeln hat.

Man könnte vereinfacht sagen, die Kommunalaufsicht weist ihn darauf hin und teilt mit: »Handeln Sie in dieser Angelegenheit entsprechend den gesetzlichen Vorgaben«. Dieses Instrument dient dazu, rechtswidriges Verwaltungshandeln zu korrigieren, ohne sofort zu schwereren Maßnahmen wie der Bestellung eines Beauftragten greifen zu müssen.



Der Bürgermeister der Stadt Neustadt weigert sich, einen rechtmäßig gefassten Beschluss des Stadtrates umzusetzen, obwohl er dazu verpflichtet wäre. Die Kommunalaufsicht kann den Bürgermeister dann anweisen, den Beschluss umzusetzen und die erforderlichen Verwaltungsmaßnahmen zu ergreifen.

Die Anweisung des Hauptverwaltungsbeamten ist ein vergleichsweise mildes Mittel der Kommunalaufsicht. Sie soll sicherstellen, dass die Verwaltung rechtmäßig handelt, ohne unmittelbar stärker in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen zu müssen.

Zusammenfassend halten wir fest: Es gibt viele Mittel der Rechtsaufsicht. Diese sind in den kommunalen Ordnungen der Länder konkret und abschließend beschrieben. Die Rechtsaufsichtsbehörden können und dürfen sich deshalb nicht einen Maßnahmenkatalog selbst erarbeiten. Vielmehr wird der Maßnahmenkatalog durch den Gesetzgeber ganz konkret vorgeschlagen. Bei der Anwendung der Aufsichtsmittel hat die Rechtsaufsichtsbehörde mit dem mildesten Mittel (zumeist das Informationsrecht) zu beginnen.

Grenzen wir dies nun zur Fachaufsicht ab.

Fachaufsicht

Die Fachaufsicht gilt für die Aufgaben der Kommunen im übertragenen Wirkungskreis. In diesem Bereich handeln die Kommunen nicht als selbstverwaltende Körperschaften, sondern im Auftrag des Staates. Sie nehmen hier Aufgaben wahr, die eigentlich dem Staat zustehen, die aber aus praktischen Gründen von den kommunalen Behörden erledigt werden.

Da die Kommunen hier nicht ihre eigenen Angelegenheiten regeln, sondern staatliche Aufgaben vollziehen, ist die staatliche Kontrolle deutlich intensiver ausgestaltet als im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung. Das nennen wir: Fachaufsicht.

Neben der bloßen Rechtmäßigkeit darf die Aufsichtsbehörde hier auch die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns überprüfen.

Das bedeutet: Die staatliche Aufsicht darf nicht nur fragen, ob eine Entscheidung rechtlich zulässig ist, sondern auch, ob sie sachlich sinnvoll und angemessen umgesetzt wurde.



Die *Fachaufsicht* prüft, ob es effizientere Lösungswege bei der Aufgabenerledigung gibt. Während die Rechtsaufsicht nur kontrolliert, ob sich eine Kommune an die geltenden Gesetze hält, darf die Fachaufsicht darüber hinausgehend prüfen, ob

- ✓ sachgerecht durchgeführt wurde,
- ✓ organisatorisch sinnvoll umgesetzt wurde,
- ✓ das Vorgehen den staatlichen Vorgaben entspricht und ob
- ✓ möglicherweise eine bessere oder zweckmäßigere Lösung gewählt werden sollte.



Die Rechtsaufsicht fragt: »Ist das rechtlich zulässig?«

Die Fachaufsicht darf zusätzlich fragen: »Ist das auch sinnvoll gemacht worden?«



Ein klassisches Beispiel für den übertragenen Wirkungskreis ist das Pass- und Meldewesen. Wenn eine Bürgerin im Rathaus einen Reisepass beantragt, handelt die Kommune nicht im eigenen Interesse, sondern erfüllt eine staatliche Aufgabe. Das Passrecht wird vom Bund geregelt und muss einheitlich umgesetzt werden. Wenn eine Gemeinde hier etwa falsche Verfahren anwendet oder organisatorisch sehr unpraktisch arbeitet, kann die Fachaufsichtsbehörde eingreifen und konkrete Vorgaben zur Durchführung machen.

Ein wesentliches Merkmal der Fachaufsicht ist das sogenannte Weisungsrecht. Das bedeutet, dass die staatliche Behörde der Kommune konkrete Vorgaben machen kann, wie eine bestimmte Aufgabe zu erledigen ist.



Die Unterscheidung zwischen Rechtsaufsicht und Fachaufsicht zeigt sehr anschaulich den Grundgedanken der kommunalen Selbstverwaltung.

Dort, wo Kommunen ihre eigenen Angelegenheiten regeln, sollen sie möglichst eigenständig entscheiden können. Der Staat beschränkt sich deshalb auf eine Kontrolle der Rechtmäßigkeit.

Dort hingegen, wo Kommunen staatliche Aufgaben ausführen, behält sich der Staat eine weitergehende Kontrolle vor. In diesen Bereichen ist es aus Sicht des Staates wichtig, dass Aufgaben einheitlich und zweckmäßig umgesetzt werden.

Oder etwas anschaulicher formuliert: Wenn eine Kommune über ihre eigenen Angelegenheiten entscheidet, darf sie auch eigene politische Schwerpunkte setzen. Wenn sie dagegen für den Staat arbeitet, erwartet der Staat, dass seine Vorgaben möglichst genau umgesetzt werden.

Präventive und repressive Aufsicht

Neben der Unterscheidung von Fachaufsicht und der Rechtsaufsicht (= Kommunalaufsicht) darf im Rahmen der Aufsicht auch zwischen präventiver und repressiver Aufsicht unterschieden werden

Vorbeugen ist besser als heilen: die präventive Aufsicht

Prävention ist doch besser als Repression. Und das kennen wir beispielsweise aus dem Brandschutz. In Ihrem Zuhause kümmern Sie sich um Rauchmelder, bei Ihrem Arbeitgeber stehen Feuerlöscher, sind Fluchtwege gekennzeichnet und vielleicht nehmen Sie sogar regelmäßig an Brandschutzübungen teil. Elektrische Anlagen werden regelmäßig überprüft, um Kurzschlüsse zu vermeiden. Das Ziel ist: Brände sollen nicht entstehen. Denn brennt es, muss die Feuerwehr ausrücken, Menschen müssen evakuiert werden und es entstehen ganz erhebliche Schäden (hoffentlich nur Sachschäden). Brennt es aber, kann der Schaden nur noch begrenzt werden.

Die präventive Aufsicht greift vor einer Entscheidung oder Handlung der Kommune ein. Es werden also Fehler beziehungsweise Rechtsverstöße verhindert, bevor sie passieren. Hier geht es vorwiegend um die Beratung von Kommunen, aber in den Bereich der präventiven Aufsicht fallen auch Genehmigungsvorbehalte.



Vorabgenehmigung von bestimmten Teilen der Haushaltssatzung oder der Hauptsatzung vor Inkrafttreten

Besser spät als nie: repressive Aufsicht

Die repressive Aufsicht wird erst nachträglich tätig, also nachdem eine kommunale Entscheidung bereits getroffen wurde. Sie setzt an, wenn ein Beschluss oder eine Maßnahme einer Kommune gegen geltendes Recht verstößt.

In solchen Fällen kann die Aufsichtsbehörde den betreffenden Beschluss beanstanden. Damit stellt sie fest, dass die Entscheidung rechtswidrig ist und deshalb nicht umgesetzt werden darf.

Je nach Situation kann die Aufsichtsbehörde darüber hinaus weitere Maßnahmen anordnen. Dazu gehört insbesondere die Verpflichtung der Kommune, einen rechtswidrigen Beschluss aufzuheben oder zu korrigieren.

Wenn eine Kommune trotz Beanstandung nicht tätig wird, stehen der Aufsichtsbehörde weitere Mittel zur Verfügung. In solchen Fällen kann sie etwa Anordnungen treffen, um die rechtmäßige Situation wiederherzustellen.

Wie im Rahmen der Aufsichtsmittel beschrieben, kann die Aufsicht weitergehend auch eine sogenannte Ersatzvornahme durchführen. Dabei wird eine notwendige Maßnahme anstelle der Kommune durch die Aufsichtsbehörde oder durch eine beauftragte Stelle umgesetzt.

Als besonders weitgehendes Mittel kommt schließlich auch die Bestellung eines Beauftragten in Betracht. Dieser übernimmt dann vorübergehend bestimmte Aufgaben der Kommune, um eine rechtmäßige Verwaltung sicherzustellen.

Damit die Aufsichtsbehörde solche Maßnahmen ergreifen kann, benötigt sie entsprechende Eingriffsbefugnisse. Diese ergeben sich aus den Kommunalverfassungsgesetzen der jeweiligen Bundesländer, in denen die einzelnen Instrumente der Kommunalaufsicht geregelt sind.



Der Stadtrat in Neustadt beschließt, einem privaten Unternehmen eine großzügige finanzielle Unterstützung zu gewähren, obwohl hierfür keine rechtliche Grundlage im Haushaltsrecht besteht. Die Kommunalaufsicht prüft den Beschluss und stellt fest, dass er gegen geltendes Recht verstößt. Sie beanstandet den Beschluss und verpflichtet die Stadt Neustadt, ihn wieder aufzuheben.

Sollte die Gemeinde dieser Aufforderung nicht nachkommen, kann die Aufsichtsbehörde weitere Maßnahmen ergreifen, um die rechtswidrige Entscheidung zu korrigieren.

Wo kein Kläger, da kein Richter

»Nemo iudex sine actore« (»wo kein Kläger, da kein Richter«). Dieses Vorgehen war schon im römischen Recht Ausdruck dafür, dass staatliches Einschreiten ohne Anstoß von außen grundsätzlich nicht erfolgt. Das gilt auch für die Aufsicht. Sie muss zunächst mitbekommen, dass in der Kommune nicht rechtmäßig gehandelt wird, also beispielsweise:

- ✓ Der Gemeinderat fasst einen rechtswidrigen Beschluss, weil ein befangenes Ratsmitglied mit abgestimmt hat oder eine Vergabe ohne Ausschreibung erfolgte.
- ✓ Der Bürgermeister verweigert die Ausführung eines rechtmäßigen Beschlusses.



Rechtsverstöße können also nur dann durch die Kommunalaufsicht verfolgt werden, wenn sie jemand rügt oder bekannt macht.

Die Aufsicht bekommt nicht automatisch jede Handlung oder jeden Beschluss einer Kommune vorgelegt und prüft sodann die Rechtmäßigkeit. Das würde in der Praxis aus Zeit- und Personalgründen nicht funktionieren. Das heißt aber auch, dass es unrechtmäßiges Handeln oder sogar unrechtmäßige Beschlüsse gibt, die einfach nicht auffallen. Die Aufsicht kann nur dann handeln, wenn sie von Verstößen gegen die Rechtmäßigkeit erfährt.

Typische Informationsquellen sind:

- ✓ Beschwerden und Hinweise von Bürgern oder Ratsmitgliedern
- ✓ Presseberichte, die bei der Aufsicht erfasst werden

Aufsichtsbehörden

Bleibt zum Abschluss noch eine wichtige Frage: Wer übt die Kommunalaufsicht eigentlich konkret aus? Die Antwort darauf wird Sie im Kommunalrecht kaum überraschen. Sie lautet – wie so oft im öffentlichen Recht: »Es kommt darauf an.«

Genauer gesagt kommt es darauf an, welche Form der Aufsicht gemeint ist. Denn im Kommunalrecht wird zwischen Rechtsaufsicht (klassische Kommunalaufsicht) und Fachaufsicht unterschieden. Je nachdem welche Art der Aufsicht vorliegt, sind unterschiedliche Behörden zuständig.

Aufsichtsbehörden der Rechtsaufsicht

Bei der Rechtsaufsicht ist die Zuständigkeit in der Regel nach der kommunalen Ebene gestaffelt. Die Aufsichtsstruktur folgt dabei dem allgemeinen Aufbau der staatlichen Verwaltung.

Kreisangehörige Gemeinden

Für kreisangehörige Städte und Gemeinden ist grundsätzlich der Landkreis die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde. Der Landkreis überprüft also, ob die Gemeinden in seinem Gebiet ihre Aufgaben im Einklang mit dem geltenden Recht erfüllen. Allerdings gibt es in einigen Bundesländern Besonderheiten, etwa bei sogenannten Städten mit Sonderstatus. Diese nehmen teilweise Aufgaben wahr, die normalerweise dem Landkreis vorbehalten sind. In solchen Fällen können auch andere Aufsichtsbehörden zuständig sein.

Kreisfreie Städte

Bei kreisfreien Städten entfällt naturgemäß die Aufsicht durch einen Landkreis – schließlich gibt es keinen übergeordneten Kreis. Hier übernehmen daher staatliche Mittelbehörden, etwa Bezirksregierungen, Regierungspräsidien oder Landesverwaltungsämter, die Kommunalaufsicht. Fehlen diese Mittelbehörden, liegt die Zuständigkeit gleich beim Innenministerium. Die oberste Kommunalaufsichtsbehörde ist in der Regel das jeweilige Innenministerium des Bundeslandes.



Je größer und selbstständiger eine Kommune ist, desto höher angesiedelt ist auch ihre Aufsichtsbehörde.

Aufsichtsbehörden der Fachaufsicht

Etwas anders organisiert ist die Fachaufsicht. Hier richtet sich die Zuständigkeit nicht in erster Linie nach der kommunalen Ebene, sondern nach dem jeweiligen Fachgebiet. Maßgeblich sind dabei die Vorschriften des Kommunalverfassungsgesetzes in Verbindung mit den jeweiligen Fachgesetzen.

Zuständig ist daher meist die jeweilige Landesbehörde, die für das betreffende Sachgebiet verantwortlich ist. In vielen Fällen handelt es sich dabei um die nächsthöhere Fachbehörde im Verwaltungsaufbau.

Die Fachaufsicht folgt also dem Grundsatz: Wer das Fachrecht verantwortet, übt in der Regel auch die Fachaufsicht aus.



Rechtsaufsichtsbehörde und Fachaufsichtsbehörde können identisch sein – müssen es aber nicht. In manchen Fällen übt also dieselbe Behörde sowohl Rechtsaufsicht als auch Fachaufsicht aus. In anderen Fällen sind jedoch unterschiedliche Behörden zuständig, je nachdem, ob es um die Kontrolle der Rechtmäßigkeit oder um die Kontrolle der sachgerechten Durchführung staatlicher Aufgaben geht.

Wer also im Kommunalrecht wissen möchte, wer gerade die Aufsicht ausübt, sollte immer zuerst eine Frage klären:

Handelt es sich um Rechtsaufsicht oder um Fachaufsicht?

Im nächsten Kapitel geht es um den Rechtsschutz der Kommunen. Es beantwortet die Frage, wie Gemeinden sich gegenüber staatlichen Eingriffen zur Wehr setzen, welche Klagearten ihnen zur Verfügung stehen und wo die Grenzen der gerichtlichen Kontrolle verlaufen.

Grundrechtsfähigkeit der Kommunen

Rechtsschutz bei innerkommunalen Konflikten

Verwaltungsgerichtliche Klagen gegen staatliche Maßnahmen

Normenkontrollverfahren gegen untergesetzliche Regelungen

Kommunalverfassungsbeschwerde gegen Gesetze

Kapitel 10

Rechtsschutzmöglichkeiten der Kommunen

Kommunen treffen täglich Entscheidungen. Sie bauen Schulen, planen Wohngebiete, beschließen Haushalte oder stellen – ganz bodenständig – Parkbänke auf. Dabei läuft jedoch nicht immer alles reibungslos.

- ✓ Manchmal geraten Kommunen mit staatlichen Behörden in Konflikt, etwa mit der Kommunalaufsicht.
- ✓ Manchmal geraten die Kommunen untereinander in Konflikt, etwa wenn es um die Kreisumlage geht.
- ✓ Manchmal streiten sich aber auch die Akteure innerhalb der Kommune selbst: der Gemeinderat mit dem Bürgermeister, einzelne Ratsmitglieder mit der Ratsmehrheit oder Fraktionen untereinander.

Dann stellt sich eine ganz praktische Frage: Müssen sich Kommunen das alles einfach gefallen lassen – oder können sie sich rechtlich wehren?

Die kurze Antwort lautet: Kommunen sind keineswegs rechtlos. Auch sie verfügen über verschiedene Möglichkeiten, ihre Rechte gerichtlich durchzusetzen.

In diesem Kapitel lernen Sie daher drei typische Situationen kennen:

1. Streitigkeiten innerhalb der Kommune (der sogenannte Kommunalverfassungskonflikt)
2. Rechtsschutz gegen staatliche Maßnahmen, etwa gegen Entscheidungen der Kommunalaufsicht
3. Rechtsschutz gegen Gesetze oder andere allgemeine Regelungen, die in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen

Grundrechtsfähigkeit der Kommunen

Eine häufige erste Frage lautet: Können sich Kommunen eigentlich auf Grundrechte berufen – also genauso wie Bürger? Die Antwort überrascht Sie vielleicht: in der Regel nein. Juristisch formuliert bedeutet das: Kommunen sind grundsätzlich nicht grundrechtsfähig. Das bedeutet, sie können sich normalerweise nicht auf Grundrechte berufen, um staatliche Maßnahmen abzuwehren.

Warum ist das so? Die Grundrechte dienen vor allem dem Schutz des Einzelnen vor dem Staat. Sie sollen Bürger vor staatlichen Eingriffen schützen. Kommunen sind jedoch selbst Teil des Staates. Wenn sie handeln, üben sie öffentliche Gewalt aus. Sie bauen Schulen, planen Baugebiete oder erlassen Satzungen.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 21, 362 »Gemeinde als Grundrechtsträger«) hat deshalb entschieden: Kommunen können nicht gleichzeitig Teil der staatlichen Gewalt sein und sich zugleich auf Grundrechte gegen den Staat berufen. Das bedeutet aber keineswegs, dass Kommunen schutzlos wären. Der entscheidende Schutz ergibt sich aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes (Art. 28 Abs. 2 GG). Gemeinden dürfen ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbstständig regeln.

Dazu gehören zum Beispiel:

- ✓ Planung von Baugebieten
- ✓ Organisation von Schulen
- ✓ Betrieb kommunaler Einrichtungen wie Schwimmbäder oder Stadthallen

Wenn staatliche Stellen diese Selbstverwaltung unzulässig einschränken, können Kommunen sich dagegen gerichtlich wehren.

Der Kommunalverfassungskonflikt

Nicht jeder Konflikt betrifft die Kommune und den Staat. Manchmal streitet sich eine Kommune auch mit sich selbst. Das kommt häufiger vor, als Sie vielleicht denken. Gemeint sind hier Streitigkeiten innerhalb der Gemeindeorganisation.

Typische Konfliktfelder bestehen zwischen

- ✓ dem Gemeinderat und dem Bürgermeister,
- ✓ einem einzelnen Ratsmitglied und dem Gemeinderat,
- ✓ Fraktionen und Bürgermeister.

Und dann geht es zumeist um Folgendes:

- ✓ Wer darf was?
- ✓ Wer hat welche Kompetenzen?
- ✓ Wer hat wann welche Information?
- ✓ Unstimmigkeiten im Verfahren, also Streitigkeiten über Beteiligungen, Ladungen, ordnungsgemäße Beschlussfassung, Befangenheit und dergleichen
- ✓ Muss der Bürgermeister jeden Beschluss des Rates auch umsetzen?

Treffen unterschiedliche Rechtsauffassungen, politische Strategien oder schlicht starke Persönlichkeiten aufeinander, kommt es zu solchen innerkommunalen Konflikten. Diesen Streit nennt man *Kommunalverfassungsverstreit* oder *innerkommunalen Organstreit*.

Organe und Organteile

In einem solchen Streit klagen nicht einzelne Personen als Privatpersonen. Es geht vielmehr um die Rechte der kommunalen Organe. Ein Organ ist ein kommunales Entscheidungszentrum. Es trifft verbindliche Entscheidungen für die Kommune. Zu den Organen und Organteilen schauen Sie gerne in das Kapitel 13.



Typische Organe sind Bürgermeister und Gemeinderat. Ein Organteil ist ein Teil eines Organs, der an Entscheidungen mitwirkt, aber nicht allein entscheiden kann. Dazu gehören etwa:

- ✓ Fraktionen
- ✓ Einzelne Ratsmitglieder



Ein *Organ* ist ein kommunales Entscheidungs- und Handlungszentrum. Es trifft verbindliche Entscheidungen für die Kommune und handelt in ihrem Namen. Der Hauptverwaltungsbeamte ist so etwas wie die Vertretung eines Organs. Ein *Organteil* ist ein Teil des Organs, der an Entscheidungen mitwirkt, jedoch nicht allein handlungs- oder entscheidungsbefugt ist, zum Beispiel die Ratsmitglieder, die Fraktionen und die Ausschüsse.

Wenn ein solches Organ oder ein Organteil der Meinung ist, dass seine Rechte verletzt wurden, kann es vor Gericht ziehen. Unterscheiden Sie:

- ✓ **Interorganstreitigkeiten:** die Streitigkeiten zwischen Organen derselben Kommune, also etwa der Streit zwischen dem Bürgermeister und dem Gemeinderat in einer Kommune
- ✓ **Intraorganstreitigkeiten:** Streitigkeiten innerhalb desselben kommunalen Organs



Ob Interorganstreit und Intraorganstreit – für beide gelten die gleichen Rechtsfolgen.

Wie wird ein Kommunalverfassungsstreit entschieden?

Kommunalverfassungsstreitigkeiten werden vor den Verwaltungsgerichten entschieden.

Man trifft sich also nicht vor dem Arbeitsgericht oder Familiengericht – und auch nicht vor dem Verfassungsgericht.



Der Begriff »Kommunalverfassungsstreit« ist etwas irreführend. Es geht nämlich nicht um die staatliche Verfassung, sondern um die »Verfassung« der Kommune – also die Regeln, die festlegen, wie die kommunalen Organe zusammenarbeiten.

Klagearten im Kommunalverfassungsstreit

Der Kommunalverfassungsstreit ist keine eigene Klageart. Stattdessen werden die normalen Klagearten der Verwaltungsgerichtsordnung genutzt. Die wichtigsten sind:

- ✓ **Anfechtungsklage:** Mit ihr wird ein Verwaltungsakt angegriffen. In innerkommunalen Streitigkeiten kommt sie jedoch selten vor, weil hier oft kein Verwaltungsakt mit Außenwirkung existiert.
- ✓ **Allgemeine Leistungsklage:** Mit dieser Klage verlangt ein Organ, dass ein anderes Organ etwas tun oder unterlassen soll.



Der Bürgermeister verweigert die Ausführung eines rechtmäßigen Ratsbeschlusses über ein Schulbauprojekt. Das Recht des Rates besteht hier darin, dass ein Anspruch auf Vollzug eines rechtmäßigen Beschlusses besteht. Der rechtswidrige Eingriff des Bürgermeisters besteht in der Untätigkeit des Bürgermeisters. Er verletzt deshalb seine Ausführungspflicht, weil er auf keine tragfähigen Verweigerungsgründe verweisen kann. Die Leistungsklage hätte damit Erfolg.

- ✓ **Feststellungsklage:** Bei der Feststellungsklage geht es darum feststellen zu lassen, ob ein bestimmtes Recht besteht oder verletzt wurde.



Ein Ratsmitglied verlangt Akteneinsicht in die Unterlagen eines Grundstücksverkaufs. Der Bürgermeister verweigert mit Verweis auf »Vertraulichkeit«. Das Recht des Ratsmitglieds besteht hier im Informations- und Akteneinsichtsrecht (vergleiche zu den Rechten der Ratsmitglieder in Kapitel 15). Der Eingriff besteht hier in der Verweigerung des Einsichtsrechtes. Ein solches Gemeinhalungsgebot besteht nur ausnahmsweise und in engen Grenzen. Hier könnte also eine Rechtsverletzung festgestellt werden.

✓ **Normenkontrolle:** Bei der *Normenkontrolle* wird überprüft, ob eine untergesetzliche Regel – etwa eine Geschäftsordnung des Rates – rechtmäßig ist.



Die Geschäftsordnung des Rates begrenzt Redezeiten für fraktionslose Ratsmitglieder auf 60 Sekunden pro Wortbeitrag ohne Ausnahmen. Der Prüfungsgegenstand stellt hier eine untergesetzliche Norm – die Geschäftsordnung des Rates – dar. Hier steht die Funktionsfähigkeit des Ratsgremiums im Spannungsfeld zum allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz und Minderheitenrechten. Im Ergebnis darf hier davon ausgegangen werden, dass der Eingriff in die allgemeinen Mitgliedschaftsrechte unverhältnismäßig wäre. Die Normenkontrolle hätte Erfolg.



Die allgemeine Leistungsklage und die allgemeine Feststellungsklage werden in der Mehrzahl der Fälle Anwendung finden.



Zur Vertiefung: Schauen Sie gerne hinein in das »Allgemeine Verwaltungsrecht« aus der *Dummie*-Reihe von Prof. Dr. Arno Scherzberg. Es ist inzwischen in der zweiten Auflage erschienen.

Rechtsschutz der Kommunen gegen staatliche Maßnahmen

Gegen staatliche Einzelakte, die gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht verstoßen, kann die Kommune klagen, sie klagt dann gegen den Staat (jetzt »alle« gegen »einen« und nicht mehr innerhalb der Kommune). Auch hier sind wir im Verwaltungsrecht. Die Kommunen können also wie jede juristische Person oder wie in ihren Rechten betroffene Bürger den Verwaltungsrechtsweg beschreiten und sich gegen Verwaltungsakte oder einfaches hoheitliches Handeln anderer Hoheitsträger zur Wehr setzen. Sie tun dies im Rahmen von Anfechtungs- oder Verpflichtungsklagen, die Sie gleich genauer kennenlernen.



Vor der Erhebung einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage muss in den meisten Ländern ein Widerspruchsverfahren durchgeführt werden.

Der Rechtsschutz gegen die Maßnahmen der Rechtsaufsicht und Fachaufsicht unterscheiden sich. Mehr zur Differenzierung von Rechtsaufsicht (= Kommunalaufsicht) und Fachaufsicht in Kapitel 9.

Klagen gegen die Rechtsaufsicht

Förmliche Beanstandungen von Maßnahmen, Beschlüssen und Verhalten von Kommunen als rechtswidrig durch die Kommunalaufsicht sind ein Verwaltungsakt. Die Kommune kann dagegen grundsätzlich mit einer *Anfechtungsklage* vorgehen.



Die rechtsaufsichtliche Beanstandung ist ein Verwaltungsakt (VA), da alle Merkmale des § 35 S. 1 VwVfG (Tatbestandsmerkmal des VA) erfüllt sind, in diesem Fall insbesondere die Außenwirkung. Durch rechtswidrige rechtsaufsichtliche Anordnungen wird die Kommune in ihrem kommunalen Selbstverwaltungsrecht verletzt.



In der Gemeinde Sonntal steht die Anschaffung neuer Parkbänke an. Der örtliche Tischlereibetrieb »Holz & Harmonie GmbH« bietet besonders hochwertige Designerbänke an – zu einem stolzen Preis. Praktisch (oder unpraktisch): Der Bürgermeister ist gleichzeitig Teilhaber dieses Betriebs. Im Gemeinderat wird darüber beraten und abgestimmt, ob diese schicken Luxus-Parkbänke angeschafft werden sollen. Der Bürgermeister nimmt an der Beratung und Beschlussfassung teil – und stimmt natürlich dafür. Der Beschluss wird mit knapper Mehrheit angenommen.

Die Kommunalaufsicht erfährt davon und beanstandet den Beschluss gemäß den kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen. Begründung: Der Bürgermeister war offensichtlich befangen und hätte weder beraten noch abstimmen dürfen. Die Beanstandung verpflichtet die Gemeinde, den Beschluss aufzuheben und erneut ohne Mitwirkung des Bürgermeisters zu entscheiden.

Die Gemeinde Sonntal fühlt sich jedoch in ihrem Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 S 1. GG verletzt und legt zunächst Widerspruch gegen die Beanstandung ein. Nachdem dieser zurückgewiesen wird, erhebt sie Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht mit dem Ziel feststellen zu lassen, dass die Beanstandung rechtswidrig war.

Sie dürfen hier davon ausgehen, dass der Bürgermeister tatsächlich befangen war und deshalb der Beschluss des Gemeinderates formell rechtswidrig war. Die Anfechtungsklage hat deshalb keine Aussicht auf Erfolg.

Klagen gegen die Fachaufsicht

Der Rechtsschutz gegen fachaufsichtliche Weisungen ist etwas komplizierter als bei Maßnahmen der Rechtsaufsicht. Der Grund liegt darin, dass Kommunen im Bereich der Fachaufsicht häufig staatliche Aufgaben ausführen. Sie handeln also nicht ausschließlich in eigener Verantwortung, sondern erfüllen Aufgaben im Auftrag des Staates. In solchen

Fällen kann die zuständige staatliche Behörde der Kommune fachliche Weisungen erteilen. Eine Weisung bedeutet vereinfacht gesagt: Die Aufsichtsbehörde gibt der Kommune verbindlich vor, wie eine bestimmte Aufgabe erledigt werden soll.

Ob sich eine Kommune gegen eine solche Weisung gerichtlich wehren kann, hängt davon ab, welchen rechtlichen Charakter die Weisung hat. Entscheidend ist die Frage, ob die Weisung ein Verwaltungsakt ist. Das ist nur dann der Fall, wenn die Kommune gegenüber der Weisung eine eigene rechtliche Position hat. Nur dann kann sie mit einer Anfechtungsklage dagegen vorgehen. Das ist vor allem dann möglich, wenn die Weisung in einen Bereich eingreift, in dem die Kommune eigene Entscheidungsspielräume besitzt. Man spricht hier vom weisungsfreien Bereich der kommunalen Selbstverwaltung. Anders formuliert: Wenn die Kommune eine Aufgabe vollständig im Auftrag des Staates erledigt und keinen eigenen Entscheidungsspielraum hat, muss sie eine fachaufsichtliche Weisung grundsätzlich befolgen. In solchen Fällen besteht in der Regel kein eigenständiger gerichtlicher Rechtsschutz gegen die Weisung.



Eine Gemeinde ist verpflichtet, bestimmte staatliche Meldeaufgaben wahrzunehmen, etwa im Bereich des Melderechts. Das zuständige Ministerium weist die Gemeinde an, ein bestimmtes Verfahren zur Datenverarbeitung zu verwenden. Da die Gemeinde hier eine staatliche Aufgabe im Auftrag des Staates ausführt und keinen eigenen Gestaltungsspielraum hat, muss sie dieser Weisung grundsätzlich folgen. Eine Klage gegen die Weisung wäre daher in der Regel nicht möglich.

Anders kann es aussehen, wenn eine Weisung in den eigenen Entscheidungsspielraum der Gemeinde eingreift. In diesem Fall kann sich die Kommune auf ihre Selbstverwaltungsgarantie berufen und die Weisung gerichtlich überprüfen lassen.



Gegen Maßnahmen der Rechtsaufsicht können Kommunen meist direkt klagen. Bei der Fachaufsicht kommt es darauf an, ob die Kommune im konkreten Fall einen eigenen Entscheidungsspielraum besitzt. Nur im weisungsfreien Bereich können sich die Kommunen auf ihr Selbstverwaltungsrecht berufen.

Verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle

Manchmal greift der Staat nicht durch eine einzelne Entscheidung ein, sondern durch eine allgemeine Regelung – etwa durch eine Rechtsverordnung oder eine andere untergesetzliche Norm. Eine solche Regelung richtet sich nicht nur an eine einzelne Kommune, sondern gilt allgemein für viele Fälle. Gerade deshalb kann sie erhebliche Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung haben. In solchen Fällen steht den Kommunen ein besonderes Rechtsschutzinstrument zur Verfügung: der sogenannte *Normenkontrollantrag*.

Bei einer Normenkontrolle überprüft ein Gericht, ob eine solche Regelung mit höherrangigem Recht vereinbar ist. Das Gericht prüft also zum Beispiel, ob eine Verordnung mit dem Grundgesetz, dem Landesrecht oder der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vereinbar ist. Man könnte auch sagen: Während bei einer normalen Klage eine einzelne Entscheidung

überprüft wird, geht es bei der Normenkontrolle darum, die Regel selbst auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen.



Während bei einer Anfechtungsklage eine konkrete Entscheidung überprüft wird, richtet sich die Normenkontrolle gegen eine allgemeine Regelung, zum Beispiel eine Verordnung oder Satzung.



Die Gemeinde Sonnental plant ein Wohngebiet und hat dafür einen Bebauungsplan beschlossen. Das Landesumweltministerium erlässt später eine Verordnung, die das Gebiet als geschütztes Biotop ausweist. Durch diese Verordnung wird die geplante Bebauung faktisch unmöglich gemacht. Die Gemeinde sieht ihre Planungshoheit aus Art. 28 Abs. 2 GG verletzt. Da es sich um eine untergesetzliche Norm handelt, erhebt sie einen Normenkontrollantrag.

Kommunalverfassungsbeschwerde

Manchmal liegt das Problem nicht in einer einzelnen Entscheidung, sondern direkt im Gesetz selbst. Wenn ein Gesetz die kommunale Selbstverwaltung verletzt, können Kommunen eine Kommunalverfassungsbeschwerde erheben.

Dabei wenden sie sich an ein Verfassungsgericht und machen geltend, dass ein Gesetz ihre Selbstverwaltungsgarantie verletzt. Je nach Situation ist entweder das Bundesverfassungsgericht oder ein Landesverfassungsgericht zuständig. Voraussetzung ist jedoch in der Regel, dass zuvor der normale Rechtsweg ausgeschöpft wurde.



Bei der Verletzung durch Bundesgesetze ist für solche Kommunalverfassungsbeschwerden das Bundesverfassungsgericht zuständig.

Bei der Verletzung durch Landesgesetze kommt es darauf an, ob nach dem jeweiligen Landesrecht eine Kommunalverfassungsbeschwerde vor dem jeweiligen Landesverfassungsgericht vorgesehen ist. Das ist von Bundesland zu Bundesland verschieden. Alle neuen Bundesländer haben vor dem jeweiligen Landesverfassungsgericht (in manchen Ländern heißen sie auch »Verfassungsgerichtshof« oder »Staatsgerichtshof«) ein solches Rechtsschutzverfahren ermöglicht. Besteht dieser Weg nicht, kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden.

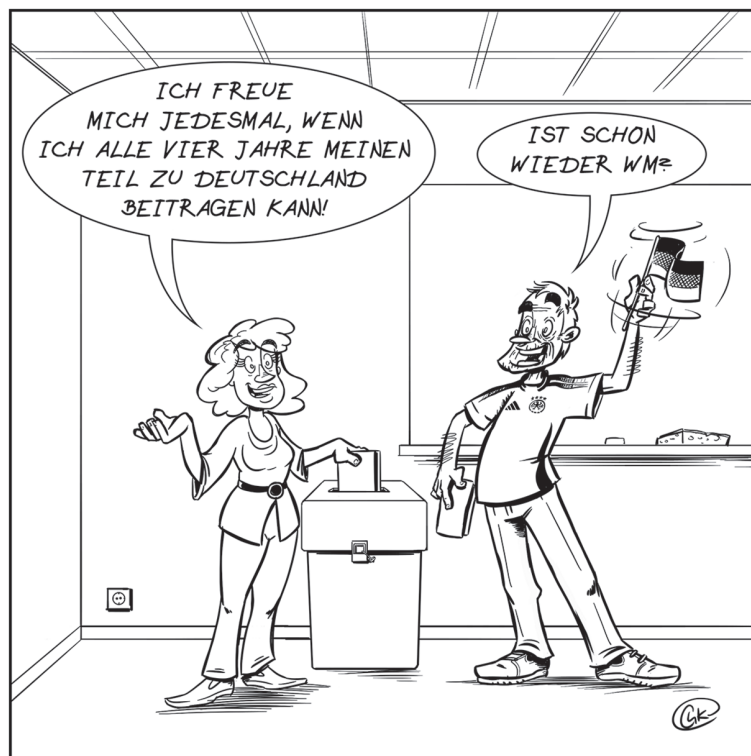


Auch wenn Kommunen keine Grundrechtsträger sind, bedeutet das nicht, dass sie staatlichen Eingriffen hilflos ausgeliefert wären. Sie können sich rechtlich zur Wehr setzen – sowohl gegen staatliche Maßnahmen als auch gegen Entscheidungen innerhalb ihrer eigenen Organisation.

In diesem Kapitel haben Sie erfahren, dass die Kommunen nicht schutzlos sind, obwohl sie nicht grundrechtsfähig sind. Und Rechtsstreitigkeiten sich nicht nur darauf beziehen, dass sich die Kommune gegen andere rechtlich zur Wehr setzt, sondern es auch interne Auseinandersetzungen gibt, die gerichtliche Entscheidungen herbeiführen können.

Teil IV

Mitwirkung und politische Mitbestimmung



IN DIESEM TEIL

Teil IV behandelt die Rechte und Pflichten von Einwohnern und Bürgern und macht deutlich, dass zwischen beiden Gruppen wichtige Unterschiede bestehen. Diese Unterschiede betreffen nicht nur das Wahlrecht, sondern auch die Möglichkeiten politischer Teilhabe. Es wird erklärt, dass Einwohner alle Personen sind, die in einer Kommune leben, während Bürger zusätzlich bestimmte rechtliche Voraussetzungen erfüllen müssen. So können beispielsweise auch Kinder Einwohner sein, ohne Bürger zu sein, und eine Person kann mehrere Wohnsitze haben, aber nur in einer Kommune Bürger sein. Der Schwerpunkt liegt auf den politischen Mitwirkungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene. Neben Wahlen gibt es zahlreiche weitere Wege der Beteiligung, die den Bürgern direkten Einfluss ermöglichen. Dazu gehören Instrumente wie Bürgerversammlungen, Bürgeranträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide.

Einwohner und Bürger: Warum das im Kommunalrecht nicht austauschbar ist.

Wo Rechte, da auch Pflichten – und wie sich diese zwischen Einwohnern und Bürgern unterscheiden.

Rechte von EU-Ausländern

Kapitel 11

Einwohner und Bürger

Im Alltag nutzen Sie die Begriffe »Bürger« und »Einwohner« sicher nicht trennscharf und häufig durcheinander, fast so, als wären sie so austauschbar wie Brötchenober- und -unterhälfte. Rechtlich ist das jedoch alles andere als dasselbe. Und ein »Bürger-Treff« hat im Kommunalrecht nicht zuerst irgendetwas mit Fast-Food zu tun. Hinzuzufügen wäre, dass »Bürger-Liebhaber« auch nicht automatisch Bürgermeister werden. Nun aber weg von der Grillplatte und hin zur Rechtssystematik:



Die Begriffe »Bürger« und »Einwohner« bedeuten nicht dasselbe und Sie sollten sie deshalb nicht synonym verwenden.

Wir klären in diesem Kapitel, ob jeder Einwohner einer Kommune auch ihr Bürger ist – oder gerade umgekehrt. Fangen wir mal mit den Einwohnern an.

Einwohner



Ein *Einwohner* ist jede Person, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in einer Gemeinde hat.

Entscheidend ist die tatsächliche Lebenswirklichkeit. Sie fragen also danach, ob die Person dort lebt. Ob der Aufenthalt dauerhaft gewollt ist oder wie lange er voraussichtlich dauern wird, spielt dabei grundsätzlich keine Rolle. Ein kurzer Besuch, etwa ein Urlaub oder ein kurzer Krankenhausaufenthalt, reicht jedoch nicht aus: Wer nur für wenige Tage in der Gemeinde ist, wird dadurch nicht zum Einwohner.

Einwohner können daher alle Menschen sein, die in der Gemeinde wohnen. Als Wohnung gelten auch möblierte Zimmer, dauerhaft platzierte Wohnwagen und Ferienhäuser; mithin alle umschlossenen Räume, die auf Dauer zum gewöhnlichen Aufenthalt genutzt werden.

Das ist unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Auch Ausländer und Staatenlose sind Einwohner einer Kommune, wenn sie dort ihren Wohnsitz haben. Ebenso zählen Kinder als Einwohner, denn die Stellung als Einwohner setzt weder Wahlrecht noch Geschäftsfähigkeit voraus.



Einwohner sind diejenigen Personen, die in einer Gemeinde wohnen. Entscheidend ist der tatsächliche Aufenthalt, der eine gewisse Stabilität benötigt. Auch Kinder, Jugendliche und Ausländer sind Einwohner. Es ist also möglich, dass jemand Wohnsitze in mehreren Gemeinden hat und damit Einwohner von mehreren Kommunen ist.



Der erfolgreiche Chef eines mittelständischen Unternehmens wohnt in seiner Villa in Neustadt und in seinem Ferienhaus in Westerland (Sylt). Die Studentin Amelie Z. studiert in Halberstadt und pendelt an den Wochenenden in ihr Teenagerzimmer im Haus ihrer Eltern in Neustadt. Sie ist damit Einwohnerin in ihrer Heimatgemeinde Neustadt und Einwohnerin in ihrem Studienort Halberstadt.

Rechte der Einwohner

In den Kommunalgesetzen sind Rechte der Einwohner garantiert. Diese lassen sich wie folgt gliedern und bestehen – je nach Landesrecht – in unterschiedlichem Umfang:

- ✓ Partizipationsrechte
- ✓ Informations- und Unterrichtsrechte
- ✓ Beratungs- und Beschwerderechte
- ✓ Zulassungsrechte

Partizipationsrechte: das Recht auf Teilhabe

Mit Partizipationsrechten sind die demokratischen Teilhaberechte aller Einwohner gemeint. Zu benennen sind:

- ✓ **Einwohnerfragestunde:** Fragerechte von Einwohnern im Rahmen von kommunalen Gremiensitzungen, also beispielsweise im Gemeinderat oder in Ausschüssen.
- ✓ **Anhörungsrechte:** Einwohner werden bei wichtigen kommunalen Vorhaben angehört.
- ✓ **Antragsrechte:** Einwohner können einen Antrag stellen mit dem Ziel, dass sich der Gemeinderat mit einem Thema befassen muss.

- ✓ **Petitionsrechte:** Die Einwohner können Bitten und Beschwerden an die Kommune richten. Petitionen beschränken sich nicht auf individuelle Rechtsverletzungen, sondern ermöglichen auch die Thematisierung allgemeiner oder struktureller Anliegen. Sie stellen damit ein wichtiges Instrument politischer Teilhabe und demokratischer Kontrolle dar.

Informations- und Unterrichtsrechte

Einwohner haben Informations- und Transparenzrechte. Und ganz vorne steht dabei das Öffentlichkeitsgebot der Sitzungen kommunaler Gremien. »Sitzungen der Vertretung und ihrer Ausschüsse sind öffentlich« – so oder so ähnlich steht es in den Kommunalverfassungsgesetzen der Länder.

Geht doch auch nicht anders: Wie sonst soll der Einwohner mitbekommen, welche kommunalen Themen diskutiert und entschieden werden? Und wie sonst soll der Einwohner mitbekommen, welches Ratsmitglied sich wie zu den einzelnen Fachfragen positioniert und artikuliert. Wissen Sie das nicht, wird Ihnen doch eine Wahlentscheidung schwerfallen, oder?

Nur in Ausnahmefällen muss die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Das ist dann der Fall, wenn berechtigte und schutzwürdige Interessen Einzelner vorgehen. Der Grundsatz lautet: Sitzungen sind grundsätzlich öffentlich. Die Öffentlichkeit darf nur ausgeschlossen werden, wenn berechtigte und schutzwürdige Interessen Einzelner oder wichtige Gemeinwohlbelange überwiegen. Was heißt das konkret? Insbesondere in folgenden Fallkonstellationen müssen Gemeinwohlbelange zurückstehen:

1. **Schutz von Persönlichkeitsrechten:** Hier geht der Schutz der Privatsphäre und des allgemeinen Persönlichkeitsrechts vor.



Beispiele sind die Einstellung eines Bewerbers, Disziplinarmaßnahmen gegen einen Mitarbeiter oder die Behandlung von Gesundheitsdaten.

2. **Personalangelegenheiten:** Grund ist hier, dass höchstpersönliche Daten und interne Personalentscheidungen nichts in der Öffentlichkeit zu suchen haben.



Beispiele sind die Leistungsbewertung von Mitarbeitern oder Kündigungsgründe.

3. **Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse:** Um vor Wettbewerbsnachteilen zu schützen, sind auch Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse nicht in der Öffentlichkeit zu diskutieren.



Beispiele sind an der Stelle: Angebote in Vergabeverfahren, konkrete Vertragsverhandlungen mit Unternehmern oder Informationen zu Geschäftsstrategien und Kalkulationen

4. **Sicherheits- und Ordnungsthemen:** Um die öffentliche Sicherheit zu schützen sind auch Sicherheits- und Ordnungsthemen grundsätzlich nichtöffentlich.



Beispiele sind Notfall- und Einsatzpläne, Maßnahmen bei Gefahrenlagen oder Sicherheitskonzepte für Weihnachtsmärkte und andere Veranstaltungen.



Beschlussfassungen im nichtöffentlichen Teil einer Sitzung sind die Ausnahme. Die Öffentlichkeit ist nur dann auszuschließen, wenn überwiegende schutzwürdige Interessen Einzelner oder wichtige Gemeinwohlbelange betroffen sind.

Unterrichtungsrechte von Einwohnern werden weiterhin durch das Angebot von Einwohnerversammlungen gesichert. Dazu lädt dann der Bürgermeister ein.

Aber auch darüber hinaus haben Einwohner Auskunftsrechte über kommunale Angelegenheiten. Dies wird insbesondere gewährt durch das Recht der Einsichtnahme in Satzungen oder Protokolle.

Beratungs- und Beschwerderechte

Weiterhin haben Einwohner Beratungs- und Beschwerderechte gegenüber der Verwaltung.

✓ Beratungsrecht

Einwohner haben das Recht, sich mit Anträgen, Anfragen und sonstigen Anliegen an die Verwaltung zu wenden. Daraus folgt eine Pflicht der Verwaltung, die Einwohner sachlich zu unterstützen und zu beraten. Diese Beratungspflicht umfasst insbesondere die Information über Zuständigkeiten, Verfahrensabläufe, rechtliche Voraussetzungen und Fristen sowie Hinweise auf fehlende oder unvollständige Unterlagen. Damit wird verhindert, dass rechtliche oder formale Unkenntnis zu Nachteilen für die Einwohner führt. Die Beratungspflicht findet ihre Grenze dort, wo die Verwaltung ihre Neutralitäts-, Gleichbehandlungs- oder Gesetzesbindung verletzen würde.

✓ Beschwerderecht

Darüber hinaus steht den Einwohnern das Recht zu, Beschwerden gegen Handlungen oder Entscheidungen der Verwaltung einzulegen. Dieses Beschwerderecht ermöglicht es, auf rechtswidriges und fragwürdiges Verwaltungshandeln hinzuweisen, ebenso auf Verzögerungen oder pflichtwidriges Unterlassen.

Beschwerden sind in der Regel keine förmlichen Rechtsbehelfe, erfüllen jedoch eine wichtige Kontroll- und Korrekturfunktion innerhalb der Verwaltung. Sie dienen der Selbstkontrolle und können zu einer Überprüfung und gegebenenfalls Abhilfe führen, ohne dass unmittelbar der Verwaltungsrechtsweg beschritten werden muss.

Förmlicher Rechtsbehelf

Ein förmlicher Rechtsbehelf ist ein gesetzlich geregeltes Mittel, mit dem sich eine Person oder eine Kommune gegen eine behördliche Entscheidung wehren kann.

Der Begriff »förmlich« bedeutet, dass bestimmte gesetzliche Form- und Fristvorschriften eingehalten werden müssen.

Ein solcher Rechtsbehelf muss daher beispielsweise innerhalb einer bestimmten Frist eingelegt werden, bei der zuständigen Behörde oder beim zuständigen Gericht eingereicht werden und häufig schriftlich erfolgen.

Wenn ein förmlicher Rechtsbehelf eingelegt wird, muss die angegriffene Entscheidung noch einmal rechtlich überprüft werden.

Typische förmliche Rechtsbehelfe im Verwaltungsrecht sind zum Beispiel der Widerspruch gegen einen Verwaltungsakt, die Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht, die Verpflichtungsklage, der Normenkontrollantrag oder eine Verfassungsbeschwerde.

Merken Sie es sich so: Ein förmlicher Rechtsbehelf ist ein gesetzlich geregeltes Verfahren, mit dem eine Entscheidung einer Behörde überprüft werden kann.

Zulassungsrechte

Wesentliches Recht ist weiterhin der Zulassungsanspruch zu öffentlichen Einrichtungen: Einwohner dürfen öffentliche Einrichtungen der Gemeinde nutzen. Diesen öffentlichen Einrichtungen haben wir das ganze Kapitel 8 gewidmet. Schauen Sie gerne noch mal hinein. Kommen wir zu den Pflichten der Einwohner.

Pflichten der Einwohner

Schon als Kind haben wir gelernt: »Wo Rechte, da auch Pflichten«. Und so – es wird Sie nicht überraschen – haben auch die Einwohner Pflichten.

- ✓ **Pflicht zur Nutzung öffentlicher Einrichtungen:** Und weil Sie zuletzt über das Einwohnerrecht der Nutzung von öffentlichen Einrichtungen nachdenken durften, halten wir zunächst auch die Pflicht fest, dass Einwohner zur Nutzung einer öffentlichen Einrichtung gezwungen werden können, obwohl sie diese überhaupt nicht nutzen wollen.

Es leuchtet ein, dass das für ein Schwimmbad oder eine Bibliothek nicht gelten kann, obwohl die körperliche und geistige Ertüchtigung so einigen Menschen in Deutschland guttun würde. Vielmehr geht es um Bereiche wie den Anschluss an das Abwassersystem oder die Abnahme von Frischwasser.

- ✓ **Mitwirkungspflichten:** Ferner werden auch Einwohnern Mitwirkungspflichten auferlegt, so ist die Auferlegung von ehrenamtlichen Tätigkeiten in manchen Bundesländern nicht nur auf Bürger beschränkt.
- ✓ **Pflicht, kommunale Lasten mitzutragen:** Auch kommunale Lasten haben Einwohner zu tragen, so beispielsweise die Pflicht zur Entrichtung von Abgaben nach den kommunalen Abgabengesetzen.

Bürger

Betrachten wir nach den Einwohnern nun die Rechte und Pflichten der Bürger. Der Begriff des Bürgers ist enger und knüpft an das kommunale Wahlrecht an.



Bürger ist der Einwohner nur in der Gemeinde, in der er seinen Hauptwohnsitz hat und sich damit den überwiegenden Teil seines Lebens aufhält. Die Meldebörde entscheidet nach objektiven Gesichtspunkten, wo die Hauptwohnung ist.

Es besteht also für die Einwohner mehrerer Gemeinden kein Wahlrecht, wo die Bürgerrechte wahrgenommen werden können. Ein doppelter Hauptwohnsitz ist nicht möglich.



Bürger ist der Einwohner nur in der Gemeinde, wo er seinen Hauptwohnsitz hat. Jeder Bürger ist Einwohner, aber nicht jeder Einwohner ist auch Bürger.



EU-Ausländer haben eine Sonderstellung. Ausländer haben zwar grundsätzlich die gleichen Rechte wie die deutschen Einwohner, die Bürgerrechte haben aber nur solche der EU-Mitgliedstaaten.

Rechte der Bürger

Das Wichtigste zuerst: Da jeder Bürger auch ein Einwohner ist, stehen den Bürgern zunächst alle Rechte zu, die auch der Einwohner hat.

Wahlrecht ist Bürgerrecht

Darüber hinaus hat er aktives wie passives Wahlrecht, er darf also wählen und auch gewählt werden.

Hier gibt es Abweichungen zwischen den Ländern. Das Mindestwahlalter liegt in den meisten Ländern bei 16 Jahren, in anderen (noch) bei 18 Jahren. Das passive Wahlrecht liegt zumeist bei 18 Jahren, für Hauptverwaltungsbeamte teilweise noch darüber (siehe Tabelle 11.1).

Bundesland	Aktives Wahlrecht	Passives Wahlrecht
Baden-Württemberg	16 Jahre	18 Jahre Bürgermeister: 25 Jahre Landräte: 30 Jahre
Bayern	18 Jahre	18 Jahre
Brandenburg	16 Jahre	18 Jahre
Hessen	18 Jahre	18 Jahre
Mecklenburg-Vorpommern	16 Jahre	18 Jahre

Bundesland	Aktives Wahlrecht	Passives Wahlrecht
Niedersachsen	16 Jahre	18 Jahre Bürgermeister/Landräte: 23 Jahre
Nordrhein-Westfalen	16 Jahre	18 Jahre Bürgermeister/Landräte: 23 Jahre Landräte: 23 Jahre
Rheinland-Pfalz	18 Jahre	18 Jahre Bürgermeister/Landräte: 23 Jahre
Saarland	18 Jahre	18 Jahre Bürgermeister/Landräte: 25 Jahre
Sachsen	18 Jahre	18 Jahre Bürgermeister: 18 Jahre Landräte: 27 Jahre
Sachsen-Anhalt	16 Jahre	18 Jahre Bürgermeister/Landräte: 21 Jahre
Schleswig-Holstein	16 Jahre	18 Jahre
Thüringen	16 Jahre	18 Jahre

Tabelle 11.1: Übersicht zum Mindestalter bei aktivem und passivem Wahlrecht in den Bundesländern

Schon spannend, dass es so viele unterschiedliche Regelungen zum aktiven und passiven Wahlrecht gibt. Allerdings ist eben mit mathematischer Exaktheit das »richtige« Wahlalter nicht festzulegen. Es muss deshalb politisch entschieden werden, wie viel Selbstbestimmung, Eigenverantwortung – und eben auch politische Teilhabe – jungen Menschen in welchem Alter gegeben werden soll. Und der Grad der intellektuellen Reife tritt bei jedem jungen Menschen zu einem anderen Zeitpunkt ein. Somit darf sich der Gesetzgeber grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen.



Jedenfalls stellt die Festlegung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht eine zulässige Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl dar. Eine Koppelung von Volljährigkeit und Wahlberechtigung ist nicht vorgeschrieben.

Das Recht, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide durchzuführen

Zum Wahlrecht kommen weitere Teilhaberechte, die nur Bürgern zustehen. Denken Sie dabei insbesondere an die Initiierung und Unterstützung eines Bürgerbegehrens oder die Teilnahme an einem Bürgerentscheid. Die Rechte der Bürger gehen also deutlich über die Rechte der Einwohner hinaus.

Ehrenbürgerrecht und Ehrenbürgerwürde

Vielleicht haben Sie auch schon vom Ehrenbürgerrecht oder der Ehrenbürgerwürde gehört? Dies stellt »nur« eine Ehrenbezeichnung dar, regelmäßig die höchste, die eine Kommune zu verleihen hat.



Die Begriffe *Ehrenbürgerrecht* und *Ehrenbürgerwürde* werden synonym verwendet. Mit dem Begriff der Ehrenbürgerwürde wird sprachlich stärker verdeutlicht, dass mit der Verleihung keine besonderen Rechte verliehen werden. Das Ehrenbürgerrecht – besser also Ehrenbürgerwürde genannt – ist eine reine Ehrenbezeichnung. Damit werden besondere Verdienste um die Kommune ausgezeichnet. Mit dieser besonderen Ehrung können nur lebende Personen ausgezeichnet werden. Die Verleihung einer Ehrenbürgerwürde posthum ist unzulässig.

Mit der Verleihung der Ehrenbürgerwürde ist gerade nicht das Bürgerrecht einer Gemeinde verbunden, auch kein Wahlrecht oder andere mitgliedschaftlichen Rechte. Mit anderen Worten:



Das Ehrenbürgerrecht ist rechtlich ohne Bedeutung, es ist eine ideelle, immaterielle Auszeichnung.

Pflichten der Bürger



Jeder Bürger ist auch Einwohner. Und damit sind alle Pflichten der Einwohner auch Pflichten der Bürger.

Darüber hinaus bestehen Bürgerpflichten im Hinblick auf die Erfüllung der kommunalen Aufgaben. Bürger können also zur Übernahme von ehrenamtlichen Tätigkeiten beziehungsweise zur Tätigkeit im Ehrenamt verpflichtet werden.



Beispiele für Ehrenamt, also ein bestimmter, abgegrenzter Kreis ehrenamtlicher wahrzunehmender Geschäfte auf längere Zeit:

- ✓ Mandatstätigkeiten in den Vertretungen
- ✓ Ehrenamtliche Bürgermeister, Ortsbürgermeister, Ortsvorsteher
- ✓ Ortsbrandmeister
- ✓ Sachkundige Einwohner in Ausschüssen



Beispiele für sonstige ehrenamtliche Tätigkeit, also die Mitwirkung bei der Durchführung von gemeindlichen Aufgaben, ohne dass die Voraussetzungen eines Ehrenamtes erfüllt sind:

- ✓ Wahlhelfer
- ✓ Pflichtfeuerwehr

Damit können wir die Rechte und Pflichten von Einwohnern und Bürgern zusammenfassen.

Zusammenfassung der Rechte und Pflichten von Einwohnern und Bürgern

Einwohnerrechte

- ✓ Nutzung der öffentlichen Einrichtungen
- ✓ Einwohnerantrag
- ✓ Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten
- ✓ Teilnahme an Einwohnerversammlungen
- ✓ Nutzung der Einwohnerfragestunde
- ✓ Einsichtnahme in die Niederschriften der Ratssitzungen
- ✓ Einsichtnahme in Satzungen

Einwohnerpflichten

- ✓ Anschluss- und Benutzungszwang
- ✓ Tragen der Lasten der öffentlichen Einrichtungen

Bürgerrechte, die über Einwohnerrechte hinausgehen

- ✓ Aktives und passives Wahlrecht
- ✓ Teilnahme an Bürgerversammlungen
- ✓ Bürgerbegehren und Bürgerentscheid
- ✓ Einsichtnahme in Unterlagen der Sitzungen kommunaler Vertretungen
- ✓ Anhörung/Mitentscheidung bei Änderung des Gemeindefamens oder Gebietsreformen

Bürgerpflichten, die über Einwohnerpflichten hinausgehen

- ✓ Ehrenamtliche Tätigkeit
- ✓ Tätigkeit im Ehrenamt



Bitte beachten Sie kleinere Unterschiede je nach Landesrecht.

Stellung der Ausländer

Die nichtdeutschen Einwohner haben die gleichen Rechte wie Deutsche, als Bürger gelten aber nur solche der EU-Mitgliedstaaten. Da EU-Ausländer Bürger sind, haben sie das aktive und passive Wahlrecht.

Wahlrecht der EU-Ausländer bei Europawahlen, Bundestagswahlen, Landtagswahlen und Kommunalwahlen

Bei Europawahlen dürfen EU-Bürger in jedem EU-Land an der Wahl teilnehmen. Und weil die EU-Bürger Bürger sind, dürfen sie auch bei Kommunalwahlen wählen und gewählt werden. Das gilt aber nicht für Landtagswahlen und Bundestagswahlen. Hier beschränkt sich das aktive und passive Wahlrecht nur auf Deutsche. Juristischer Hintergrund: Gem. Art. 20 Abs. 2 GG geht alle Staatsgewalt vom Volk aus und nach dem Grundgesetz ist mit Volk nur das deutsche Volk gemeint.

Gremien und Stellen, die die Kommunen bilden, um die Integration von Ausländern zu verbessern und interkulturelle Arbeit zu fördern, haben keine Befugnisse wie der Gemeinderat und auch keine Eingriffsbefugnisse. Sie sind grundsätzlich freiwillig. Ob diese also gebildet werden oder nicht, hängt von den Mehrheitsentscheidungen in den Gemeinderäten ab. Denken Sie beispielsweise an:

- ✓ Ausländerausschüsse
- ✓ Ausländerbeiräte
- ✓ Ausländerbeauftragte
- ✓ Integrationsbeauftragte

Im nächsten Kapitel schauen wir uns die politischen Teilhaberechte genauer an.

Warum politische Teilhabe auch unabhängig von Wahlen so wichtig wie notwendig ist

Die Kommunen als Schule der Demokratie

Plebiszitäre Elemente in den Kommunalverfassungen

Formelle und informelle Beteiligungsformen

Kapitel 12

Politische Teilhabe

Ein ganzes Kapitel für das Thema politische Teilhabe. Muss das denn so viel Raum einnehmen? »Ja, unbedingt«, lautet meine Antwort. Und wenn ich dann doch mal wieder Zeit finde, schreibe ich – und es werden nicht weniger als 500 Seiten – »*Politische Teilhabe für Dummies*«.

Das Thema ist deshalb so wichtig, weil unsere Demokratie nicht einfach von selbst funktioniert. Zurücklehnen, andere machen lassen, Zeit lieber für die Planung der nächsten Urlaubsreise nutzen – irgendwie verständlich. Aber, wenn sich alle nur noch zurücklehnen, funktioniert unser demokratisches System nicht mehr.

Warum Teilhabe rechtlich geboten ist

Das Demokratieprinzip ist im Grundgesetz verankert. Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus, heißt es in Art. 20 Abs. 2 GG. Ein demokratisches Handeln der Staatsorgane ist deshalb nur dann gewährleistet, wenn der Wille des Volkes uneingeschränkt Berücksichtigung findet. Einfacher können wir sagen: Volkssouveränität setzt eine ununterbrochene Legitimationkette zwischen Volk und den staatlichen Organen voraus. Und damit ist die Demokratie ohne Teilhabe nicht möglich.

Sie haben es jetzt in diesem Buch schon mehrfach gelesen: Art. 28 Abs. 2 GG garantiert den Kommunen das Recht der Selbstverwaltung. Und die Kommunen sind Teil des Staates, in dessen Aufbau integriert und zugleich auch mit eigenen Rechten ausgestattet.

Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung wurzelt im Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG. Das Bundesverfassungsgericht hat formuliert:

»Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist Ausdruck der grundgesetzlichen Entscheidung für eine dezentral organisierte und bürgerschaftlich getragene Verwaltung. (...) Das Bild der Selbstverwaltung, wie sie der Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 GG zugrunde liegt, wird daher maßgeblich durch das Prinzip der Partizipation geprägt. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die örtliche Gemeinschaft zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben zusammenschließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und geschichtliche und örtliche Eigenart zu wahren.«

Das können wir ins Nichtjuristendeutsch wie folgt übersetzen: Art. 28 Abs. 2 GG dient dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben. Und der Gesetzgeber muss die kommunale Selbstverwaltung so ausgestalten, dass den Bürgern eine wirksame Beteiligung an den Entscheidungen ermöglicht wird, die die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft betreffen.

Wir können das auch von der anderen Seite betrachten: Wenn die Möglichkeit für den Bürger entfällt, an der Regelung der örtlichen Angelegenheiten mitzuwirken, dann ist kommunale Selbstverwaltung nicht mehr gegeben.

Hinzu kommt: Demokratie lebt vom Mitmachen und vom Mitmachenkönnen. Und das Kommunalrecht spielt dabei eine wichtige Rolle. Es ist nicht nur ein wichtiger Teil des Verwaltungsrechts, sondern auch Bürgerrecht.

Warum Teilhabe auf kommunaler Ebene so wichtig ist

Teilhabe und Demokratie sind Zwillinge. Möglichst viele Menschen am politischen Geschehen zu beteiligen, ist eine Grundvoraussetzung für Demokratie. »Democracy is the government of the people, by the people, and for the people«, so Abraham Lincoln bereits 1863.

Durch Beteiligung von möglichst vielen Einwohnern und Bürgern werden politische Prozesse effektiver und schlüssiger, Lösungen tragfähiger und nachhaltiger, das Vertrauen in lokale Demokratien erhöht sich.

Teilhabe:

- ✓ als Anspruch auf unmittelbare demokratische Mitwirkung auch zwischen Wahlen,
- ✓ als Möglichkeit, Expertisen in Entscheidungsfindungen einzubinden,

- ✓ als Konfliktregulierung,
- ✓ als erweiterte Legitimationsbasis für staatliches Handeln (»kein Obrigkeits- sondern Bürgerstaat«).

Diese Teilhabe wird auch *Partizipation* genannt:



Partizipation wird im weiteren Sinne als Teilnahme, Teilhabe, Beteiligung, Mitwirkung oder Mitbestimmung verstanden. Der Begriff leitet sich vom lateinischen »partem capere« ab und bedeutet zu Deutsch einen »Teil nehmen«.

Partizipation oder Teilhabe impliziert ein aktives Gestalten des persönlichen Lebensraums, indem die Individuen nicht nur mitwirken und mitentscheiden, sondern auch Verantwortung für getroffene Entscheidungen übernehmen.

Sie lebt von viel mehr als der Teilnahme an Wahlen im Abstand von vier oder fünf Jahren. Die Demokratie lebt vom Mittun und Mitarbeiten, vom Engagement eines jeden Einzelnen.

Unsere Kommunen als »Keimzelle der Demokratie« beziehungsweise »Schule der Demokratie«

In der Ihnen inzwischen bekannten »Rastede-Entscheidung« des Bundesverfassungsgerichts werden die Gemeinden als »Keimzelle der Demokratie« bezeichnet. Seitdem wird diese Formulierung in Lehrbüchern, Kommentaren, politischen Texten und Reden zitiert und wiederholt. Der Satz beziehungsweise die Metapher »Keimzelle« drückt aus:

- ✓ Demokratie wächst von unten nach oben.
- ✓ Kommunen sind Ausgangspunkt und Fundament demokratischen Lebens.
- ✓ Kommunen sind Teil der demokratischen Architektur unseres Staates.

Die Kommunen werden auch »Schule der Demokratie« genannt. Damit wird verbunden:

- ✓ Einwohner und Bürger lernen politische Teilhabe.
- ✓ Demokratie wird erfahrbar und erlernt.
- ✓ Die Kommune ist der Ort der demokratischen Sozialisation.

Die Teilhabemöglichkeiten vor Ort sind vielfältig und Sie können diese nur zum Teil den Kommunalverfassungsgesetzen entnehmen.

Formate und Möglichkeiten der demokratischen Teilhabe in den Kommunen

Nach allen Kommunalverfassungsgesetzen werden Ihnen – als Bürger wie auch Einwohner – Möglichkeiten geboten, auf die Kommunalpolitik auch unabhängig von Wahlen Einfluss zu nehmen.

Teilhaberechte nach den Kommunalverfassungen

Die wichtigen Teilhaberechte sind:

- ✓ Bürgerversammlung
- ✓ Einwohner- oder Bürgerantrag
- ✓ Bürgerbegehren und Bürgerentscheid
- ✓ Ratsbürgerentscheid

Lassen Sie uns nun diese Rechte genauer anschauen.

Bürgerversammlung

In allen Kommunalverfassungen ist das Abhalten von Bürgerversammlungen vorgesehen, in denen Bürger über aktuelle Entwicklungen in ihrer Gemeinde unterrichtet werden.

Einwohnerantrag und Bürgerantrag

Durch Einwohneranträge oder Bürgeranträge können Einwohner beziehungsweise Bürger (hier unterscheiden sich die Ausgestaltungen in den Ländern) vom Gemeinderat verlangen, dass dieser sich mit einer durch die Einwohner beziehungsweise Bürger beantragten Thematik beschäftigt.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Richtig wirkmächtig ist das Bürgerbegehren beziehungsweise der Bürgerentscheid. Mit diesen direktdemokratischen Elementen wird nämlich nicht nur »Agenda-Setting« wie beim Einwohnerantrag für den Rat betrieben. Sie sind vielmehr der unmittelbarste Weg der Einflussnahme.

Mittels eines Bürgerbegehrens beantragen Bürger die Durchführung eines Bürgerentscheids. Und dann entscheiden die Bürger direkt und nicht die gewählten Repräsentanten.

Es ist von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich, welche Themen in einem Bürgerentscheid möglich sind. Das sind nicht in allen Ländern alle die Themen, die auch die Ratsmitglieder entscheiden können.

Ausgeschlossen werden beispielsweise

- ✓ Haushaltsthemen
- ✓ Bauleitplanung

- ✓ Entscheidungen über Rechtsstreitigkeiten
- ✓ Innere Organisation der Verwaltung

Warum ist das so?

Viele politische Entscheidungen sind hochkomplex. Denken Sie beispielsweise an Haushaltspläne. Deshalb ist für tragfähige Entscheidungen richtig viel Fachwissen und Einarbeitungszeit erforderlich.

Vereinfacht skizziert sieht das Verfahren eines Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids wie folgt aus:

1. Eine Initiative sammelt Unterschriften für eine konkrete Sachfrage. Oftmals geht es um größere Bauprojekte, Infrastrukturvorhaben und die Nutzung öffentlicher Flächen.
2. Die Verwaltung prüft die Zulässigkeit des Begehrens, hilft mit bei der Formulierung und muss gegebenenfalls auch eine Kostenschätzung für das Begehren vorlegen, damit im Ergebnis seriös abgestimmt werden kann.
3. Werden hinreichend viele Unterstützungsunterschriften (sogenanntes Quorum) gesammelt, stimmen dann alle Bürger im Rahmen eines Bürgerentscheids ab.
4. Und diese Entscheidung ersetzt dann die Beschlussfassung in der Vertretung.

Quorum

Ein Quorum gibt eine Mindestzahl an Stimmen vor, die für eine gültiges Verfahren oder eine Entscheidung notwendig sind.

- ✓ Bei einem Bürgerbegehren ist das eine Mindestzahl an Unterschriften der Bürger.
- ✓ Beim Bürgerentscheid geht es um eine Mindestzahl an Ja-Stimmen (beziehungsweise einen Prozentsatz der Wahlberechtigten).

Ein Quorum soll sicherstellen, dass Entscheidungen nicht von einer sehr kleinen Minderheit getroffen werden können. Das wäre schlicht undemokratisch, denn Entscheidungen benötigen eine hinreichende Legitimationsgrundlage, eine ausreichende demokratische Legitimation.

Ohne erreichtes Quorum ist eine Bürgerentscheidung unwirksam, selbst wenn eine Mehrheit mit »Ja« gestimmt hat.



In einer Stadt mit 10.000 Wahlberechtigten findet ein Bürgerentscheid statt. Es gilt ein Quorum von 20 Prozent der Wahlberechtigten. Das bedeutet: Mindestens 2000 Menschen müssen mit »Ja« stimmen, damit die Entscheidung gültig ist. Das Abstimmungsergebnis sieht wie folgt aus: 1500 Bürger stimmen mit »Ja« und 500 Bürger stimmen mit »Nein«. Hier ist eine Mehrheit dafür, sogar mit

einer deutlichen Mehrheit von 75 Prozent der Stimmen. Das erforderliche Quorum von 2000 Ja-Stimmen wird jedoch nicht erreicht. Damit ist der Bürgerentscheid nicht erfolgreich, obwohl die Mehrheit dafür gestimmt hat.

Der Ratsbürgerentscheid

Zuletzt noch der Blick auf eine Besonderheit: der Ratsbürgerentscheid:



Ein *Ratsbürgerentscheid* liegt vor, wenn der Stadtrat selbst beschließt, eine konkrete politische Fragestellung den Bürgern zur direkten Abstimmung vorzulegen. Dieses Instrument der direkten Demokratie kommt in der Regel dann zum Einsatz, wenn ein Thema innerhalb der Stadtgesellschaft besonders emotional aufgeladen ist oder kontrovers diskutiert wird.

Häufig sind es sehr emotionale und strittige Projekte oder Entscheidungen von großer Tragweite. Der Ratsbürgerentscheid soll in solchen Fällen Klarheit schaffen und dem politischen Beschluss eine breite demokratische Legitimation verleihen.

Pointiert formuliert lässt sich dieses Verfahren jedoch auch kritisch betrachten: Statt selbst Verantwortung zu übernehmen und eine klare politische Entscheidung zu treffen, verlagern die Mitglieder der Gremien die Entscheidung auf die Bürgerschaft. Dahinter kann die Sorge stehen, mit einer unpopulären Entscheidung die eigenen Wiederwahlchancen zu gefährden.

Teilhaberechte ohne unmittelbare Regelungen in den Kommunalverfassungen

Die Möglichkeiten von Einflussnahme und Mitgestaltung an den lokalen Entscheidungen sind allerdings durch diese Regelungen nicht abschließend beschrieben.

Die Kommunen dürfen Teilhabemodelle auch völlig unabhängig von den Kommunalverfassungsgesetzen ermöglichen. Und sie müssen es auch mit Blick auf die überschaubare Teilnahme von Einwohnern und Bürgern an klassischen Formaten wie Gemeinderatssitzungen, Bürgersprechstunden und Einwohnerfragestunden tun.

Die Optionen reichen von informellen Maßnahmen wie reinen Informationen über Konsultations-, Beratungs- und Mitspracheformate bis hin zu echten Entscheidungen. Das lässt sich gut als »Stufenleiter der Beteiligung« beschreiben.

Stufenleiter der Partizipation

Die Stufenleiter zeigt, wie viel Mitbestimmung Menschen in Entscheidungsprozessen tatsächlich haben – und entlarvt dabei, wo Beteiligung nur so tut, als wäre sie echt. Sie macht deutlich, dass Beteiligung immer etwas mit Macht zu tun hat und nicht einfach mit »Alle dürfen mal was sagen«.

- ✓ Auf den untersten Stufen wird Beteiligung eigentlich nur vorgegaukelt – hier sollen Menschen eher beruhigt als beteiligt werden.

- ✓ In der Mitte wird man zwar angehört, aber es fühlt sich oft an wie »Danke für Ihre Meinung, wir machen trotzdem, was wir wollen«.
- ✓ Erst weiter oben wird Macht geteilt und Entscheidungen werden wirklich gemeinsam getroffen.
- ✓ Ganz oben, im Rahmen von Mitbestimmung oder sogar Selbstbestimmung, liegt die echte Partizipation, bei der die Betroffenen nicht nur reden dürfen, sondern tatsächlich den Kurs bestimmen.

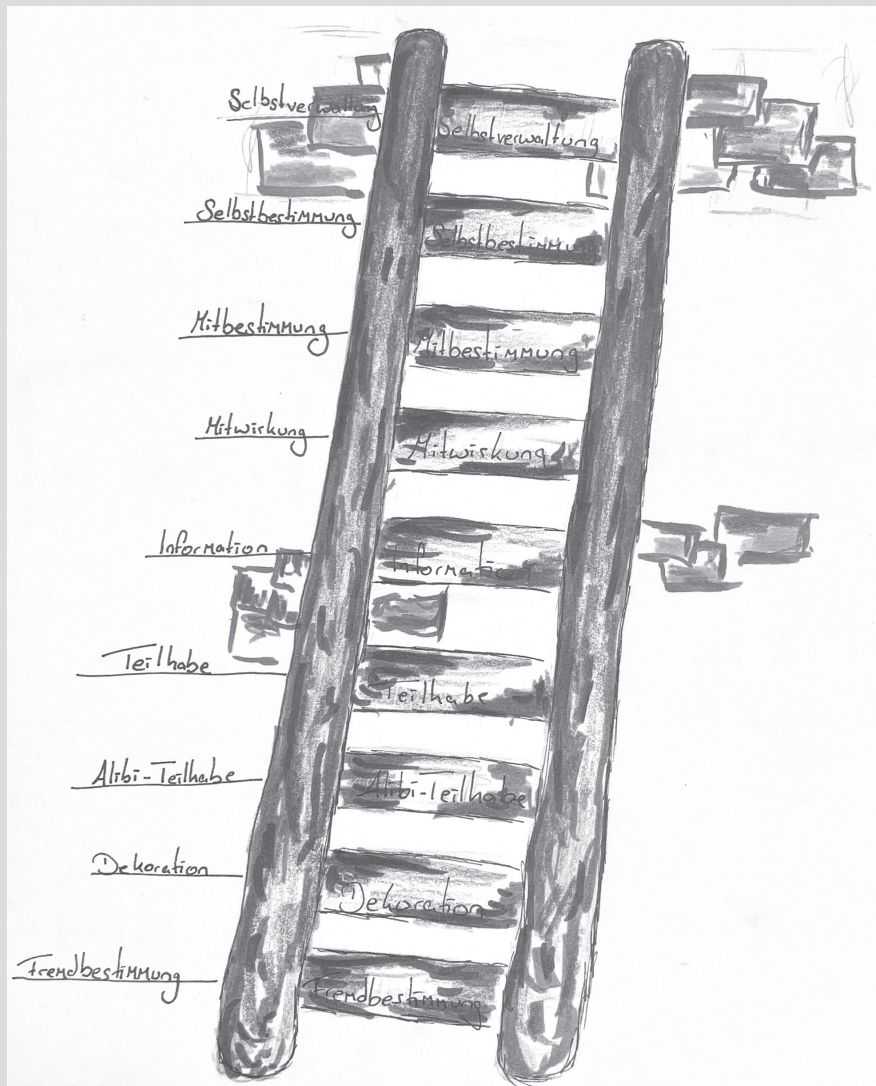


Abbildung 12.1: Von der weißen Salbe bis hin zur echten Mitbestimmung: die Stufenleiter der Partizipation (© Inga Junk)

Das Modell zeigt also, dass nicht jede Beteiligung automatisch demokratisch oder fair ist – manchmal ist es eher ein politisches Theaterstück. Gleichzeitig dient es als Werkzeug, um Beteiligungsprozesse kritisch zu analysieren und ehrlicher zu gestalten. Es fordert die Kommunen auf: »Wenn ihr Partizipation sagt, dann meint sie bitte auch.« Am Ende erinnert die Stufenleiter uns daran, dass wirksame Partizipation immer Macht teilt – und Macht zu teilen, ist selten bequem, aber ziemlich demokratisch.

Wir können also unterscheiden zwischen dem Grad der Beteiligung (also vom Informiertwerden bis hin zu echter Mitbestimmung). Eingerahmt werden diese Beteiligungsintensitäten auf der einen Seite von der Nicht-Beteiligung (Sie dürfen das auch Alibi oder »weiße Salbe« nennen) bis hin zu Selbstbestimmung und Selbstverwaltung.

Formen der Beteiligung

Neben dem Grad der Beteiligung können Sie die Form der Beteiligung unterscheiden. Wenn wir über Beteiligung sprechen, geht es eben nicht nur darum, wie viel Einfluss Menschen haben, sondern auch auf welche Art sie beteiligt werden. Diese Formen unterscheiden sich darin, wer teilnehmen kann, wie lange die Beteiligung dauert und wie verbindlich sie ist.

Offene Form der Beteiligung

Offene Formen sind frei zugänglich. Jeder kann spontan teilnehmen, ohne Verpflichtung oder langfristige Verantwortung. Typisches Gefühl: »Ich schau mal rein ..., wenn's langweilig ist, geh ich wieder.« Gemeint sind also Hearings, Foren, Konferenzen und Versammlungen.



Ein Stadtteilstfest mit Mikrofön – wer möchte, kann Ideen zur Stadtpolitik äußern. Niemand muss am nächsten Tag gleich den Park umbauen, auch wenn der Vorschlag dazu von einem Besucher des Stadtteilstfestes artikuliert wurde.

Projektbezogene Form

Diese Form ist zeitlich oder thematisch begrenzt. Die Beteiligten arbeiten aktiv an einem konkreten Projekt mit und tragen Verantwortung. Typisches Gefühl: »Okay, wir machen das jetzt wirklich gemeinsam.« Gemeint sind hier also klassische Projekte, Workshops und Planungsgruppen.



Beim Umbau eines Schulhofs bestimmen Schüler und ihre Eltern gemeinsam mit Lehrern und dem Schulträger wie er aussehen soll.

Repräsentative Formen

Hier vertreten gewählte Repräsentanten die Interessen einer Gruppe. Das entspricht einer kleinen Version politischer Vertretungssysteme wie dem Gemeinderat. Typisches Gefühl: »Wir wählen Leute, die für uns sprechen – und hoffen, dass sie es gut machen.« Das sind also Jugendparlamente und Beiräte.



Der Jugendbeirat entscheidet über die Ausgestaltung der neuen Skateranlage in der Gemeinde.

Digitale und innovative Formen

Gesellschaft verändert sich und sie verändert sich auch in unseren Orten. Damit wandelt sich auch die Art, wie Menschen sich politisch beteiligen wollen. Früher war es vielleicht üblich, am Donnerstagabend um 19 Uhr im viel zu warmen Rathaus-Sitzungssaal zu erscheinen, Sitzungsvorlagen zu hören und in der Einwohnerfragestunde kluge oder nicht so kluge Fragen zu stellen. Heute erreichen wir im Sitzungssaal um 19 Uhr nicht mehr so viele Menschen: »Donnerstag, 19 Uhr? Da bringe ich die Kinder ins Bett, mache Überstunden, singe im Chor oder bin im Fitnessstudio.« Die Lebensrealitäten sind vielfältiger geworden und mit ihnen die Erwartungen an Beteiligung. Bürger möchten so mitmachen und mitreden, wie es in ihren Alltag passt. Und so wie wir als Gesellschaft und gottlob auch in den Kommunen viel digitaler geworden sind, so muss das auch für die Beteiligungsformen gelten. Warum soll also politische Mitsprache nur analog und zu festen Zeiten stattfinden?

Partizipationsprozesse dürfen deshalb viel digitaler werden. Der Digitalisierungsgrad der Bevölkerung steigt. Über 94 Prozent der deutschen Bevölkerung nutzt inzwischen das Internet.

Ich bin überzeugt: Nicht alle Stuhlkreise müssen weg, aber die Kommunen müssen neue, innovative und ergänzende Formate anbieten, die flexibel, niedrigschwellig und zugänglich sind. Digitale Beteiligungsplattformen, Online-Dialoge, interaktive Stadteilkarten oder Video-Bürgerversammlungen eröffnen Räume, in denen mehr Menschen teilnehmen können – auch diejenigen, die sonst nie Zeit, Mut oder Nerven haben, im Rathaus ans Mikro zu treten.

Es gibt keine »Blaupausen« für funktionierende und nicht funktionierende Beteiligungsformate. Sie hängen immer auch von Gemeindegrößen ab, von Menschen und von den Themen, die gerade diskutiert werden. Deshalb meine ich: ausprobieren, mutig sein und immer mit dem Ziel, möglichst viele Menschen aus allen Generationen und allen Milieus beteiligen.



Vergessen Sie die analogen Menschen nicht! Ein beachtlicher Teil der Bevölkerung hat keinen Internetzugang. Der Anteil liegt bei unter 10 Prozent, das sind aber noch rund sechs Millionen Menschen. Insbesondere ältere und bildungsfernere Menschen müssen auch weiterhin auf ganz tradiertem, analogem Weg in unseren Kommunen erreicht werden.

Bürgerräte

Lassen Sie mich auf ein ganz aktuelles Verfahren gesondert hinweisen: die Bürgerräte. Es gibt sie ebenfalls auf Bundes- und Landesebene, sie sind inzwischen aber auch auf kommunaler Ebene weitverbreitet.



Bürgerräte sind Gruppen von Menschen, die per Los ausgesucht werden, zeitlich begrenzt zusammenkommen und zu einem konkreten politischen Thema beraten.

Die Zufallsauswahl der Beteiligten ist allerdings keine reine Lotterie, sondern eine Auswahl, die die gesamte Gesellschaft im Kleinen abbildet: Kriterien sind Alter, Geschlecht, Bildung, Religion, Migrationshintergrund, soziales Milieu. Die Gruppe ist so immer noch zufällig ausgewählt, aber strukturiert nach Lebenswelten. Bürgerräte arbeiten moderiert und erhalten Expertenwissen.

Ziel der Gruppe ist es, konkrete Vorschläge für Politik und Verwaltung zu erarbeiten. Bürgerräte sind damit mehr als ein Teilhabeformat, sie sind auch ein Beratungsformat:

✓ **Bürgerräte als Teilhabeinstrument**

- Zufällig ausgewählte Bürger diskutieren über politische Fragen.
- Sie bringen Alltagsperspektiven ein, keine organisierten Interessen.
- Sie entwickeln Vorschläge und Gedanken für die kommunale Vertretung.

✓ **Bürgerräte als Beratung für Repräsentanten**

- Die gewählten Repräsentanten können die Empfehlungen der Bürgerräte annehmen oder ablehnen.
- Die Empfehlungen sind nicht verbindlich.



Bürgerräte sind also neben direkter und repräsentativer Demokratie ein drittes Element, sie sollen Repräsentationslücken schließen.

Historische Wurzeln der Bürgerräte

Ist die Idee der Bürgerräte wirklich so neu? Sagen wir so: »Die Idee ist alt, das heutige Modell ist neu«.

In Athen gab es schon im 5. Jahrhundert vor Christus den »Rat der 500«, eine durch Los bestimmte Gruppe. Das heutige Format, also mit moderierten Gruppen, der Einbeziehung von Experten, der Zufallsauswahl entstand erst vor wenigen Jahrzehnten als ernsthaftes politisches Instrument. In Deutschland sind Bürgerräte auf Bundesebene noch ganz neu und erst seit 2021 verankert. Kommunale Bürgerräte gewinnen seit rund zehn Jahren an Kraft und Bedeutung.

Kommunalwahlen

Die Teilnahme an Wahlen ist die deutlichste, reinste, ehrlichste Form der politischen Beteiligung. Das Wahlrecht ist der wichtigste vom Grundgesetz gewährleistete subjektive Anspruch der Bürger auf demokratische Teilhabe. Nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG muss in den Gemeinden (und Kreisen) das Volk eine Vertretung haben.

Der Verfassungsgrundsatz der repräsentativen Demokratie (Art. 20 Abs. 1, 2 GG) wird auch in den Kommunen realisiert. Die endgültige Entscheidungsbefugnis in den Kommunen liegt damit grundsätzlich bei der gewählten Vertretung, einem Kollegialorgan. Die Macht ist verteilt.

Und dieses Wahlrecht wird gleich in zwei Richtungen gewährt, aktiv und passiv. Es geht also um das Recht,

- ✓ wählen zu dürfen (aktives Wahlrecht) und
- ✓ gewählt zu werden (passives Wahlrecht).

In Kapitel 11 finden Sie eine Übersicht zu den Regelungen in den einzelnen Ländern.

Unabhängig vom aktiven und passiven Wahlrecht und dem damit verbundenen Mindestalter, das sich auf kommunaler Ebene von anderen Wahlen unterscheidet (blättern Sie dazu gerne nochmal in Kapitel 11), gibt es weitere Unterschiede.

Kumulieren und Panaschieren

Kommen schon manche Wähler bei dem Versuch ins Schwimmen, die Wirkung der Erst- und der Zweitstimme bei Landtags- und Bundestagswahlen zu erklären, wird es dann auf kommunaler Ebene noch ein wenig spannender. Denn hier gibt es bei manchen Kommunalwahlen mehr als eine Erststimme und eine Zweitstimme zu verteilen. Das hängt damit zusammen, dass Gemeinderäte und Kreistage sehr persönliche Gremien sind, in denen die Menschen die Kandidaten persönlich kennen oder zumindest mit ihrem Engagement in Verbindung bringen. Deshalb soll nicht nur entschieden werden, welche Partei insgesamt Sitze bekommt, sondern auch, welche einzelnen Personen diese Sitze erhalten. »Weg von den Parteien, hin zu den Personen« lautet das Motto. Und das geht durch »Kumulieren« und »Panaschieren«.

✓ **Kumulieren**

Kumulieren bedeutet »häufeln«, vom lateinischen »cumulare«. Sie können so Kandidaten mehrere Stimmen geben. Auf diese Weise erhöhen Sie das Stimmengewicht der Person und damit die Chance, ein kommunales Mandat zu erhalten.

✓ **Panaschieren**

Panaschieren bedeutet »buntstreifig« machen, vom französischen »panacher«. Das bedeutet, dass Sie Kandidaten von verschiedenen Listen wählen können. Sie haben also die Möglichkeit, Ihre Stimmen über einen ganzen Stimmzettel hinweg zu verteilen, unabhängig von nur einem Wahlvorschlag.



Die Idee von «Kumulieren» und »Panaschieren« ist es, den Wählern mehr Einfluss auf die konkrete Zusammensetzung der kommunalen Vertretungen zu geben, ganz unabhängig von den Listenvorschlägen der Parteien.

Auch wenn das Verfahren auf den ersten Blick komplex wirkt, funktioniert es in der Praxis richtig gut und erhöht die Mitbestimmung. Denn in der kommunalen Politik spielen Bekanntheit, persönliche Verlässlichkeit, Engagement und konkrete Sacharbeit oftmals eine größere Rolle als parteipolitische Grundsatzprogramme.

Das kommunalpolitische Ehrenamt

Wer über Kommunalpolitik spricht, denkt oft zuerst an Bürgermeister, Verwaltungen oder an große Bauprojekte. Dabei wird leicht übersehen, dass das Fundament der kommunalen Demokratie aus etwas ganz anderem besteht: aus den vielen Frauen und Männern, die sich ehrenamtlich engagieren.

Herausforderungen und Zahlen

Über 600.000 Menschen in Deutschland übernehmen ein kommunalpolitisches Ehrenamt. Sie sitzen in Gemeinderäten, Kreistagen oder Ortsbeiräten. Sie engagieren sich als ehrenamtliche Ortsvorsteher oder Ortsbürgermeister. Sie diskutieren über Haushalte, Bebauungspläne, Feuerwehrgerätehäuser oder Radwege – meist nach Feierabend und oft deutlich länger, als ursprünglich geplant. Diese Zahlen zeigen: Kommunalpolitik wird in Deutschland überwiegend von Ehrenamtlichen getragen. Und genau hier liegt derzeit ein Problem.

Das Ehrenamt unter Druck

Das kommunalpolitische Ehrenamt steht zunehmend unter Druck. Wer sich heute in der Lokalpolitik engagiert, braucht nicht nur Interesse an Sachfragen, sondern auch Zeit, Geduld und ein relativ dickes Fell.

Ein Blick auf die Schlagzeilen der letzten Monate zeigt das deutlich:

Ich habe Ihnen nur einige Zeitungsüberschriften der vergangenen Wochen herausgesucht:

- ✓ »Vermisse den Respekt – Ex-Bürgermeister warnt vor Nachwuchskrise in der Kommunalpolitik«
- ✓ »Kommunalpolitik in NRW: Immer weniger wollen mitmachen«
- ✓ »Stadträte sind überaltert«
- ✓ »Rengsdorf: Warum will niemand dieses Dorf regieren?«
- ✓ »Kommunalwahl: Die Kandidatensuche gestaltet sich teils schwierig«
- ✓ »Kein Bock auf Lokalpolitik? Gemeinden geht der politische Nachwuchs aus – Was jetzt helfen soll«

Solche Überschriften sind kein Zufall. In vielen Orten stehen wir inzwischen vor einer ganz praktischen Herausforderung: Es wird immer schwieriger, genügend Kandidatinnen und Kandidaten für kommunale Mandate zu finden.

Ursachen: Warum wird das Ehrenamt schwieriger?

Untersuchungen zeigen, dass die Gründe vielfältig sind. Aktuelle Befragungen kommunaler Mandatsträger bringen folgende Ergebnisse:

- ✓ 61 Prozent sagen, dass die Gestaltungsspielräume der Gemeinderäte abgenommen haben.
- ✓ 69 Prozent nennen als Grund den zunehmenden Unmut der Bevölkerung gegenüber der Politik.
- ✓ 58 Prozent meinen, Bürgerinnen und Bürger stellen Erwartungen, die nicht erfüllt werden können.
- ✓ 25 Prozent berichten über Anfeindungen gegen sie selbst oder in ihrem privaten Umfeld.

Wer sich heute kommunalpolitisch engagiert, sieht sich häufig einer Mischung aus hohen Erwartungen, begrenzten Möglichkeiten und zunehmender Kritik gegenüber.

Zeit – der unterschätzte Engpass

Ein weiterer wichtiger Faktor ist schlicht Zeit. Kommunalpolitik findet in der Regel nach Feierabend statt. Sitzungen beginnen oft um 18 oder 19 Uhr und können – je nach Tagesordnung – bis spät in den Abend dauern.

Dazu kommen Fraktionssitzungen, Bürgergespräche, Ortsbegehungen und viele informelle Abstimmungen.

Gerade in Regionen mit vielen Auspendlern wird dies zu einem Problem: Wer erst spät von der Arbeit zurückkommt, hat es deutlich schwerer, regelmäßig an Sitzungen teilzunehmen.

Die zeitliche Abkömmllichkeit entwickelt sich deshalb zu einem der größten Engpässe für kommunalpolitisches Engagement.

Engagement entsteht dort, wo Engagement gelebt wird

Studien zeigen auch, dass kommunalpolitisches Engagement selten aus dem Nichts entsteht. Menschen, die sich später politisch engagieren, waren häufig vorher schon aktiv – etwa im Sportverein, bei der Freiwilligen Feuerwehr, in kirchlichen Gruppen oder in anderen lokalen Initiativen.

Kommunalpolitik wächst also oft aus bestehenden Netzwerken des Ehrenamtes heraus. Wo es eine lebendige Vereinslandschaft gibt und Menschen gewohnt sind, Verantwortung

zu übernehmen, finden sich auch eher Kandidatinnen und Kandidaten für kommunale Mandate.

Hier liegt ein ganz wichtiger Ansatzpunkt: Ehrenamt stärken! Bürgerschaftliches Engagement stützen! Ehrenamt ist eben systemrelevant.

Und das macht Mut. Trotz aller Herausforderungen engagieren sich viele Menschen weiterhin in der Kommunalpolitik. Die Gründe dafür sind vielfältig:

- ✓ Weil sie ihre Gemeinde aktiv mitgestalten wollen.
- ✓ Weil Entscheidungen vor Ort unmittelbare Auswirkungen auf das tägliche Leben haben.
- ✓ Weil sie Verantwortung für ihre Gemeinschaft übernehmen möchten.
- ✓ Weil kommunale Politik konkrete Ergebnisse hervorbringen kann – etwa einen neuen Kindergarten, einen Radweg oder einen Spielplatz.

Vielleicht haben Sie für Ihr Engagement auch noch andere Gründe?

Dann nehmen Sie sich gerne einen Stift und ergänzen die Motivatoren, Ihre Gründe für Ihr Engagement:

- ✓ _____
- ✓ _____
- ✓ _____

Viele kommunale Mandatsträger berichten von einem besonderen Gefühl: Man sieht sehr direkt, was das eigene Engagement bewirken kann. Und genau deshalb gilt: Kommunalpolitik ist zwar manchmal anstrengend – aber sie lohnt sich.

Direktdemokratische Elemente

Direktdemokratische, auch plebiszitäre, Elemente stellen eine Alternative beziehungsweise Ergänzung zur repräsentativen Demokratie dar.

- ✓ Bürger entscheiden direkt, anstelle der Vertretung.
- ✓ Politische Entscheidungen rücken so näher an den Alltag der Menschen und machen demokratische Prozesse erfahrbar.

Jetzt dürfen Sie natürlich die Frage nach dem »Warum?« stellen. Haben wir uns nicht in Deutschland – aus guten Gründen – für eine repräsentative Demokratie entschieden. Warum durchbrechen wir das System. Warum wählen wir Bürgermeister und Gemeinderäte, um es »dann doch besser zu wissen«?

Hier hilft der Blick in den Rückspiegel. In den 1980er-Jahren stiegen in Westdeutschland Politikverdrossenheit, Misstrauen gegenüber Parteien und das Gefühl, politische Entscheidungen würden über die Köpfe der Menschen hinweg getroffen. Gleichzeitig entstanden zahlreiche Bürgerinitiativen, die Mitbestimmung und Transparenz forderten, zum Beispiel gegen Straßenbauprojekte, Atomkraftwerke und Flughafenerweiterungen. Die Gesellschaft wollte weniger Repräsentation, mehr unmittelbaren Einfluss. Und deshalb kam es zu Veränderungen. Die rechtliche Umsetzung erfolgte weitgehend in den 1990er-Jahren; natürlich auch durch die Schaffung der neuen Kommunalverfassungen in den neuen Bundesländern. Gerade hier war aus verständlichen Gründen die Sehnsucht nach direkter Demokratie und Direktwahl der Bürgermeister und Landräte besonders stark.

Instrumente wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wurden überall in die kommunalen Regelwerke aufgenommen und Beteiligungsrechte ausgeweitet.

Diese direktdemokratischen Elemente haben sich bewährt,

✓ **weil Repräsentation nicht automatisch Nähe bedeutet.**

Gemeinderäte entscheiden stellvertretend für die Bürger. Nicht alle Bürger sind Gemeinderäte und so können nie alle Interessen und Lebensperspektiven vollständig abgebildet werden. **Direktdemokratische Verfahren holen alle Menschen in den Entscheidungsraum.**

✓ **weil mehr Beteiligung zu höherer demokratischer Legitimation führt.**

Wenn alle an Entscheidungen unmittelbar beteiligt sind, stellt diese eine unmittelbarere demokratische Legitimation dar.

✓ **weil direkte Demokratie politische »Blindstellen« korrigiert.**

Manchmal entscheiden Gemeinderäte **an den Bedürfnissen der Bevölkerung vorbei**, beispielsweise aus parteipolitischen Motiven oder wirtschaftlichem Druck. Direktdemokratische Instrumente geben Bürgern ein **Korrekturwerkzeug** – auch zwischen den Wahlen.

✓ **weil Beteiligung die Entscheidungen besser macht.**

Je mehr Menschen an Entscheidungen beteiligt sind und je mehr Expertise und Perspektive eingebracht werden kann, desto besser werden Entscheidungen und desto höher ist die Akzeptanz von Entscheidungen.

✓ **weil Demokratie gespürt wird.**

Menschen, die sich beteiligen, verstehen Abläufe besser, lernen zu argumentieren, abzuwägen und Verantwortung zu übernehmen. Demokratie wird gelernt und **geübt**, nicht nur gewählt.

✓ **weil direkte Demokratie den sozialen Zusammenhalt stärkt.**

Wenn Menschen zusammen über lokalpolitische Themen beraten, reden sie **miteinander statt übereinander** – das senkt Konflikte und stärkt Gemeinschaft.



Direktdemokratische Elemente sorgen dafür, dass Politik nicht »entrückt«, sondern ganz nah an den Themen und Problemen der Menschen bleibt.

Ich sehe nicht, dass die direktdemokratischen Elemente im Spannungsfeld zur repräsentativen Demokratie stehen. Zum Demokratieprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG gehören neben Wahlen auch Abstimmungen.

Die Jugend in den besonderen Blick nehmen

Von den Kommunen als »Schule der Demokratie« war gerade schon die Rede. Es ist deshalb so wichtig, auch Kinder und Jugendliche an politischen Prozessen zu beteiligen. Und junge Menschen interessierten sich für das Geschehen vor ihrer Haustür. Es macht Mut, dass Bürgermeister, Verwaltung und der Gemeinderat bei den jungen Menschen deutlich höheres Ansehen haben als bei älteren. Und während besonders in der Coronazeit viel von »Vertrauensverlust« die Rede war, ist gerade bei jungen Menschen das Gegenteil eingetreten. Als der Kindergarten geschlossen war, der Bolzplatz abgesperrt und die Jugendzentren nicht mehr arbeiten konnten, haben viele junge Menschen wahrgenommen, wer vor ihrer Haustür die Geschicke leitet und dass die täglichen Themen von der Kommune entschieden wurden. Jugendliche, die sonst nur wenig Berührungspunkte mit der Kommunalpolitik hatten, spürten, dass das Rathaus weit mehr Aufgaben hat, als den Personalausweis auszustellen. Nutzen wir die Chance!



Kinder und Jugendliche werden nicht nur durch ihre sozialen Kontakte und Bildungseinrichtungen geprägt, sondern auch durch die Gemeinde, in der sie leben. Deshalb ist die Beteiligung junger Menschen eine wichtige kommunale Aufgabe.

Besondere Aufmerksamkeit sollte Jugendpartizipation in ländlichen Räumen haben. Ländliche Räume sind ebenso vielfältig wie die dort wohnenden Jugendlichen. Und die finanziellen und personellen Mittel für attraktive Teilnehmungsmodelle sind meist knapper, die Gestaltungsmöglichkeiten aufgrund der kommunalen Haushaltskonsolidierungszwänge insgesamt kleiner. Doch können begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen nicht durch Gestaltungs- und Beteiligungsprozesse kompensiert werden? Ist damit nicht gerade das Potenzial verbunden, das Demokratieverständnis zu erhöhen und die Identifikation mit der eigenen Stadt, der eigenen Gemeinde zu steigern? Ich meine: »Ja«.

In den nächsten Kapiteln schauen wir uns die Organe an, die in und für unsere Kommunen handeln.

Teil V

Innere Kommunalverfassung



IN DIESEM TEIL

Teil V gibt einen Überblick über die zentralen Akteure und Abläufe im Kommunalrecht sowie deren rechtliche Grundlagen. Dabei wird deutlich, dass für kommunale Entscheidungen formelle und materielle Rechtmäßigkeit gegeben sein muss. Kommunen handeln nicht selbst, sondern durch ihre Organe, die für Entscheidungen und Verwaltung zuständig sind. Die Organe »Vertretung« und »Hauptverwaltungsbeamter« werden vertieft betrachtet und ihre jeweiligen Rechte und Pflichten dargestellt.

Wer für die Kommune handelt und wer dabei welche Kompetenzen hat

Organe in den Kommunen: Vertretung und Hauptverwaltungsbeamter

Organe und Organteile

Besonderheiten in den Ländern

Der Verwaltungsausschuss in Niedersachsen

Kapitel 13

Nicht nur im menschlichen Körper: Organe

Gemeinden und Kreise sind Verwaltungsebenen im Staat und mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht ausgestattet. Kommunen sind Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts mit eigenen Aufgaben.

Um ihre Aufgaben erledigen zu können, benötigen sie eine Organisationsstruktur. Warum? Eine Kommune selbst ist nicht handlungsfähig. Sie handelt vielmehr durch ihre Organe. Organe sind also die Einrichtungen, die den Willen der Gemeinde bilden und Entscheidungen treffen. Sie sind gleichsam die »Amtsträger« der kommunalen Selbstverwaltung.



Merken Sie sich also bitte: Organe gibt es nicht nur im menschlichen Körper.



Für die Kommunen handeln ihre Organe. *Organe* sind Einrichtungen, die mit Zuständigkeiten und Aufgaben ausgestattet sind. Diese werden durch die Organe nicht als natürliche Person oder im eigenen Namen wahrgenommen, sondern für die Kommune.



Nur natürliche Personen können einen Willen bilden und Handlungen vornehmen. Deshalb müssen Gesetze festlegen, wer für die Gemeinden und Landkreise handlungsberechtigt ist. Gesetze können keine natürlichen Personen benennen, da die Personen wechseln. Deshalb werden zum Handeln berechtigte Institutionen, sogenannte Organe, bestimmt.



Abbildung 13.1: Nicht nur im menschlichen Körper: Organe (© Inga Junk)

Schauen wir uns die Organisationsstruktur von Kommunen nun konkret an und lassen Sie uns auch klären, welche Organe es in den Kommunen gibt.

Die Organe sind also nicht nur Teil des Medizinstudiums, sondern auch im Kommunalrecht von großer Bedeutung.

Je nach Kommunalverfassung finden Sie in den Ländern unterschiedliche Verwaltungsorgane mit teilweise unterschiedlichen Organzuständigkeiten vor.

Bei der Verwaltungsleitung und damit den Hauptverwaltungsbeamten bildet nur Hessen eine Ausnahme. Hier wird die Verwaltungsleitung durch den *Gemeindevorstand*, in Städten *Magistrat* genannt, gebildet.

Das wesentliche Organ, das *Hauptorgan*, ist in allen Ländern die Vertretung. Unter den Begriff der *Vertretung* können wir den Gemeinderat (oder Stadtrat) oder den Kreistag fassen.

In manchen Bundesländern gibt es weitere Neben- beziehungsweise Hilfsorgane.

Wir unterscheiden somit:

- ✓ Vertretung (Gemeinderat)
- ✓ Hauptverwaltungsbeamter (Bürgermeister)
- ✓ Sonstige Organe

Vertretung

Die Vertretung ist die Vertretung der Bürger und das Hauptorgan der Kommune.



Die *Vertretung* ist ein kollegiales Organ. Hier wird der Wille der Kommune gebildet, indem die Gewählten zusammenkommen und nach Willensbildungsprozessen, dem politischen Diskurs, zu Beschlüssen kommen.

Die vom Gemeindevolk gewählten Repräsentanten sind in der Regel im Ehrenamt tätig.

Wie die Vertretung auch bezeichnet wird

Die Bezeichnung unterscheidet sich in den Ländern. In den meisten Bundesländern lautet die Bezeichnung für die Vertretung in den Gemeinden »Gemeinderat« beziehungsweise in den Städten »Stadtrat«.

Abweichend davon:

- ✓ In Brandenburg, Hessen und Schleswig-Holstein: Gemeindevertretung beziehungsweise Stadtverordnetenversammlung
- ✓ In Mecklenburg-Vorpommern: Gemeindevertretung beziehungsweise Stadtvertretung sowie Bürgerschaft in den Hansestädten
- ✓ In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen: Rat der Gemeinde beziehungsweise Rat der Stadt.

Auf Kreisebene ist das ein wenig überschaubarer: Die Vertretung heißt in allen Flächenländern schlicht »Kreistag«.

Ich nutze auch in diesem Kapitel den Begriff »Vertretung«.

Wie oft gewählt wird: die Wahlperiode

Die Vertretung amtiert jeweils für eine Amtsperiode, die durch das Gesetz vorgegeben wird.

In Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen werden die Gemeinderäte und Kreistage jeweils für fünf Jahre gewählt. Die Dauer der Wahlperiode ist in den jeweiligen Kommunalwahlgesetzen der Länder geregelt und entspricht damit in diesen zwölf Flächenländern einem einheitlichen Fünfjahreszeitraum.



Eine Ausnahme unter den Flächenländern bildet allein Bayern. Dort beträgt die Wahlperiode von Gemeinderäten und Kreistagen sechs Jahre. Diese längere Wahlperiode ist im bayerischen Gemeinde- und Landkreiswahlrecht gesetzlich festgelegt.

Größe und Zusammensetzung der Vertretung

Die Größe des Gremiums ist abhängig von der Einwohnerzahl der Kommune und wird durch die Kommunalverfassungen zwingend vorgegeben.



In Magdeburg (250.000 Einwohner) sind im Stadtrat 56 ehrenamtliche Mitglieder. In der niedersächsischen Stadt Goslar (50.000 Einwohner) sind 38 Ehrenamtliche im Stadtrat. Und in Bad Berneck im Fichtelgebirge (4500 Einwohner) sind es 16 Personen. Hinzu kommt jeweils der Bürgermeister, der kraft seines Amtes Mitglied des Gremiums ist.

Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG schreibt vor, dass das Volk auch in den Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.

Damit sind die für den Bundestag (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) geltenden Wahlgrundsätze auch für die Wahlen in den Kommunen maßgeblich.

Haben Sie Interesse an einer Vertiefung zu den Wahlrechtsgrundsätzen der

- ✓ Allgemeinheit der Wahl,
- ✓ Unmittelbarkeit der Wahl,
- ✓ Freiheit der Wahl,
- ✓ Gleichheit der Wahl,
- ✓ Geheimheit der Wahl,
- ✓ Öffentlichkeit der Wahl,

dann habe ich einen Tipp für Sie:



Schauen Sie in das Buch von Thomas Heinicke *Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht für Dummies*, das bereits in der zweiten Auflage erschienen ist.

Nicht jeder Bürger kann in der Gemeinde in das Kollegialorgan gewählt werden. Ausgeschlossen werden bei allen Unterschieden in den Ländern grundsätzlich die Bediensteten der Gemeinden oder der Aufsichtsbehörden.

Der Grund ist offensichtlich. Die Entscheidungen sollen ausschließlich am Kommunalwohl ausgerichtet und von persönlichen Interessen freigehalten werden. Diese amtsbezogenen Schranken verhindern eine mögliche Befangenheit bei einzelnen Tagesordnungspunkten. Zu diesen einzelbezogenen Schranken finden Sie mehr in Kapitel 15.



Der Bürgermeister ist mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein in allen Ländern kraft Amtes Mitglied der Vertretung mit Stimmrecht.

Eine Fünf-Prozent-Klausel wie auf Bundesebene gibt es bei Kommunalwahlen nicht. Deshalb besteht das Organ in der Regel aus vielen kleinen Parteien und Wählerinitiativen.

Aufgaben und Funktion

Doch was macht eine Vertretung eigentlich, was sind Ihre Aufgaben? Die Vertretung

- ✓ ist die politische Vertretung der Bürgerschaft und sie hat Grundsatzkompetenz,
- ✓ trifft die wichtigen Beschlüsse der Gemeinde,
- ✓ bestimmt die Richtlinien für die Verwaltung der Kommune, an die der Bürgermeister mit seiner Verwaltung gebunden ist,
- ✓ ist grundsätzlich für alle Aufgaben zuständig, die nicht dem Bürgermeister oder gegebenenfalls anderen Organen zugeordnet sind.

Schauen wir uns die wesentlichen Kompetenzen der Vertretung an: Ausgangspunkt ist, dass die Vertretung grundsätzlich zur Entscheidung berufen ist, sofern das Kommunalrecht nicht anderes bestimmt. Insbesondere gehören zu den Aufgaben:

- ✓ Alle wichtigen und strategischen Entscheidungen
- ✓ Satzungen, Haushalt und Planungen
- ✓ Bestimmung von Abgaben
- ✓ Schaffung oder Abschaffung von öffentlichen Einrichtungen
- ✓ Wirtschaftliche Betätigung
- ✓ Kontrolle der Verwaltung und des Bürgermeisters

Manche Aufgaben kann die Vertretung auch auf beschließende Ausschüsse oder den Bürgermeister übertragen.



Ist im Einzelfall nicht klar, wer zuständig ist, besteht immer eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Gemeinderates.



Sprechen Sie nicht vom *Kommunalparlament*. Das ist falsch. Die Vertretung ist kein Parlament und auch nicht Teil der Legislative. Im Gemeinderat und Kreistag werden keine Gesetze verabschiedet, vielmehr ist die Vertretung ein Verwaltungsorgan und Teil der Exekutive.

Bürgermeister

Das zweite wesentliche Organ, das die Kommune benötigt, um rechtsverbindlich handeln zu können, ist der Bürgermeister. Ihm sind eigene Aufgaben, Kompetenzen, Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse durch die Kommunalverfassungen zugeteilt.

Mit dem Begriff des Bürgermeisters sind alle Hauptverwaltungsbeamten gemeint, also auch der Landrat und der Bürgermeister, der sich »Oberbürgermeister« nennen darf.

Der Bürgermeister

- ✓ steht an der Spitze der Verwaltung,
- ✓ verkörpert die politische Führung,
- ✓ vertritt die Kommune in Rechts- und Verwaltungsgeschäften,
- ✓ ist Beamter auf Zeit.

Wenn der Bürgermeister Mitglied der Vertretung mit Stimmrecht ist, hat er hier nur »eine« von vielen Stimmen.

Aufgaben des Bürgermeisters

Unabhängig von seinem Stimmrecht in der Vertretung hat der Bürgermeister eigene Kompetenzen. Diese eigenen Befugnisse ergeben sich aus den Kommunalverfassungen und sind im Kern sehr ähnlich:

- ✓ Verwaltungsleitung (Leitung, Organisation, Personalsteuerung)
- ✓ Rechtliche Vertretung (Außenvertretung der Gemeinde)
- ✓ Zuständigkeit für die Geschäfte der laufenden Verwaltung
- ✓ Zuständigkeit bei dringlichen Angelegenheiten
- ✓ Umsetzung von Satzungen und Beschlüssen
- ✓ Gefahrenabwehr

Wir schauen uns das gleich in Kapitel 14 gesondert an.

Direktwahl des Bürgermeisters

Es klingt so selbstverständlich, dass die Bürgermeister unserer Gemeinden direkt von den Bürgern auf Zeit gewählt werden. Wenn wir das allerdings genauer betrachten, gibt es diese Verfahren nicht in allen Ländern seit Jahrzehnten und dabei lasse ich Bürgermeisterwahlen (beziehungsweise Scheinwahlen) in der DDR unbeachtet.

In Kapitel 4 hatte ich Sie ermuntert, mit mir einen Blick in die Geschichte des Kommunalrechts nach 1945 und die verschiedenen Kommunalverfassungssysteme zu werfen. Sie erinnern sich? Nach dem Modell der »norddeutschen Ratsverfassung« wurden die Bürgermeister gerade nicht vom Volk, sondern vom Rat gewählt. Das war beispielsweise in Nordrhein-Westfalen bis 1999 und in Niedersachsen bis in das Jahr 2000 der Fall. In anderen

Ländern, nach dem Modell der süddeutschen Ratsverfassung (Sie denken richtigerweise sofort an Bayern und Baden-Württemberg) wurden schon den 1950er-Jahren die Bürgermeister direkt gewählt.

In den 1990er-Jahren setzten sich überall Reformen durch. Natürlich auch getrieben durch die Wiedervereinigung Deutschlands und die damit verbundenen neuen und demokratischen kommunalen Ordnungen in den neuen Ländern. Und hier hatten die Menschen aus sehr nachvollziehbaren Gründen ein hohes Interesse an »echter« und »direkter« Demokratie.

Aber auch im Westen gab es Reformbedarf. Ein Hauptkritikpunkt war, dass nach der norddeutschen Ratsverfassung die Macht beim Gemeindedirektor lag und nicht beim Bürgermeister, nur der Bürgermeister aber für die Bevölkerung sichtbar war. So war oft nicht klar, wer welche Entscheidung trifft. Der Bürgermeister war sichtbar, hatte aber begrenzte Verwaltungsbefugnisse. Der Stadtdirektor hatte viel Macht, war aber weniger im öffentlichen Bewusstsein.

Das galt als demokratisch undurchsichtig und nur schwer zu vermitteln. Wählt das Volk den Bürgermeister direkt und stattet ihn so mit direkter Legitimation aus, dann muss er auch Kompetenzen und Macht haben. Doch die lag nach der norddeutschen Ratsverfassung nicht beim Bürgermeister, sondern beim Gemeindedirektor.

Dieses *Zweigleisigkeitsmodell* wurde mit Einführung der Direktwahl der Bürgermeister abgeschafft. Der Bürgermeister übernahm damit die Befugnisse, die früher beim Gemeindedirektor lagen.

Zweigleisigkeit

Die sogenannte *Zweigleisigkeit* (gelegentlich auch *Doppelspitze* genannt) war ein besonderes kommunales Verwaltungssystem, das in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen bis in die Mitte der 1990er-Jahre existierte. Die Kommunen hatten eine Spitze, die auf zwei Personen aufgeteilt war:

- ✓ den Bürgermeister und
- ✓ den Gemeindedirektor (beziehungsweise Stadtdirektor oder Oberstadtdirektor).

Politik und Verwaltung waren somit deutlich getrennt.

Der Bürgermeister war nach diesem Modell nicht der Verwaltungschef, sondern der politische Kopf beziehungsweise das politische Gesicht der Gemeinde. Er hatte insbesondere repräsentative Aufgaben und wurde zunächst ausschließlich durch den Rat gewählt.

Verwaltungschef war der Gemeindedirektor, ein Wahlbeamter durch den Rat gewählt. Er – und eben nicht der Bürgermeister – hatte die Macht und war für Verwaltungsorganisation und die Umsetzung von Beschlüssen zuständig.

Diese Trennung von Politik und Verwaltung hatte Schwächen. Es musste zu Spannungen kommen, denn aus dem Blick der Verwaltung – also des Gemeindedirektors – wurde verwaltungsfunktional, also in Kategorien von Effizienz, Rechtmäßigkeit und Verwaltungsroutine, gedacht und gearbeitet. Der Bürgermeister dagegen wollte und musste Politik machen.

Vor allem aber hatte das System demokratische Schwächen. Der Gemeindedirektor war nicht direktdemokratisch legitimiert, weil er nicht von den Bürgern gewählt wurde. Tatsächlich war er aber der mächtigste Akteur in der Kommune, weil er die Verwaltung leitete und viele operative Entscheidungen traf. Und als sich dann in den 1990er-Jahren die Direktwahlen der Bürgermeister durchsetzten, wurde dieses demokratische Defizit noch deutlicher.

Deshalb ersetzte die Eingleisigkeit die Zweigleisigkeit: der Bürgermeister als politischer Kopf wie Verwaltungschef – also so wie die Position des Bürgermeisters nach der süddeutschen Ratsverfassung.



Das System der Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten ist in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein durchbrochen. Hier werden die Landräte nicht durch das Volk, sondern durch den Kreistag gewählt. Hintergrund ist, dass so große und komplexe Kommunalverwaltungen von Verwaltungsprofis geführt werden sollen.

Sonstige Organe und Organteile

Neben der Vertretung und dem Bürgermeister existiert eine Vielzahl weiterer Gremien und Funktionen, die im kommunalen Alltag eine wichtige Rolle spielen. Diese werden umgangssprachlich häufig ebenfalls als »Organe« bezeichnet, ohne dass diese Einordnung rechtlich stets zutreffend ist.

Lassen Sie uns deshalb nun einen genaueren Blick auf sonstige Organe und Organteile sowie weitere kommunale Einrichtungen werfen und sie voneinander abgrenzen.



Die Verwaltung selbst ist kein Organ oder Organteil der Kommune, sondern bereitet als organisatorischer Unterbau der kommunalen Organe deren Entscheidungen vor, begleitet sie und setzt sie um.

Vertieft wird im Folgenden:

- ✓ Ausschüsse
- ✓ Verwaltungsausschuss in Niedersachsen
- ✓ Magistrat beziehungsweise Gemeindevorstand in Hessen

- ✓ Ältestenräte, Vorstände und Präsidien
- ✓ Beiräte
- ✓ Ortsräte
- ✓ Ortsbürgermeister und Ortsvorsteher
- ✓ Beauftragte
- ✓ Verwaltung



Einem *Organ* wird durch Gesetz eigene Zuständigkeiten zugewiesen und es hängt nicht von einem anderen Organ ab.

Ein *Organteil* ist ein funktionaler Teil eines Organs ohne eigene Rechtsstellung mit abgeleiteten Zuständigkeiten.

Ausschüsse

Ausschüsse? Klingt das nicht erst mal nach etwas, was Sie im Baumarkt ganz hinten zwischen dem Bretterverschnitt und den falsch etikettierten Farbeimern finden – Ausschussware, eben? Im Kommunalrecht sind Ausschüsse aber das Gegenteil von minderer Qualität. In kommunalen Ausschüssen liegen keine schiefen Schrauben und verzogenen Platten, sondern dort arbeiten und diskutieren Menschen mit Fachkenntnis, Engagement und manchmal sogar dem unerschütterlichen Mut, das Kleingedruckte wirklich zu lesen.

Wir können also sagen: Der einzige Ort, an dem der Ausschuss richtig gut ist, ist die Kommunalpolitik. Denn dort bedeutet er nicht Mangel, sondern Mehrwert – mehr Zeit, mehr Expertise, mehr Bürgernähe und mehr Qualität in den Entscheidungen.



Ausschüsse der Vertretung sind keine Organe, sondern Organteile.

Ausschusslandschaft

In jeder Kommune gibt es mehrere Ausschüsse. Vielleicht haben Sie schon einmal gehört Namen wie

- ✓ Bauausschuss
- ✓ Finanzausschuss
- ✓ Schulausschuss
- ✓ Wirtschaftsausschuss
- ✓ Hauptausschuss

Welche Ausschüsse gebildet werden und wie sie konkret heißen, das ist grundsätzlich Sache der kommunalen Selbstverwaltung. Ausnahme sind die Pflichtausschüsse, die durch das Gesetz vorgeschrieben werden.



In Neustadt könnte sich die Ausschusslandschaft also wie folgt darstellen:

- ✓ Hauptausschuss
- ✓ Stadtentwicklungsausschuss
- ✓ Betriebsausschuss für die Angelegenheiten des Eigenbetriebes
- ✓ Kulturausschuss

Gute Gründe für die Arbeit in Ausschüssen

Es gibt mehrere Gründe für die Bildung von Ausschüssen:

✓ Entlastung der Vertretung

Im Gemeinderat, im Stadtrat, im Kreistag sitzen die Ehrenamtlichen und die sollten sich nicht überlasten. In den großen Gremien kann nicht jede fachspezifische Detailarbeit erledigt werden. Die Ratsmitglieder sollten sich in großer Runde auf die wichtigen und strategischen Sachdebatten beschränken und hier gründlich vorbereitet ihre Entscheidungen treffen. Arbeitsteilung erhöht die Qualität von Entscheidungen.

✓ Sachkundige Vorbereitung durch Arbeitsteilung

Ist es Ihnen möglich, jedes Thema ganz tief zu erschließen? Mir jedenfalls nicht. Teils fehlt es an Zeit und teils – Hand aufs Herz – fehlt es auch schlicht an Interesse. Die sachkundige Vorbereitung von Beschlüssen in den Ausschüssen gewährleistet eine fachliche Durchdringung der Themen von den Menschen, die Interesse und besondere Expertise haben. Und in den Ausschüssen ist dann auch Zeit und Raum, Expertenwissen von außen in die Debatten einzubringen. Zu den ehrenamtlichen Ausschussmitgliedern können Sachverständige (oder sachkundige Einwohner oder Bürger) als Ausschussmitglieder berufen werden.

Und so teilen sich die Ehrenamtlichen in Bauexperten, Schulexperten, Finanzexperten, Kulturexperten und so weiter auf. Und die treffen sich und arbeiten in Ausschüssen zusammen. So können präzisere Beschlussempfehlungen erarbeitet werden.

✓ Partizipation und Bürgernähe

Ausschüsse machen die Akteure und die Entscheidungen nahbarer, sie bauen Brücken zwischen Bürgern, Verwaltung und Politik. Ausschusssitzungen finden in kleineren Räumen statt, die Personengruppen sind überschaubar, Regeln vielleicht auch nicht so formal wie im Gemeinderat. Das erleichtert Einwohnern und Bürgern den Zugang, die Hürden für Fragen und Antworten sind niedriger.

✓ Kontrolle der Verwaltung

In den Ausschüssen werden Detailfragen vertieft. Die Verwaltung muss ihre Entscheidungen begründen. Das erhöht die Transparenz und ermöglicht eine differenzierte und kontinuierliche Aufsicht über die Verwaltung.

Zusammensetzung der Ausschüsse

Ausschüsse sind verkleinerte Abbildungen der Vertretung, hier bildet sich also die Zusammensetzung der Vertretung ab. Korrekt heißt das wohl so: Die Zusammensetzung der Ausschüsse ist proportional zur Zusammensetzung der (Gesamt-)vertretung.

Alle Fraktionen finden sich deshalb auch in einem Ausschuss wieder. Die Mitglieder der Ausschüsse (und auch ihre Stellvertreter) werden durch Wahl der Vertretung bestimmt. Die Wahlverfahren unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland.

Der Vorsitz eines Ausschusses wird vom Hauptverwaltungsbeamten oder einem ehrenamtlichen Ratsmitglied übernommen. Auch hierbei gibt es Länderunterschiede und der Vorsitz hängt auch von den konkreten Regelungen in den Kommunen ab.

Ausschuss ist nicht gleich Ausschuss: beratende und beschließende, freiwillige und pflichtige Ausschüsse

Die Kommunalverfassungsgesetze sehen grundsätzlich beschließende und beratende Ausschüsse vor. Der Unterschied wird schon durch den Wortlaut verraten:

- ✓ **Beschließende Ausschüsse** werden anstelle der Vertretung tätig. Sie entscheiden innerhalb ihrer Zuständigkeit völlig autonom.
- ✓ **Beratende Ausschüsse** werden nur vorbereitend für die Vertretung tätig. Das Gremium mit allen Ratsmitgliedern muss sich deshalb mit der Beschlussvorlage befassen).

Grundsätzlich ist die Bildung von Ausschüssen den Vertretungen als Teil der Organisationshoheit und damit Bestandteil des kommunalen Selbstverwaltungsrechts vorbehalten.

In vielen Ländern müssen allerdings bestimmte Ausschüsse zwingend eingerichtet werden, beispielsweise der Ferienausschuss in Bayern oder der Finanzausschuss in Nordrhein-Westfalen. Zu den Pflichtausschüssen gehört in manchen Ländern auch der Rechnungsprüfungsausschuss oder der Hauptausschuss. Verpflichtend in jedem Landkreis und in jeder kreisfreien Stadt als Träger der Jugendhilfe ist auch der Jugendhilfeausschuss. Das gibt das Bundesrecht vor.

Der Hauptausschuss

Einen Ausschuss möchte ich besonders herausgreifen, das ist der Hauptausschuss. Warum? Zunächst, weil er in einigen Ländern zwingend eingerichtet werden muss, und zum anderen, weil gelegentlich irrtümlicherweise angenommen wird, dass dieser Ausschuss »übergeordnet« agiert. Das tut er aber gerade nicht.



Alle Ausschüsse sind gleichrangige Organteile. Der Hauptausschuss ist nicht wichtiger als andere Ausschüsse, er ist auch nur einer von vielen.

Der Name »Hauptausschuss« beschreibt eine Funktion, keinen Rechtsrang.

Auch der Hauptausschuss ist kein Organ der Kommune, sondern ein unselbstständiger Organteil der Vertretung mit insbesondere koordinierender und vorbereitender Funktion.

Zuständigkeiten bestehen für:

- ✓ Vorbereitung der Ratssitzungen
- ✓ Querschnittsthemen
- ✓ Abstimmungen zwischen Fraktionen und Zusammenführung von Politikfeldern
- ✓ Strukturierung der Entscheidungsfindung

Dem Hauptausschuss können bestimmte Entscheidungen übertragen werden, die aber auch jederzeit widerrufen werden können.

Der Rechnungsprüfungsausschuss

Ein weiterer Ausschuss, der wie der Hauptausschuss, ausdrücklich angesprochen werden muss, ist der Rechnungsprüfungsausschuss. Er hat gesonderte Erwähnung schon deshalb verdient, weil er nach nahezu allen Kommunalverfassungsgesetzen zwingend vorgesehen ist. Er unterscheidet sich grundlegend vom Hauptausschuss oder den weiteren Fachausschüssen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat Kontroll- und Prüfungsaufgaben, gerade keine politischen Gestaltungsaufgaben.

Sinn und Zweck des Rechnungsprüfungsausschusses ist es, in den Kommunen eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung sicherzustellen. Der Ausschuss nimmt deshalb innerhalb der kommunalen Organisation eine besondere Stellung ein und dient der demokratischen Kontrolle der finanziellen Verwaltungstätigkeit. Sein Ziel ist es, eine sachliche und politische Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinde zu gewährleisten.



Der Rechnungsprüfungsausschuss ist kein eigenständiges Organ der Gemeinde, sondern ein Organteil der Vertretung.

Beim Rechnungsprüfungsausschuss handelt es sich um einen Ausschuss mit gesetzlich zugewiesenen Kontroll- und Prüfungsaufgaben. Seine Einrichtung ist in den meisten Kommunalverfassungen zwingend vorgeschrieben oder jedenfalls verbindlich vorgesehen.

Die nähere Ausgestaltung, insbesondere die Zusammensetzung und das Verfahren, richtet sich nach dem jeweiligen Landesrecht sowie nach der Geschäftsordnung der Vertretung.

Der Rechnungsprüfungsausschuss besteht aus Mitgliedern der Vertretung. Er ist organisatorisch von der Verwaltung getrennt und übt seine Aufgaben unabhängig aus.

Zu den zentralen Aufgaben des Rechnungsprüfungsausschusses zählt die Prüfung des Jahresabschlusses sowie der Haushalts- und Vermögensrechnung. Er untersucht insbesondere die Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Hierzu stehen ihm besondere Prüfungs- und Einsichtsrechte gegenüber der Verwaltung zu.

Auf Grundlage seiner Prüfungsergebnisse bereitet der Rechnungsprüfungsausschuss die Beschlussfassung der Vertretung über die Entlastung der Verwaltung und der Exekutivorgane vor. Er trifft selbst keine Entlastungsentscheidung, sondern wirkt vorbereitend und berichtend.

Nur in Niedersachsen: der Verwaltungsausschuss

»Wir sind die Niedersachsen, sturmfest und erdverwachsen, (...)« So besonders wie das »Niedersachsenlied« ist auch der Verwaltungsausschuss (VA) nach dem niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz. Er ist – anders als gleichnamige oder funktional ähnliche Gremien in anderen Bundesländern – ein eigenständiges Organ der Gemeinde.

Weil das so einzigartig ist, möchte ich auf den Verwaltungsausschuss besonders eingehen. Und wenn Sie nicht zu den rund acht Millionen Niedersachsen gehören und deshalb kein Interesse an der niedersächsischen Besonderheit haben, überblättern Sie einfach die nächste Seite.

Rechtsgrundlage dieses besonderen Organs ist das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz. § 76 Abs. 1 NKomVG bestimmt: »Organe der Gemeinde sind der Rat, der Verwaltungsausschuss und die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister.«

Damit ist der Verwaltungsausschuss gleichrangig neben Rat und Hauptverwaltungsbeamten gestellt und gerade kein Ausschuss des Rates.

Den Vorsitz im Verwaltungsausschuss führt der Bürgermeister. Neben ihm sind die Beigeordneten und Ratsmitglieder Mitglied. Die Anzahl der Ratsmitglieder richtet sich nach der Einwohnerzahl der Kommune, sie setzen sich dann nach dem Verhältnis der Fraktionen zusammen, insoweit wie die übrigen Ausschüsse auch.

Der Verwaltungsausschuss besitzt eine umfassende Auffang- beziehungsweise Generalkompetenz. § 76 Abs. 1 Satz 2 NKomVG normiert: »Der Verwaltungsausschuss entscheidet über alle Angelegenheiten der Gemeinde, soweit nicht der Rat oder die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister zuständig sind.«

Das bedeutet, dass die beiden Organe »Vertretung« und »Bürgermeister« nur zuständig für die Dinge sind, die ihnen gesetzlich ausdrücklich zugewiesen sind. Alle übrigen Angelegenheiten fallen grundsätzlich in die Zuständigkeit des Verwaltungsausschusses.

Typische Entscheidungsfelder des Verwaltungsausschusses sind:

- ✓ Personalangelegenheiten (Einstellung, Beförderung, Entlassung)
- ✓ Vergabe von Aufträgen
- ✓ Grundstücks- und Vermögensangelegenheiten
- ✓ Führung von Rechtsstreitigkeiten
- ✓ Organisationsentscheidungen der Verwaltung
- ✓ Vorbereitung und Umsetzung von Ratsbeschlüssen
- ✓ Eilentscheidungen gemeinsam mit der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister

Die Sitzungen des Verwaltungsausschusses sind nicht öffentlich. Ziel ist der Schutz sensibler Verwaltungsentscheidungen, insbesondere in den Bereichen Personal, Vergabe und Vermögen.



Der *Verwaltungsausschuss (VA)* in Niedersachsen

- ✓ ist zwingend vorgeschrieben,
- ✓ besitzt originäre Entscheidungszuständigkeit,
- ✓ ist kein Unterorgan des Rates.

In keinem anderen Bundesland existiert ein Verwaltungsausschuss mit derselben Organqualität und Generalkompetenz.

Andere Länder kennen lediglich funktional vergleichbare Ausschüsse, etwa der Haupt- oder Finanzausschuss (zum Beispiel Bayern, Nordrhein-Westfalen, Hessen) oder der Verwaltungsausschuss als reiner Gemeinderatsausschuss (zum Beispiel Baden-Württemberg).

Allen diesen Modellen ist gemeinsam:

- ✓ keine eigenständige Organstellung,
- ✓ keine umfassende Auffangzuständigkeit,
- ✓ Entscheidungsbefugnisse nur durch Delegation des Rates.



Der Verwaltungsausschuss in Niedersachsen ist kein Ausschuss, sondern das zentrale, nichtöffentlich tagende Entscheidungsorgan der Gemeinde mit umfassender Zuständigkeit für alle nicht der Vertretung oder dem Bürgermeister vorbehaltenen Angelegenheiten.

Gemeindevorstand/Magistrat

Aber nicht nur Niedersachsen ist mit Blick auf den Verwaltungsausschuss so besonders, auch Hessen sollten Sie sich als »Exoten« des Kommunalrechts merken. Hier wird ein besonderes Verwaltungsorgan vorgesehen, das ist der *Gemeindevorstand*, der in Städten die Bezeichnung *Magistrat* führt.

Der Gemeindevorstand ist als kollegiales Organ ausgestaltet. Er besteht aus dem Bürgermeister als Vorsitzendem sowie aus Beigeordneten, die teilweise hauptamtlich, teilweise ehrenamtlich tätig sein können. Die ehrenamtlichen Beigeordneten werden von der Gemeindevertretung gewählt. Durch diese Zusammensetzung verbindet der Gemeindevorstand Elemente der politischen Repräsentation mit der Verwaltungsleitung.

Zu den zentralen Aufgaben des Gemeindevorstands zählen

- ✓ die Leitung der Gemeindeverwaltung,
- ✓ die Vorbereitung der Beschlüsse der Gemeindevertretung sowie deren Ausführung.
- ✓ Aufgaben der laufenden Verwaltung,
- ✓ Beteiligung an der Vertretung der Gemeinde nach außen.



Der Gemeindevorstand entscheidet grundsätzlich durch Beschlussfassung als Gremium; er handelt somit nicht als Einzelperson, sondern kollegial.

Der Bürgermeister nimmt innerhalb dieses Systems eine besondere Stellung ein. Er ist Mitglied und Vorsitzender des Gemeindevorstands und damit in das Kollegialorgan eingebunden. Zugleich ist er Organ der Gemeinde, dem eigene gesetzliche Zuständigkeiten zugewiesen sind.

Seine Organstellung ergibt sich nicht aus einer eigenständigen Stellung neben dem Gemeindevorstand, sondern aus seiner Funktion als Organwahrer innerhalb dieses Organs. Der Bürgermeister übt seine Befugnisse teilweise als Vorsitzender des Gemeindevorstands, teilweise kraft eigenen Amtes aus.

Das Verhältnis zwischen Gemeindevertretung und Gemeindevorstand sieht folgendermaßen aus:

- ✓ Die Gemeindevertretung trifft die grundlegenden politischen Entscheidungen und legt die Leitlinien der kommunalen Politik fest.
- ✓ Der Gemeindevorstand/Magistrat bereitet diese Entscheidungen vor, setzt sie um und ist für den laufenden Verwaltungsvollzug verantwortlich.
- ✓ Eine Unterordnung des Gemeindevorstands unter die Vertretung besteht nicht; beide sind eigenständige Organe mit jeweils gesetzlich zugewiesenen Aufgaben.

Der Gemeindevorstand beziehungsweise Magistrat ist ein prägendes Element der hessischen Kommunalverfassung und insoweit exotisch. Die hessische Ausgestaltung unterscheidet

sich an der Stelle deutlich von den anderen Kommunalverfassungen. Dort ist der Bürgermeister alleiniger Leiter der Verwaltung und zentrales Exekutivorgan der Gemeinde.



Der *Gemeindevorstand* beziehungsweise *Magistrat* ist ein Organ der Gemeinde und gehört der kommunalen Exekutive an. Er unterscheidet sich damit grundlegend von Ausschüssen, die lediglich Organteile der Vertretung sind.

Ältestenräte, Vorstände und Präsidien

Nicht nur in Niedersachsen gibt es Besonderheiten. Auch in Baden-Württemberg, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern gibt es Eigenarten.

✓ Ältestenrat

In Baden-Württemberg und Sachsen kann durch Hauptsatzung bestimmt werden, dass der Gemeinderat einen *Ältestenrat* bildet. Dieses Gremium berät den Bürgermeister in Fragen der Tagesordnung und des Gangs der Verhandlungen im Gemeinderat. Die Zusammensetzung des Gremiums und die konkreten Aufgaben werden durch die Geschäftsordnung konkretisiert.



Der Ältestenrat ist kein Ausschuss, sondern ein Organteil des Gemeinderates.

✓ Vorstände und Präsidien

In Mecklenburg-Vorpommern können Vorstände oder Präsidien der Vertretung gebildet werden, die den Vorsitzenden unterstützen. Diese sind dem Ältestenrat in Baden-Württemberg und Sachsen vergleichbar. Ihre genaue Funktion ist in der Hauptsatzung definiert.

Beiräte

In einigen Bundesländern werden neben den Ausschüssen auch Beiräte vorgesehen. Diese sind – ebenso wie die Ausschüsse – keine eigenständigen Organe, sondern Organteile der Vertretung. Ihnen fehlt damit die organschaftliche Stellung; insbesondere besitzen sie keine eigene Entscheidungs- oder Beschlusskompetenz. Ihre Aufgabe besteht vielmehr in der vorbereitenden, begleitenden oder ergänzenden Beratung der Vertretung oder ihrer Ausschüsse.

Die meisten der in der kommunalen Praxis eingerichteten Beiräte sind gesetzlich nicht zwingend vorgeschrieben beziehungsweise es ist nur ein rechtlicher Rahmen vorgesehen. Die Schaffung von Beiräten beruht auf dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht, denken Sie an die Organisationshoheit der Gemeinde oder des Landkreises. Auf dieser Grundlage können Kommunen Beiräte einrichten, deren Aufgaben, Zusammensetzung und Arbeitsweise regelmäßig durch Satzung oder Geschäftsordnung festgelegt werden und freiwillig sind.

Zu den typischen freiwilligen Beiräten zählen beispielsweise:

- ✓ **Schülerbeiräte**, die schulbezogene Belange aus Sicht der Schüler bündeln und gegenüber kommunalen Gremien vertreten,
- ✓ **Jugendbeiräte**, die Jugendlichen Beteiligungsmöglichkeiten an kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen eröffnen,
- ✓ **Seniorenbeiräte**, die als Interessenvertretung älterer Menschen fungieren und insbesondere bei Fragen der sozialen Infrastruktur, des Wohnens, der ärztlichen Versorgung oder der Mobilität beratend eingebunden werden.

Diese Beiräte verfolgen das Ziel, nicht nur Partizipation zu fördern und demokratische Teilhabe zu erweitern, sondern den kommunalen Entscheidungsträgern in der Vertretung und der Verwaltung Expertise zur Verfügung zu stellen.



Die rechtliche Stellung der Beiräte bleibt stets beratend; ein Anspruch auf Übernahme ihrer Empfehlungen besteht nicht.

Daneben enthalten die Kommunalverfassungen der Länder teilweise spezielle gesetzliche Regelungen für bestimmte Beiräte, die entweder verpflichtend einzurichten sind oder zumindest einen rechtlichen Rahmen vorgeben.

Beispiele hierfür sind:

- ✓ **Beiräte für geheim zu haltende Angelegenheiten**, die in einzelnen Ländern zur Vorbereitung besonders sensibler Beschlussgegenstände vorgesehen sind, etwa bei Personal- oder Sicherheitsfragen,
- ✓ **Ausländer- beziehungsweise Integrationsbeiräte**, die insbesondere in Flächenländern wie Hessen, Rheinland-Pfalz oder Nordrhein-Westfalen gesetzlich vorgesehen sind und die Interessen von Menschen mit Migrationsgeschichte bündeln sollen,
- ✓ **Behinderten- oder Inklusionsbeiräte**, deren Einrichtung in mehreren Landeskommunalordnungen zumindest empfohlen oder rechtlich flankiert wird, um Belange von Menschen mit Behinderungen frühzeitig in Entscheidungsprozesse einzubringen. So sieht etwa die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen vor, dass Gemeinden zur Wahrnehmung der Belange von Menschen mit Behinderungen oder von Menschen mit internationaler Familiengeschichte entsprechende Beiräte bilden können; nähere Einzelheiten werden dabei durch kommunale Satzung geregelt.

Charakteristisch für Beiräte ist, dass sie anders zusammengesetzt sind als andere Ausschüsse. Sie bestehen zumeist nicht ausschließlich aus Mitgliedern der Vertretung, sondern häufig aus einer Mischung aus Ratsmitgliedern und sachkundigen Einwohnern beziehungsweise Experten oder sogar ausschließlich aus externen Vertretern bestimmter Gruppen oder auch der Betroffenen.

Gerade diese Zusammensetzung begründet den besonderen Mehrwert von Beiräten, da sie eine fachliche Vertiefung, praxisnahe Perspektiven und eine stärkere Pluralität der Meinungsbildung ermöglichen.



Beiräte besitzen keine Organkompetenzen. Sie können weder verbindliche Beschlüsse fassen noch Verwaltungsentscheidungen treffen. Ihre Stellung ist auf Empfehlungen, Stellungnahmen und Beratungsbeiträge beschränkt.

Gleichwohl kommt Beiräten in der kommunalen Praxis eine erhebliche faktische Bedeutung zu. Durch kontinuierliche Beteiligung, thematische Spezialisierung und enge Anbindung an bestimmte Zielgruppen beeinflussen sie die kommunale Willensbildung und tragen zur Akzeptanz kommunaler Entscheidungen bei.

Ortsräte

Ortsräte haben eine andere Funktion als die eben genannten Beiräte. Nach den meisten Kommunalverfassungsgesetzen ist vorgesehen, dass Gemeinden für räumlich abgegrenzte Ortsteile oder Ortschaften sogenannte *Ortsräte* als besondere Einrichtungen bilden können, um die örtlichen Interessen innerhalb der Gesamtgemeinde angemessen berücksichtigen zu können.

Idee ist es, dass gerade in größeren Gemeinden die spezifischen Belange der Ortsteile frühzeitig in die kommunale Willensbildung eingebracht werden können beziehungsweise auch kleinere Themen (Denken Sie beispielsweise an einen Bolzplatz oder ein Begegnungstreff.) im Ortsteil selbst durch ein eigenes Budget realisiert werden können.



Ich möchte Ihnen das anhand eines Beispiels aus Südniedersachsen verdeutlichen. Zum 1. Januar 2023 wurde die Stadt Einbeck mit der Gemeinde Kreienzen fusioniert. Damit umfasst die Stadt Einbeck mit heute rund 30.000 Einwohnern immerhin 47 Ortsteile auf einer Fläche von rund 230 Quadratkilometern. Damit Sie sich die Fläche leichter vorstellen können, darf ich das in 32.500 Fußballfelder übersetzen. Diese Ortsteile werden durch insgesamt 25 Ortsräte vertreten.

Die Ortsratsmitglieder dienen auch als Ansprechpartner für die Bevölkerung des Ortsteils.

Der Ortsrat ist kein Organ der Gemeinde, sondern ein Organteil. Er ist weder Teil der kommunalen Vertretung noch Exekutive, sondern ein kollegiales Mitwirkungs- und Beratungsgremium auf Ortsteilebene. Seine Tätigkeit ist überwiegend beratend, vermittelnd und integrativ ausgerichtet.

Der Ortsrat besteht aus den Ortsratsmitgliedern, die in der Regel von den Einwohnern der Ortschaft gewählt werden.

Zu den Aufgaben des Ortsrats zählt insbesondere die Beratung der Vertretung und des Bürgermeisters in Angelegenheiten, die den jeweiligen Ortsteil betreffen. Nach den meisten Kommunalverfassungen ist vorgesehen, dass der Ortsrat vor Entscheidungen über örtlich bedeutsame Maßnahmen angehört werden muss. Teilweise wird den Ortsräten auch ein

Vorschlags- oder Initiativrecht eingeräumt. Eine eigene Entscheidungsbefugnis mit rechtlicher Außenwirkung kommt dem Ortsrat jedoch grundsätzlich nicht zu.



Der *Ortsrat* ergänzt die Gemeindeorgane, ohne deren Zuständigkeiten zu ersetzen. Entscheidungen verbleiben stets bei der Vertretung oder den zuständigen Organen der Gemeinde. Kritisch darf man sagen: »Mit Titel, ohne Mittel«.

Ortsbürgermeister und Ortsvorsteher

Nicht in allen Ortsteilen sind Ortsräte die ideale Lösung. Für einen funktionieren Ortsrat werden wählbare und interessierte Personen benötigt. Regelmäßige Sitzungen erfordern Zeit und produzieren natürlich auch Verwaltungsaufwand und Kosten. Denken Sie zum Beispiel an:

- ✓ Sitzungsorganisation und Betreuung durch die Verwaltung
- ✓ Einladungen und Protokolle
- ✓ Aufwandsentschädigungen
- ✓ Sitzungsräume

Deshalb sind Ortsräte häufig neben der aufwendigen Organisation auch inhaltlich überfordert und aufgrund zu weniger Kandidaten demokratisch nicht hinreichend legitimiert.

Als Alternative sind deshalb nach den Kommunalverfassungsgesetzen auch *Ortsbürgermeister* beziehungsweise *Ortsvorsteher* vorgesehen. Beide Funktionen dienen – ebenso wie der Ortsrat – der Repräsentation des Ortsteils sowie der Vermittlung zwischen der örtlichen Bevölkerung und den zentralen Gemeindeorganen.

- ✓ **Ortsbürgermeister:** Der Ortsbürgermeister ist der Vorsitzende des Ortsrats, sofern ein solcher eingerichtet ist.
- ✓ **Ortsvorsteher:** Der Ortsvorsteher übernimmt eine vergleichbare Funktion wie der Ortsbürgermeister, wird jedoch vielfach von der Gemeindevertretung bestellt, insbesondere in Gemeinden ohne Ortsrat.



Wie Ortsräte sind auch Ortsbürgermeister und Ortsvorsteher keine Organe der Gemeinde, sondern Organteile. Ihnen kommt keine eigenständige Organstellung zu; insbesondere besitzen sie keine umfassende Entscheidungs- oder Verwaltungszuständigkeit. Ihre Aufgaben ergeben sich aus dem jeweiligen Kommunalrecht sowie aus kommunalen Satzungen.

Zu den wesentlichen Aufgaben des Ortsbürgermeisters und des Ortsvorstehers zählen

- ✓ die Repräsentation der Ortschaft,
- ✓ der Vorsitz in den Sitzungen des Ortsrats (soweit vorhanden) sowie
- ✓ die Weiterleitung örtlicher Anliegen an den Bürgermeister, die Vertretung und die Verwaltung.

Sie wirken als Bindeglied zwischen der Ortschaft und den zentralen Entscheidungsträgern der Gemeinde.



Denken Sie noch mal an die Stadt Einbeck mit den 47 Ortsteilen. Weiß man tatsächlich in der Kernstadt (ob im Rat oder der Verwaltung) immer, wo in den Ortsteilen der Schuh drückt? Und beachten Sie: Nicht aus jedem Ortsteil ist automatisch ein Bewohner im Gemeinderat und könnte so die Interessen artikulieren.

Beauftragte

In den Kommunen werden neben Organen und Organteilen häufig sogenannte *Beauftragte* bestellt, um bestimmte Aufgabenbereiche besonders zu betreuen oder spezifische Belange innerhalb der Verwaltung und der kommunalen Willensbildung zu berücksichtigen.



Beauftragte sind keine Organe und auch keine Organteile der Gemeinde. Sie sind Teil der Verwaltung.

Bei den Beauftragten handelt es sich um besondere Funktionsträger, denen durch Gesetz, Satzung oder Organisationsentscheidung bestimmte Aufgaben zugewiesen werden. Sie sind Teil der Verwaltung oder ihr organisatorisch zugeordnet und verfügen über keine eigene organschaftliche Stellung. Ihre Tätigkeit ist nicht auf Entscheidungsbefugnisse, sondern überwiegend auf Beratung, Koordination, Unterstützung und Sensibilisierung ausgerichtet.

Typische kommunale Beauftragte:

- ✓ Gleichstellungsbeauftragte
- ✓ Behinderten- oder Inklusionsbeauftragte
- ✓ Integrations- oder Migrationsbeauftragte
- ✓ Seniorenbeauftragte
- ✓ Datenschutzbeauftragte

Teilweise ist die Bestellung solcher Beauftragten landesrechtlich vorgeschrieben, teilweise erfolgt sie auf freiwilliger Grundlage im Rahmen der kommunalen Organisationshoheit.

Zu den Aufgaben der Beauftragten gehört es, ihre spezifischen Themen innerhalb der Verwaltung und Gremienberatungen zu begleiten, auf die Berücksichtigung besonderer Belange hinzuwirken und als Ansprechpersonen für Verwaltung, politische Gremien und Bevölkerung zu fungieren. Häufig nehmen sie deshalb auch beratend an Sitzungen der Vertretung oder ihrer Ausschüsse teil oder werden gesondert angehört oder beteiligt.

Beauftragte besitzen grundsätzlich keine Entscheidungs- oder Beschlusskompetenzen. Ihre Stellung unterscheidet sich damit deutlich von derjenigen der Gemeindeorgane sowie von Organteilen wie Ausschüssen, Beiräten oder Ortsräten. Auch gegenüber der Verwaltung verfügen sie in der Regel über keine Weisungsbefugnis. Ihre Wirkung entfaltet sich vielmehr durch fachliche Expertise, institutionalisierte Beteiligungsrechte und kontinuierliche Mitwirkung.

Im kommunalen Gefüge erfüllen Beauftragte eine wichtige unterstützende und vermittelnde Funktion. Sie begleiten Entscheidungsprozesse und verbessern die Qualität kommunaler Entscheidungen durch ihre Expertise. Zugleich bleiben Verantwortung und Entscheidungszuständigkeit aber stets bei den hierfür vorgesehenen Organen und Organteilen der Gemeinde.

Die Verwaltung

Abschließend in diesem Kapitel sollten Sie sich die Bedeutung und Aufgabe der Verwaltung vergegenwärtigen.



Die Verwaltung ist kein Organ und auch kein Organteil.

Die Verwaltung bildet neben den kommunalen Organen und Organteilen den organisatorischen und personellen Unterbau der Gemeinde, ohne den kommunale Aufgaben überhaupt nicht erfüllt werden könnten. Die Beschäftigten in der Verwaltung sind für die tatsächliche Wahrnehmung und Umsetzung der kommunalen Aufgaben zuständig.

Die Verwaltung besteht aus Beschäftigten und Beamten, die die laufenden Geschäfte führen, Verwaltungsentscheidungen vorbereiten oder vollziehen. Die Verwaltung besitzt keine eigene organschaftliche Legitimation und handelt im Rahmen der Zuständigkeiten der verantwortlichen Organe.

Die Leitung der Verwaltung obliegt dem Bürgermeister. Zu den Aufgaben der Verwaltung zählen insbesondere:

- ✓ Vollzug von Gesetzen und Satzungen
- ✓ Vorbereitung von Entscheidungen der Gemeindeorgane
- ✓ Ausführung gefasster Beschlüsse
- ✓ Wahrnehmung der laufenden Verwaltungsgeschäfte
- ✓ Erbringung kommunaler Dienstleistungen gegenüber der Bevölkerung

Politische Verantwortung und Entscheidungszuständigkeit verbleiben jedoch stets bei den hierfür vorgesehenen Organen und Organteilen.



Es ist wichtig, dass Sie die Verwaltung nicht mit den Organen und Organteilen »in einen Topf werfen«. Das ist für das Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung von grundlegender Bedeutung. Während Organe und Organteile Träger der demokratisch legitimierten Willensbildung sind, ist die Verwaltung für deren praktische Umsetzung verantwortlich.

Damit haben wir nun eine gute Übersicht zu den Organen und Organteilen. Die zentralen Organe Vertretung und Hauptverwaltungsbeamter betrachten wir in Kapitel 14 und 15 vertieft. Warum? Es wird sonst einfach zu unübersichtlich.



IN DIESEM KAPITEL

Was den Hauptverwaltungsbeamten vom Bürgermeister unterscheidet

Warum »Oberbürgermeister« ein Titel ohne zusätzliche Mittel ist

Aufgaben des Bürgermeisters

Stellvertretung des Bürgermeisters

Wahl und Abwahl

Neutralitätspflicht des Bürgermeisters

Kapitel 14

Der Bürgermeister

In diesem Kapitel erfahren Sie mehr über das zentrale Repräsentativorgan der Kommune: den Bürgermeister. Ich wähle auch in diesem Kapitel den Begriff »Bürgermeister« anstelle von »Hauptverwaltungsbeamter«.



Wie war das wieder mit den Begrifflichkeiten? Ortsbürgermeister, Bürgermeister, Oberbürgermeister, Landrat, Hauptverwaltungsbeamter – blättern Sie dazu gerne noch mal in Kapitel 1.

Mit Augenzwinkern: Stellenausschreibung des Bürgermeisters in Neustadt

Haben Sie schon immer davon geträumt, gleichzeitig Geschäftsführer, Kummerkasten, Blitzableiter und Festredner zu sein?

Dann bewerben Sie sich jetzt!

Die Stadt Neustadt sucht zum nächstmöglichen Zeitpunkt eine belastbare Persönlichkeit für das Amt der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters in Vollzeit mit Herzblut und ohne geregelte Arbeitszeiten.

Ihre Aufgaben (unter anderem):

- ✓ Leitung des kommunalen Konzerns Neustadt inklusive Verwaltung, Personal, Finanzen und spontaner Krisen
- ✓ Verantwortung für alles, was funktioniert, und insbesondere für das, was nicht funktioniert
- ✓ Allabendliche Teilnahme an Sitzungen, Ausschüssen und Arbeitskreisen, da tagsüber gearbeitet und abends diskutiert wird
- ✓ Präsenz bei Veranstaltungen aller Art vom Laternenumzug bis zum Richtfest, bevorzugt ab 18 Uhr sowie an Wochenenden
- ✓ Fachgerechtes Durchschneiden von Bändern, idealerweise ohne Pflasterbedarf
- ✓ Halten von Reden und Grußworten zu Themen, die Sie oft erst wenige Minuten zuvor erfahren
- ✓ Stets freundliches und souveränes Auftreten, auch wenn innerlich bereits die Haushaltslage durchgerechnet wird
- ✓ Professioneller Umgang mit Lokaljournalisten, auch bei Überschriften, die so nie gesagt wurden
- ✓ Beschwerdemanagement auf höchstem Niveau, wobei früher war alles besser als anerkanntes Sachargument gilt

Ihr Profil:

- ✓ Ausgeprägte Leidenschaft bei gleichzeitig unerschütterlichem Optimismus
- ✓ Hohe Auffassungsgabe, insbesondere bei Problemen, die mit den Worten »Das kann doch nicht so schwer sein« beginnen
- ✓ Fundierte Kenntnisse in Verwaltung, Personalführung und Finanzen oder die Bereitschaft, diese sehr schnell zu erwerben
- ✓ Rhetorisches Talent, um auch unangenehme Wahrheiten freundlich klingen zu lassen
- ✓ Hohe Belastbarkeit, vor allem bei Haushaltsdebatten, Bürgersprechstunden und Sitzungen mit offenem Ende
- ✓ Diplomatisches Geschick sowie ausgeprägtes Multitasking, etwa gleichzeitig zuhören, nicken, lächeln und Lösungen andeuten
- ✓ Bereitschaft, Verantwortung für nahezu alles zu übernehmen, einschließlich Wetter, Baustellen und Parkraummangel

Die Stadt Neustadt bietet:

- ✓ Ein abwechslungsreiches Aufgabenfeld zwischen akut, dringend und schon längst überfällig

- ✓ Großen Gestaltungsspielraum zwischen Kanalsanierung, Kita-Ausbau und Kunstrasenplatz (aber nur, wenn das Geld ausnahmsweise mal reicht)
- ✓ Eine Verwaltung, die Sie manchmal unterstützt
- ✓ Eine engagierte Bürgerschaft mit vielen Ideen, Erwartungen und sehr konkreten Meinungen
- ✓ Applaus bei gelungenen Reden und Kritik bei allem anderen

Haben wir Ihr Interesse geweckt? Freuen Sie sich auf eine leere Stadtkasse, große Herausforderungen und viel Verantwortung – Willkommen im Job des Bürgermeisters in Neustadt.

Die vorgenannte – zugegeben sehr satirische – Stellenausschreibung soll deutlich machen, dass die Aufgabe des Bürgermeisters sehr komplex ist und gewiss nicht Tag für Tag vergnügungssteuerpflichtig ist. Hinzu kommt ein leider nicht an jeder Stelle wertschätzender Umgang der Bevölkerung bis hin zu Hass und Hetze. Daran haben auch die sogenannten sozialen Medien einen negativen Anteil.

Qualifikationen des Bürgermeisters

Was muss man nun konkret können, um Bürgermeister zu werden und angstfrei Bürgermeister bleiben zu können?

Die Antwort mag für Sie zunächst überraschend schlicht klingen: Es bedarf eines gesunden Selbstbewusstseins, formale Mindestqualifikationen hingegen sind grundsätzlich nicht vorgesehen.

Erforderlich sind keine berufliche oder fachliche Mindestqualifikation. Weder ein bestimmter Schulabschluss noch eine abgeschlossene Berufsausbildung, ein Studium oder sonstige fachliche Nachweise sind zwingende Voraussetzung. Auch Anforderungen wie Verwaltungsausbildung, Führungserfahrung oder juristische Kenntnisse werden vom Gesetzgeber bewusst nicht verlangt. Diese Zurückhaltung beruht auf dem demokratischen Grundgedanken, dass es sich bei dem Amt des Bürgermeisters in erster Linie um ein politisches Wahlamt handelt. Die Beurteilung der Eignung soll daher nicht durch formale Zugangshürden vorgeprägt werden, sondern der Bewertung der Wähler überlassen bleiben.

Mindestvoraussetzungen für die Bürgermeisterkandidatur

Abgesehen davon sind jedoch – wir sind ja weiterhin im Kommunalwahlrecht – noch Mindestvoraussetzungen anderer Art zu erfüllen. Damit meine ich insbesondere:

- ✓ **Altersgrenzen:** Das gilt für ein überall bestehendes Mindestwahlalter sowie für zum Teil bestehende Höchstalterswahlgrenzen. Das bedeutet, wer zum Bürgermeister gewählt werden möchte, muss in der Regel mindestens 18 Jahre alt sein, in manchen Ländern liegt das Alter noch darüber. Die Höchstalterswahlgrenzen sind jüngst in vielen Ländern abgeschafft worden, bestehen aber zum Teil noch. Das bedeutet: Ab einem gewissen Alter (zumeist war 65 Jahre festgeschrieben) darf nicht mehr für das Bürgermeisteramt und das Landratsamt kandidiert werden.
- ✓ **Inkompatibilitäten:** Damit ist gemeint, dass bestimmte Ämter und Funktionen nicht gleichzeitig ausgeübt werden können. So ist es beispielsweise regelmäßig ausgeschlossen, gleichzeitig Bürgermeister und Bediensteter derselben Kommune zu sein. In manchen Bundesländern geht es auch nicht, dass Bürgermeister von kreisangehörigen Städten und Gemeinden gleichzeitig Mitglied des Kreistages des Kreises sein können, in dem die Gemeinde oder Stadt liegt.
- ✓ **Allgemeine Wählbarkeitsvoraussetzungen:** In der Regel müssen Bürgermeisterkandidaten die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Teilweise ist die Kandidatur auch für Bürger anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union möglich.
- ✓ **Formale Anforderungen an die Kandidatur:** Ferner sind formale Anforderungen der Kandidatur zu beachten. Dazu gehören insbesondere die fristgerechte Einreichung eines Wahlvorschlags sowie – etwa bei Einzelbewerbern oder Wählergruppen (also Kandidaten, die nicht vor einer Partei nominiert werden) – eine bestimmte Zahl von Unterstützungsunterschriften. Wie viele Unterschriften erforderlich sind, hängt in der Regel von der Einwohnerzahl der Kommune ab.

Da das Kommunalwahlrecht überwiegend Landesrecht ist, können sich die genauen Voraussetzungen zwischen den Bundesländern unterscheiden. Das Fehlen formaler Mindestqualifikationen bedeutet jedoch nicht, dass das Amt ohne fachliche Anforderungen ausgeübt werden könnte. Ich darf aus eigener Erfahrung weitergeben: Als Bürgermeister tragen Sie die Gesamtverantwortung für Verwaltung, Personal und Finanzen. Daraus ergibt sich faktisch ein erheblicher Bedarf an fachlichen, organisatorischen und persönlichen Kompetenzen. Erforderlich sind jedenfalls

- ✓ ein grundlegendes Verständnis kommunaler Verwaltungsstrukturen,
- ✓ die Fähigkeit zur Personalführung
- ✓ ein sicherer Umgang mit politischen Entscheidungsprozessen,
- ✓ Kenntnisse im Haushalts- und Finanzwesen, zumindest in einem Umfang, der es erlaubt, Entscheidungen einzuordnen, Risiken zu erkennen und Verwaltungsvorschläge kritisch zu bewerten.

Da der Gesetzgeber davon ausgeht, dass diese Kompetenzen nicht unbedingt von der gewählten Person selbst mitgebracht werden müssen, sehen die Kommunalverfassungen ergänzend vor, dass fachliche Mindestanforderungen zumindest auf Ebene der hauptamtlichen

Verwaltungsspitze sichergestellt werden. Bei Beigeordneten oder vergleichbaren leitenden Funktionen wird zum Beispiel eine entsprechende Qualifikation verlangt, sofern diese nicht bereits durch den Bürgermeister oder andere leitende Beschäftigte der Verwaltung abgedeckt ist.



In der Praxis bedeutet dies: Rechtlich genügt es, gewählt zu werden. Fachlich und organisatorisch genügt dies allein jedoch nicht.

Wer das Amt dauerhaft, wirksam und möglichst angstfrei ausüben möchte, benötigt neben Selbstbewusstsein insbesondere Lernbereitschaft, Führungsfähigkeit, Belastbarkeit und die Bereitschaft, sich in komplexe verwaltungsrechtliche und finanzielle Zusammenhänge einzuarbeiten.

Amtszeit

Der Bürgermeister wird nicht auf Lebenszeit, sondern als Wahlbeamter auf Zeit gewählt. »Schade«, mag man denken, wenn man im Amt ist und im Amt bleiben möchte. »Gottlob« sage ich. Das ist doch das Schöne an der Demokratie. Die Amtszeit ist damit von vornherein zeitlich begrenzt und endet nicht automatisch erst mit dem Erreichen einer Altersgrenze (sollte es eine solche nach Landesrecht überhaupt geben), sondern grundsätzlich mit dem Ablauf der festgelegten Amtsperiode.

Dauer

Die Dauer der Amtszeit ist landesrechtlich geregelt und variiert je nach Bundesland zwischen fünf Jahren (in Nordrhein-Westfalen) und acht Jahren (zum Beispiel Sachsen-Anhalt). Gemeinsam ist allen Regelungen jedoch, dass das Amt demokratisch legitimiert ist und nach Ablauf der Wahlperiode einer erneuten Wahl bedarf. Mit dem Ende der Amtszeit endet zugleich das Beamtenverhältnis auf Zeit, sofern keine Wiederwahl erfolgt. Und es ist nicht so wie bei den US-Präsidenten, bei dem nur eine weitere Amtszeit folgen darf. Denkbar ist, dass ein Bürgermeister mehrfach gewählt wird.

Ende der Amtszeit

Die Amtszeit kann auf unterschiedliche Weise enden:

- ✓ **Ordentliche Beendigung:** Der Regelfall ist die ordentliche Beendigung der Amtszeit durch Ablauf der vorgesehenen Amtsperiode. Mit dem Ablauf dieser Zeit endet das Amt automatisch, ohne dass es einer besonderen Entscheidung oder Maßnahme bedarf. Eine Fortführung des Amtes ist in diesem Fall nur durch Wiederwahl möglich.

✓ **Außerordentliche Beendigung:** Neben dem regulären Ablauf kann die Amtszeit auch vorzeitig aus außerordentlichen Gründen enden. Dazu zählen insbesondere:

- Tod
- Eintritt in den Ruhestand
- Vorzeitiges Ausscheiden aus persönlichen Gründen wie Krankheit
- Abwahl
- Amtsenthebung durch die Aufsicht bei schwerwiegenden Pflichtverletzungen

Diese außerordentlichen Beendigungsgründe verdeutlichen, dass das Amt des Bürgermeisters zwar auf Zeit angelegt, aber zugleich an besondere rechtliche und demokratische Verantwortlichkeiten geknüpft ist.

Die zeitliche Begrenzung sowie die Möglichkeit einer vorzeitigen Beendigung dienen sowohl dem Schutz der kommunalen Selbstverwaltung als auch der demokratischen Kontrolle.

Aufgaben

In der Kommune können die Organe und die Politik nicht frei entscheiden, wer für welche Aufgabe zuständig ist. Die Zuständigkeitsverteilung wird grundsätzlich durch das Kommunalrecht vorgegeben.



Vereinfacht gilt: Die Vertretung steuert und entscheidet und der Bürgermeister vollzieht, organisiert und führt.

Der Bürgermeister nimmt eine Doppelrolle ein: Er ist kommunales Organ und zugleich Leiter der Verwaltung. Der Schwerpunkt liegt damit im administrativen Bereich, ohne dass die politische Dimension (Kommunikation und Repräsentation) wegzudenken wäre.

Die folgenden Kernaufgaben des Bürgermeisters schauen wir uns in den nächsten Abschnitten vertieft an:

- ✓ Leitung und Beaufsichtigung der Verwaltung
- ✓ Vorbereitung der Beschlüsse der Vertretung
- ✓ Vollzug und Umsetzung der Beschlüsse der Vertretung
- ✓ Erledigung eigener Verwaltungsangelegenheiten (insbesondere Geschäfte der laufenden Verwaltung)
- ✓ Wahrnehmung gesetzlich zugewiesener Aufgaben (einschließlich Weisungsaufgaben)

- ✓ Eilentscheidungen in dringlichen Angelegenheiten
- ✓ Interventionsrechte bei rechtswidrigen oder gemeindeschädlichen Beschlüssen (Be-anstandung/Widerspruch)
- ✓ Vertretung der Gemeinde nach außen und Repräsentation

Leitung und Organisation der Verwaltung

Betrachten wir nun die Kompetenzen des Bürgermeisters im Hinblick auf Leitung und Or-ganisation der Verwaltung.

Geschäftsleitungs- und Organisationsgewalt

Die Geschäftsleitungs- und Organisationsgewalt umfasst das Recht, den inneren Aufbau der Verwaltung festzulegen, die Verwaltung zu gliedern und die Dienstgeschäfte zu vertei-len. Dazu gehört insbesondere:

- ✓ **Festlegung von Organisationseinheiten** (zum Beispiel Dezernate, Fachbereiche, Ämter) und Zuständigkeiten
- ✓ **Gestaltung von Arbeitsabläufen und Entscheidungswegen** (Wer bereitet vor, wer entscheidet, wer zeichnet?)
- ✓ **Einführung und Fortentwicklung von Standards** (zum Beispiel Dienstanweisungen, Prozessbeschreibungen)
- ✓ **Ressourcensteuerung:** Personal- und Sachmittel zielgerichtet einsetzen
- ✓ **Sicherstellung von Rechtmäßigkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit der Verwaltungstätigkeit**

Personalführung und Dienstaufsicht

Anstrengende Daueraufgabe des Bürgermeisters und völlig unsichtbar für die Bevölkerung ist die Stellung als Dienstvorgesetzter der Beschäftigten. Dazu gehören insbesondere:

- ✓ **Führen durch Ziele:** klare Prioritäten, Verantwortlichkeiten und Erwartungen
- ✓ **Personalentwicklung:** Fortbildung, Nachwuchsgewinnung, Bindung von Fachkräften
- ✓ **Konfliktmanagement und Fürsorgepflicht:** Konflikte lösen, Belastungen steuern, Beschäftigte schützen gegen Angriffe (ob berechtigt oder unberechtigt) aus Öffent-lichkeit und Politik
- ✓ **Dienstaufsicht:** Einhaltung von Recht und internen Regeln sicherstellen
- ✓ **Zusammenarbeit** mit Personalvertretung und Gleichstellungs- und weiteren Beauftragtenstrukturen

Vorbereitung und Durchführung von Ratsbeschlüssen

Der Bürgermeister hat weitere Aufgaben im Verhältnis zur Vertretung, also den ehrenamtlichen Ratsmitgliedern.

Vorbereitung der Entscheidungen in der Vertretung

Die Vertretung entscheidet, aber sie entscheidet nicht im luftleeren Raum. Die Verwaltung unter Führung des Bürgermeisters bereitet die Beschlüsse vor, typischerweise in Form von Beschlussvorlagen.

Eine fachlich gute Vorlage beantwortet pointiert vier Fragen:

1. Was soll beschlossen werden?
2. Warum soll das beschlossen werden?
3. Was kostet das, und zwar einmalig wie dauerhaft?
4. Welche Alternativen gibt es?



Bitte sprechen Sie nicht nach Angela Merkel von der »Alternativlosigkeit«. Der Begriff wurde im Jahr 2010 zum »Unwort des Jahres« erklärt mit folgender Jurybegründung: »Das Wort suggeriert sachlich unangemessen, dass es bei einem Entscheidungsprozess von vornherein keine Alternativen und damit auch keine Notwendigkeit der Diskussion und Argumentation gebe. Behauptungen dieser Art sind 2010 zu oft aufgestellt worden, sie drohen, die Politikverdrossenheit in der Bevölkerung zu verstärken.«

Vollzug und Umsetzung

Nach der Beschlussfassung ist der Bürgermeister dafür verantwortlich, die Entscheidung der Vertretung mit seiner Verwaltung umzusetzen. Das umfasst allerdings auch Themen wie Planung, Organisation, Beauftragung, Kontrolle und Kommunikation. Diese Themen überlässt die Vertretung nach dem Beschluss dem Bürgermeister. Es ist also mehr als schlichtes Wegarbeiten, eher Management: Zeit, Bereitstellung von Personal, Budget, rechtlicher Rahmen – das alles muss passen, zusammenpassen und Berücksichtigung finden.

Eigene Zuständigkeiten des Bürgermeisters

Der Bürgermeister hat ferner eigene Entscheidungszuständigkeiten.

Übertragener Wirkungskreis

In den Kompetenzbereich des Bürgermeisters fällt zunächst die Erledigung der Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis beziehungsweise der Pflichtaufgaben nach Weisung. Hier geht es also um die Zuständigkeiten, die nicht in die freie Disposition der Vertretung fallen.



Wenn Sie sich nicht mehr genau erinnern, was ein übertragener Wirkungskreis ist, schauen Sie noch mal in Kapitel 6.

Gibt es keinen kommunalen Entscheidungsspielraum im Hinblick auf das »Ob« beziehungsweise »Wie« einer Aufgabe, wird die Kommune also als »verlängerter Arm« des Staates tätig, bewegen wir uns im Kompetenzbereich des Bürgermeisters.

Geschäfte der laufenden Verwaltung

Ein zentraler Zuständigkeitsbereich für den Bürgermeister sind die Geschäfte der laufenden Verwaltung. Der Begriff »Geschäfte der laufenden Verwaltung« ist ein unbestimmter Rechtsbegriff und lässt sich nicht vollständig in eine einheitliche Definition pressen. Eine praxistaugliche Orientierung ist jedoch möglich. Typische Merkmale der Geschäfte der laufenden Verwaltung sind:

- ✓ regelmäßig wiederkehrende und übliche Vorgänge,
- ✓ keine grundsätzliche, über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung,
- ✓ Entscheidung nach feststehenden Regeln und Standards der Verwaltung,
- ✓ geringe sachliche, politische und finanzielle Tragweite (gemessen an der Größe und Leistungsfähigkeit einer Kommune).

Was gering oder üblich ist, hängt von Größe, Finanzkraft und Organisationsstruktur der Kommune ab. Was »Geschäfte der laufenden Verwaltung« sind, unterscheidet sich von Kommune zu Kommune und ist abhängig von der Einwohnerzahl, der Finanzkraft und der personellen Kraft einer Kommune.



Als Faustregel kann gelten, dass es sich um übliche Geschäfte handeln muss, die sich wiederholen, finanziell überschaubar sind und nicht über den Einzelfall hinausgehend grundsätzliche Bedeutung haben.

Auch die Beschaffung von Büromaterial ist ein Geschäft der laufenden Verwaltung.



Folgende Einschränkung darf mit Augenzwinkern gemacht werden: Wenn ein Bürgermeister wie Einkaufsdirektor Heinrich Lohse (gespielt von Lorient) im Film »Pappa ante portas« von 1991 tatsächlich hinreichend Druckerpapier (damals war es wohl Schreibmaschinenpapier) für die kommenden 40 Jahre bestellt, um vom Mengenrabatt zu profitieren, wird man dies nicht mehr als ein Geschäft der laufenden Verwaltung und damit in den Kompetenzbereich des Bürgermeisters einordnen können.

Übertragene Aufgaben der Vertretung

Die Vertretung kann dem Bürgermeister weitere Angelegenheiten zur Entscheidung übertragen. Das ist aber kein Freifahrtschein zur vollständigen Entlastung: Unübertragbar

bleiben die Angelegenheiten, die gesetzlich der ausschließlichen Zuständigkeit der Vertretung vorbehalten sind.



Übertragungen sind rückholbar. Dies bedeutet, dass die Vertretung Zuständigkeiten wieder an sich ziehen kann.



Typische Themen, die die Vertretung an den Bürgermeister überträgt:

- ✓ Bewilligung kleiner Zuschüsse im Rahmen beschlossener Förderrichtlinien
- ✓ Einstellung von Beschäftigten unterhalb einer bestimmten Entgeltgruppe
- ✓ Abschluss von Standardverträgen (Miet- oder Lieferverträgen)

Eilentscheidungen

Wenn es mal wirklich brennt und auch ohne Einhaltung von Form- und Fristvorschriften (insbesondere Verkürzung der Ladungsfrist) eine Entscheidung der Vertretung nicht möglich ist, steht dem Bürgermeister ein Eilentscheidungsrecht zu, um die Handlungsfähigkeit in echten Ausnahmefällen aufrechterhalten zu können.

Eilentscheidungen müssen in der Regel nachträglich dokumentiert und der Vertretung zur Kenntnis gegeben werden.



In Neustadt wird am späten Freitagabend ein Wasserrohrbruch an einer zentralen Versorgungsleitung festgestellt. Mehrere Straßenzüge sind betroffen, die Trinkwasserversorgung ist gefährdet, und es besteht die Gefahr erheblicher Folgeschäden an Straßen und Gebäuden.

Der Rat könnte frühestens am Montag unter Verkürzung der Ladungsfrist zusammentreten, wenn überhaupt über das Wochenende alle Ratsmitglieder erreicht werden könnten. Ein Abwarten würde zu erheblichen Schäden und Gefahren für die öffentliche Sicherheit führen. Der Bürgermeister beauftragt unverzüglich ein Bauunternehmen mit der Reparatur der Leitung und gibt die erforderlichen Haushaltsmittel frei, obwohl hierfür normalerweise ein Ratsbeschluss erforderlich wäre. Es liegt hier eine dringliche Angelegenheit vor, die in die Kompetenz des Bürgermeisters fällt. Eine rechtzeitige Entscheidung der Vertretung ist nicht möglich. Das Abwarten würde zu erheblichen Nachteilen für die Kommune und die Allgemeinheit führen. Der Bürgermeister darf daher im Wege der Eilentscheidung handeln. Er muss seine Entscheidung unverzüglich der Vertretung mitteilen, dokumentieren und in der nächsten Sitzung zur Kenntnis geben oder genehmigen lassen, soweit das Kommunalrecht dies vorsieht.



Eine Eilentscheidung ersetzt nicht die Zuständigkeit der Vertretung, sondern überbrückt sie für den Ausnahmefall, um Schaden von der Kommune abzuwenden

Beanstandungs- und Widerspruchsrecht

Der Hauptverwaltungsbeamte hat Interventionsrechte beziehungsweise Interventionspflichten, wenn Ratsbeschlüsse aus seiner Sicht rechtswidrig sind beziehungsweise das Wohl der Gemeinde negativ beeinträchtigen.

Inwieweit Widerspruchsrechte und weitergehend sogar Widerspruchspflichten bestehen, Beanstandungsrechte im Ermessen des Bürgermeisters stehen und wie im Einzelnen die Rechtsfolgen aussehen (erneute Beschlussfassung in der Vertretung beziehungsweise Entscheidung der Kommunalaufsichtsbehörde), ist von Land zu Land unterschiedlich geregelt.



Kernidee ist folgende: Der Bürgermeister ist nicht nur Vollzugsorgan, sondern auch ein rechtlicher Sicherungsmechanismus innerhalb der Kommune

Außenvertretung und Repräsentation

Die Aufgaben des Bürgermeisters umfassen neben Verwaltungsleitung und eigenen Entscheidungszuständigkeiten auch Funktionen nach außen:

1. rechtliche Außenvertretung und
2. Repräsentation.

Beide Bereiche sind eng miteinander verbunden, verfolgen jedoch unterschiedliche Zwecke und unterliegen unterschiedlichen Anforderungen.

Außenvertretung

Die Außenvertretung beschreibt die rechtliche Vertretung der Kommune gegenüber Dritten. Der Bürgermeister handelt hier als gesetzlicher Vertreter der Kommune und gibt für sie rechtsverbindliche Erklärungen ab.

Die Außenvertretung betrifft insbesondere

- ✓ den Abschluss von Verträgen,
- ✓ die Abgabe von Willenserklärungen sowie
- ✓ das Auftreten der Kommune gegenüber Behörden, Unternehmen und Privatpersonen.



Charakteristisch für die Außenvertretung ist, dass sie Rechtswirkungen im Außenverhältnis entfaltet.

Dritte sollen und müssen sich darauf verlassen können, dass die Kommune durch den Bürgermeister wirksam handelt. Interne Zuständigkeiten beziehungsweise ihre Grenzen, etwa ein fehlender Ratsbeschluss, berühren die Wirksamkeit eines Rechtsgeschäftes gerade nicht, sondern wirken nur im Innenverhältnis.



Die Außenvertretung dient der Handlungsfähigkeit und Rechtssicherheit.



Der Bürgermeister von Neustadt unterzeichnet im Namen der Gemeinde einen Vertrag über die Anmietung zusätzlicher Büroräume für die Verwaltung. Auch wenn der zugrunde liegende Beschluss der Vertretung noch nicht oder nicht ordnungsgemäß gefasst wurde, ist der Vertrag im Außenverhältnis wirksam. Etwaige Kompetenzverletzungen müssen intern geklärt werden, berühren jedoch nicht die Bindung der Gemeinde gegenüber dem Vertragspartner.

Repräsentation

Auch die Repräsentation ist ein eigenständiger und wichtiger Aufgabenbereich des Bürgermeisters. Die Repräsentation unterscheidet sich klar von der rechtlichen Außenvertretung der Gemeinde und erfüllt vor allem kommunikative, integrative und symbolische Funktionen. Ich möchte das wie folgt erklären:



Unter *Repräsentation* versteht man das öffentliche Auftreten des Bürgermeisters als sichtbares und ansprechbares Oberhaupt der Gemeinde oder Stadt. Der Bürgermeister steht dabei sinnbildlich für die Kommune und verkörpert sie gegenüber der Bürgerschaft und der Öffentlichkeit. Die Repräsentation dient nicht dazu, rechtliche Wirkungen herbeizuführen, sondern der Darstellung, Vermittlung und Einordnung kommunalen Handelns. Ziel der Repräsentation ist es, Vertrauen zu schaffen, Identifikation mit der Kommune zu fördern und gesellschaftliche Prozesse zu begleiten.

Zur Repräsentation gehören insbesondere:

- ✓ Teilnahme an öffentlichen Veranstaltungen, Feiern und Gedenktagen
- ✓ Grußworte und Ansprachen
- ✓ Durchführung von Ehrungen
- ✓ Feiern von Jubiläen
- ✓ Gespräche mit Vereinen, Verbänden, Initiativen sowie Einwohnern und Bürgern
- ✓ Öffentlichkeitsarbeit und der Umgang mit Medien

Diese Tätigkeiten sind häufig zeitintensiv und finden nicht selten außerhalb der regulären Arbeitszeiten statt. Gleichwohl sind sie für die Aufgabenwahrnehmung des Bürgermeisters von hoher Bedeutung.



Anders als bei der Außenvertretung gibt der Bürgermeister im Rahmen der Repräsentation keine rechtsverbindlichen Erklärungen für die Gemeinde ab. Repräsentatives Handeln entfaltet keine unmittelbaren Rechtswirkungen.



Der Bürgermeister von Neustadt nimmt an einem Vereinsjubiläum der »Neustädter Privilegierten Schützengesellschaft« teil, hält eine Ansprache und überbringt die Glückwünsche der Stadt Neustadt. Rechtliche Entscheidungen werden dabei nicht getroffen. Der Auftritt trägt jedoch zur Wertschätzung des ehrenamtlichen Engagements und zur Stärkung des Gemeinschaftsgefühls in Neustadt bei.

Ratsvorsitz

In manchen Bundesländern kommt als weitere Aufgabe der Ratsvorsitz hinzu.



Der Ratsvorsitz ist nicht in allen Bundesländern oder Kommunalverfassungen dem Bürgermeister zugewiesen. Wo er besteht, hat er eine erhebliche praktische Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung

Der Ratsvorsitz – wenn es ihn nach dem Kommunalgesetz gibt, wie beispielsweise in Bayern – ist eine besondere Aufgabe des Bürgermeisters. Er verbindet organisatorische, moderierende und rechtliche Funktionen und nimmt eine zentrale Schnittstellenrolle zwischen Verwaltung, Vertretung und politischer Willensbildung ein.



Verwechseln Sie bitte den Ratsvorsitz nicht mit der Leitung der Verwaltung. Beim Ratsvorsitz geht es um den Vorsitz des ehrenamtlichen Gemeinderates. Als Leiter der Verwaltung ist der Bürgermeister »Chef« der Beschäftigten im Rathaus.

Sofern der Bürgermeister den Vorsitz in der Vertretung führt, ist er nicht Teil des Rates als Beschlussorgan, sondern übernimmt eine leitende und ordnende Funktion. Der Ratsvorsitz dient nicht der politischen Steuerung oder inhaltlichen Einflussnahme, sondern der Sicherstellung eines geordneten, fairen und rechtmäßigen Sitzungsablaufs.

Sollte der Ratsvorsitz nicht beim Bürgermeister liegen (wie beispielsweise in Niedersachsen oder in Sachsen-Anhalt), wird diese Aufgabe durch einen Ratsvorsitzenden erledigt. Dieser ist ehrenamtliches Mitglied der Vertretung und wird in diese exponierte Stellung durch die Vertretung gewählt. Der Ratsvorsitz umfasst insbesondere folgende Aufgaben:

- ✓ Einberufung der Sitzungen der Vertretung unter Beachtung der gesetzlichen und satzungrechtlichen Vorgaben
- ✓ Festlegung der Tagesordnung im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten
- ✓ Eröffnung, Leitung und Schließung der Sitzungen
- ✓ Feststellung der ordnungsgemäßen Einberufung und der Beschlussfähigkeit
- ✓ Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Sitzungsablaufs unter Beachtung der Geschäftsordnung
- ✓ Erteilung und Entziehung des Wortes sowie Steuerung der Redereihenfolge

- ✓ Ordnungsgemäßer Umgang mit Anträgen, Anfragen und Wortmeldungen
- ✓ Leitung von Abstimmungen sowie Feststellung und Bekanntgabe der Abstimmungsergebnisse

Der Bürgermeister ist als Amtsträger zu strikter Neutralität verpflichtet. Er muss sicherstellen, dass alle Mitglieder der Vertretung ihre Mitwirkungsrechte gleichberechtigt und uneingeschränkt ausüben können.

Der Ratsvorsitz verleiht dem Bürgermeister keine zusätzlichen politischen Entscheidungsbefugnisse. Insbesondere folgt daraus kein Recht, Inhalte vorzugeben, Debatten inhaltlich zu lenken oder Mehrheiten zu organisieren.



Die politische Willensbildung verbleibt ausschließlich bei der Vertretung.

Diese klare Trennung ist von grundlegender Bedeutung, um die Stellung der Vertretung als oberstes Willensbildungsorgan der Kommune zu sichern und die Neutralität der Sitzungsleitung zu gewährleisten.



In einer Sitzung des Gemeinderates von Neustadt kommt es während einer kontroversen Haushaltsdebatte zu zahlreichen Wortmeldungen und Zwischenrufen. Der Bürgermeister leitet die Sitzung, erteilt das Wort in sachlicher Reihenfolge, achtet auf die Einhaltung der Redezeiten und greift ordnend ein, wenn gegen die Geschäftsordnung verstoßen wird. Am Ende lässt er über die vorliegenden Anträge abstimmen und stellt das Ergebnis fest, ohne selbst inhaltlich Stellung zu beziehen.

Vertretung des Bürgermeisters

Der Bürgermeister hat ganz schön viele wichtige Aufgaben. Aber auch ein Bürgermeister kann sein Amt nicht durchgehend wahrnehmen: Krankheit, Urlaub, Fortbildungen oder sonstige Abwesenheiten machen Regelungen erforderlich, die die kontinuierliche Handlungsfähigkeit der Kommune sicherstellen.

Die Vertretung des Bürgermeisters ist daher ein notwendiger Bestandteil der kommunalen Organisationsstruktur.



Die Vertretungsregelung dient dem Zweck, die Funktionsfähigkeit der Verwaltung und der kommunalen Organe auch in Abwesenheit des Bürgermeisters zu gewährleisten. Die Kommune muss jederzeit handlungsfähig bleiben. Die Vertretung betrifft dabei nicht das Amt als solches, sondern die Wahrnehmung der Aufgaben für die Dauer der Verhinderung.

Die Vertretung des Bürgermeisters ist durch kommunalrechtliche Vorgaben sowie durch interne Organisationsentscheidungen geregelt. Häufig wird eine feste Reihenfolge der Vertretung festgelegt, insbesondere wenn mehrere Beigeordnete vorhanden sind. In anderen

Fällen kann der Bürgermeister Beschäftigte oder leitende Verwaltungsangehörige mit der Wahrnehmung der Vertretung beauftragen.

Die Vertretung nimmt anstelle des Bürgermeisters die laufenden Amtsgeschäfte wahr. Dazu zählen:

- ✓ Leitung der Verwaltung im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten
- ✓ Unterzeichnung von Schriftstücken und rechtsverbindlichen Erklärungen
- ✓ Wahrnehmung der Außenvertretung der Gemeinde
- ✓ Leitung von Sitzungen, soweit dies vorgesehen ist
- ✓ Treffen von Eilentscheidungen in dringlichen Angelegenheiten

Entscheidungen von grundsätzlicher oder außergewöhnlicher Bedeutung gehören nicht zu den Aufgaben der Vertretung, sofern diese nicht unaufschiebbar sind. Die Vertretung tritt nicht an die Stelle des Bürgermeisters, sondern wahrt die Kontinuität der Amtsführung.

Was ein Bürgermeister sagen darf und was nicht: die Neutralitätspflicht des Bürgermeisters

Die Neutralitätspflicht des Bürgermeisters ist von hoher praktischer Relevanz. und ein zentrales Element der Amtsführung des Bürgermeisters. Sie ergibt sich aus der besonderen Stellung des Bürgermeisters als gewähltes Organ und zugleich als Leiter der Verwaltung. Der Bürgermeister übt ein öffentliches Amt aus und ist an Recht und Gesetz gebunden. Daraus folgt die Verpflichtung, alle politischen Akteure sowie Einwohner und Bürger gleich zu behandeln und keine parteipolitischen oder persönlichen Interessen mit den Mitteln des Amtes zu verfolgen.



Auch außerhalb des Ratsvorsitzes ist der Bürgermeister verpflichtet, sein Amt sachlich, unparteiisch und ausschließlich am Gemeinwohl orientiert auszuüben. Die Neutralitätspflicht dient:

- ✓ dem Schutz der Gleichbehandlung politischer Akteure,
- ✓ der Sachlichkeit der Verwaltungsarbeit und
- ✓ dem Vertrauen der Öffentlichkeit in eine unparteiische Amtsführung.

Die Neutralität in der Leitung der Verwaltung

Als Leiter der Verwaltung ist der Bürgermeister dafür verantwortlich, dass die Verwaltung objektiv, rechtmäßig und gleichbehandelnd arbeitet. Dies betrifft insbesondere:

- ✓ die sachliche und vollständige Information aller Fraktionen und Ratsmitglieder,
- ✓ die neutrale Erstellung von Beschlussvorlagen ohne politische Vorfestlegung,

- ✓ den gleichmäßigen Zugang zu Verwaltungswissen und Unterlagen,
- ✓ die Unterlassung parteipolitischer Steuerung innerhalb der Verwaltung.



Die Verwaltung darf nicht als politisches Instrument genutzt werden, um bestimmte Mehrheiten zu stützen oder politische Gegner zu benachteiligen.

Neutralität in der Öffentlichkeitsarbeit

Der Bürgermeister tritt häufig als Sprecher der Kommune gegenüber der Öffentlichkeit auf. In dieser Rolle ist er zur sachlichen Information verpflichtet. Zulässig ist die Darstellung von Sachverhalten, Projekten und Entscheidungsprozessen. Unzulässig ist eine einseitige politische Beeinflussung unter Berufung auf die Amtsautorität. Besonders sensibel ist die Neutralitätspflicht bei:

- ✓ kontroversen politischen Projekten
- ✓ Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden
- ✓ kommunalpolitischen Konfliktlagen

Hier ist eine klare Trennung zwischen Information und politischer Werbung erforderlich.

Neutralität im Wahlkampf

In Wahlkampfzeiten gilt eine gesteigerte Zurückhaltungspflicht. Der Bürgermeister darf sich zwar – und muss es etwa im Hinblick auf seine eigene Kandidatur auch – politisch betätigen, jedoch nicht unter Einsatz amtlicher Ressourcen oder in amtlicher Funktion.

Nicht zulässig sind insbesondere:

- ✓ Nutzung kommunaler Öffentlichkeitsarbeit für eigene Wahlwerbung
- ✓ Auftritte in amtlicher Funktion mit parteipolitischem Inhalt
- ✓ Verwendung von Verwaltungsressourcen für Wahlkampfzwecke

Zulässig bleibt politische Betätigung als Privatperson oder Parteimitglied, sofern sie klar von der Amtsausübung getrennt ist.

Der Bürgermeister im Spannungsfeld zwischen politischer Rolle und Amtsneutralität

Der Bürgermeister ist politisch gewählt und damit demokratisch legitimiert, kommunalpolitische Ziele zu verfolgen, Projekte zu entwickeln und öffentlich zu vertreten. Deutlicher formuliert: Für seine Ziele, Haltungen und Meinungen wurde er gewählt.

Gleichzeitig übt er ein öffentliches Amt aus und leitet die Verwaltung. Daraus folgt die Pflicht zu sachlicher und fairer Amtsausübung. In der Praxis entsteht daraus ein Spannungsfeld: Der Bürgermeister darf und muss politisch Position beziehen, darf aber seine Amtsstellung nicht als einseitiges Durchsetzungsinstrument nutzen.



Halten wir fest: Der Bürgermeister ist kein unpolitischer Verwaltungsmanager.

Der Bürgermeister ist gerade nicht dazu bestimmt, lediglich neutral zu moderieren und administrative Vorgänge abzuwickeln. Als Wahlbeamter auf Zeit ist er Teil des kommunalpolitischen Wettbewerbs. Er darf – ja muss – eigene Prioritäten setzen, Vorhaben anstoßen, Mehrheiten suchen und für seine Politik werben. Eine politische Meinung ist nicht nur zulässig, sondern wird im demokratischen System von ihm erwartet.

Zulässig sind daher insbesondere:

- ✓ Öffentliche Stellungnahmen zu kommunalen Projekten und Grundsatzfragen
- ✓ Werben für Vorhaben
- ✓ Teilnahme an Diskussionsveranstaltungen, Podien und Bürgerforen
- ✓ Einbringen eigener Vorschläge und Konzepte in die kommunalpolitische Debatte

So weit, so klar, und wie ist das jetzt mit der Neutralitätspflicht?

Vielleicht nähern wir uns so einer Antwort an: Nicht die Meinung ist das Problem, sondern die Mittel.

Die Pflicht zur Amtsneutralität bedeutet nicht, dass der Bürgermeister politisch schweigen muss. Sie bedeutet vielmehr, dass die Amtsausübung nicht parteilich erfolgen darf. Entscheidend ist daher die Frage, in welcher Rolle der Bürgermeister spricht und welche Ressourcen dabei eingesetzt werden. Die Grenze verläuft typischerweise entlang folgender Leitlinien:

- ✓ Information ist zulässig, Manipulation oder einseitige Beeinflussung ist unzulässig.
- ✓ Sachliche Darstellung ist zulässig, wertende Werbung in amtlicher Form ist problematisch.
- ✓ Trennung von Amt und Partei ist erforderlich, die Vermischung ist sehr gefährlich.



Vereinfacht ausgedrückt: Je stärker die Autorität des Amtes und die Ressourcen der Kommune genutzt werden, desto höher sind die Anforderungen an Neutralität und Ausgewogenheit.

Die amtliche Öffentlichkeitsarbeit ist ein besonders sensibler Bereich. Der Bürgermeister ist das Gesicht der Kommune und nutzt Kanäle wie Amtsblatt, Website, Social Media der Kommune, Pressemitteilungen oder Bürgerinformationen. Diese Kommunikationsformen

gehören zu seinem Amt. Deshalb müssen sie sich an Sachlichkeit und Ausgewogenheit orientieren. Hier hat keine Parteipolitik und keine Wahlwerbung stattzufinden.

Zulässig ist

- ✓ die neutrale Information über Verfahren, Termine, Entscheidungsstände und Fakten,
- ✓ die Darlegung von Kosten, Alternativen, Zeitplänen und Auswirkungen,
- ✓ die Erklärung, welche Organe entscheiden und wie Beteiligung erfolgt.

Problematisch ist

- ✓ eine einseitige Darstellung, die nur Vorteile oder nur Nachteile betont,
- ✓ die Nutzung amtlicher Kanäle für Abstimmungsempfehlungen,
- ✓ wertende oder emotionalisierende Kampagnensprache in amtlichen Mitteilungen,
- ✓ die organisatorische oder personelle Unterstützung politischer Kampagnen durch die Verwaltung.

Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang noch einmal auf das Thema Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als besonders aufgeladenes Konfliktfeld eingehen: Bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ist die Abgrenzung besonders wichtig. Hier entscheidet die Bürgerschaft unmittelbar. Die Kommune muss den Prozess rechtssicher organisieren und darf die freie Willensbildung nicht mit amtlicher Autorität verzerren. Der Bürgermeister darf auch hier eine Position haben und vertreten. Er darf zum Beispiel erklären, warum er ein Projekt wie den Neubau einer Stadthalle befürwortet oder ablehnt. Die Grenze liegt jedoch dort, wo er dabei amtliche Ressourcen nutzt oder amtliche Kommunikation zu einseitiger Werbung wird. Merke: Der Bürgermeister darf werben, aber nicht mit dem Amtsapparat im Rücken.



Zulässig wäre zum Beispiel: Der Bürgermeister von Neustadt erklärt in einer Bürgerversammlung, dass er den Neubau einer Stadthalle in Neustadt für sinnvoll hält. Er begründet dies mit städtebaulichen und wirtschaftlichen Impulsen sowie der Stärkung von Kultur als »Kitt der Gesellschaft«.



Unzulässig wäre: Die Stadt veröffentlicht im Amtsblatt oder auf der offiziellen Website eine Botschaft, die den Neubau der Stadthalle als alternativlos darstellt und eine deutliche Abstimmungsempfehlung enthält. Es werden nur Pro-Argumente verbreitet, während Gegenargumente nicht dargestellt werden. Zudem nutzt der Bürgermeister Personal, städtische Fahrzeuge und Kommunikationskanäle der Kommune, um aktiv für ein Ja zu werben.

Meine Empfehlung an alle Bürgermeister, halten Sie sich an folgende Leitlinien, dann kann nichts passieren:

- ✓ **Rollen klar trennen:** Wenn politisch geworben wird, sollte dies erkennbar außerhalb amtlicher Kommunikation geschehen.

- ✓ **Amtliche Kanäle sachlich halten:** Gemeindefree, Amtsblatt und offizielle Pressemitteilungen dienen der Information.
- ✓ **Ausgewogen informieren:** Bei kontroversen Themen sind Alternativen, Risiken und Gegenargumente fair darzustellen.
- ✓ **Keine Amtsressourcen für Kampagnen:** Personal, Haushaltsmittel, Infrastruktur und Verwaltungsorganisation bleiben neutral.
- ✓ **Transparenz schaffen:** Wenn der Bürgermeister eine persönliche Position vertritt, sollte dies als solche kenntlich sein. Lassen Sie die Amtsbezeichnung dann weg, nutzen Sie eigene Social-Media-Kanäle.

Rechtsfolgen bei Verstößen gegen die Neutralitätspflicht des Bürgermeisters

Verstöße gegen die Neutralitätspflicht können

- ✓ die Rechtswidrigkeit von Verwaltungsentscheidungen begründen,
- ✓ kommunalaufsichtliche Maßnahmen nach sich ziehen und
- ✓ in schweren Fällen auch dienstrechtliche Konsequenzen haben.

Es kann sogar so weit gehen, dass Wahlen wiederholt werden müssen. Sie glauben mir das nicht?

Die wiederholte Bürgermeisterwahl in Bad Gandersheim aufgrund des Verstoßes gegen die Neutralitätspflicht durch den Amtsinhaber

In Bad Gandersheim (Niedersachsen) fand die Bürgermeisterwahl am 12. September 2021 statt. Da im ersten Wahlgang keine Bewerberin oder kein Bewerber die erforderliche Mehrheit erreichte, kam es am 26. September 2021 zu einer Stichwahl. In dieser Stichwahl wurde die amtierende Bürgermeisterin erneut gewählt. Gegen das Wahlergebnis erhob ein unterlegener Mitbewerber Wahleinspruch mit der Begründung, dass die Amtsinhaberin im Wahlkampf gegen ihre Neutralitätspflicht verstoßen habe. Das Verwaltungsgericht Göttingen erklärte die Wahl mit Urteil vom 28. Februar 2024 für ungültig.

Diese Entscheidung wurde durch das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht im September 2024 bestätigt, sodass das Urteil rechtskräftig wurde.

Die Gerichte stellten fest, dass die Bürgermeisterin in der heißen Phase des Wahlkampfes zahlreiche öffentliche Termine in allen Ortsteilen der Stadt durchgeführt hatte. Diese

Termine wurden als Gespräche mit der Bürgerschaft gestaltet und behandelten kommunalpolitisch relevante Themen.

Problematisch war dabei nicht, dass die Bürgermeisterin eine politische Meinung hatte oder diese äußerte, sondern dass sie dabei in amtlicher Funktion auftrat und Strukturen und Wirkung des Amtes nutzte. Die Termine wurden über amtliche Kanäle angekündigt und als Termine der Bürgermeisterin wahrgenommen, nicht als private oder parteipolitische Wahlkampfveranstaltungen.

Nach Auffassung der Gerichte nutzte die Amtsinhaberin damit ihren Amtsbonus und die Möglichkeiten des Bürgermeisteramtes, um auf die Willensbildung der Wähler einzuwirken. Dies verletzte die Pflicht zur strikten Neutralität.

Da die Gerichte davon ausgingen, dass die beanstandeten Aktivitäten geeignet waren, das Wahlergebnis zu beeinflussen, wurde die Wahl insgesamt für ungültig erklärt.

Der Fall zeigt, dass die Trennung zwischen politischer Betätigung und amtlicher Tätigkeit im Wahlkampf von zentraler Bedeutung ist. Bürgermeister dürfen politische Stellung beziehen, aber nicht unter Nutzung der Autorität und der Ressourcen ihres Amtes.

Insbesondere amtliche Öffentlichkeitsarbeit, Bürgertermine und repräsentative Auftritte müssen in Wahlkampfzeiten mit besonderer Zurückhaltung gehandhabt werden, um die Chancengleichheit der Bewerber und die freie Willensbildung der Wähler zu schützen

Unabhängig von solch harten rechtlichen Konsequenzen und der Diskussionen über die Grauzonen kann bereits der Eindruck parteilicher Amtsführung das Vertrauen in die Verwaltung und die Arbeit der Kommune nachhaltig schädigen. Es besteht die Gefahr, dass die Menschen politikmüde werden und das Vertrauen in ihren Bürgermeister und die saubere Arbeit ihrer Kommune verlieren.

Aber keine Angst: Die Neutralitätspflicht bedeutet nicht politische Enthaltensamkeit, sondern – wie ausgeführt – sachliche, faire und gemeinwohlorientierte Amtsausübung ohne parteiliche Ausnutzung des Amtes.

Wenden wir uns in Kapitel 15 nun dem anderen zentralen Organ, der Vertretung, konkret zu.

Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder und besondere Rechte, die unter Fraktionsvorbehalt stehen

Rechtsfolgen bei Pflichtverstößen bis hin zur Haftung

Kapitel 15

Mit Rat und Tat dabei: die Ratsmitglieder

In Kapitel 13 hatte ich Ihnen zur Vertretung bereits nahegebracht:

- ✓ Dauer der Wahlperiode,
- ✓ Größe und Zusammensetzung der Vertretung,
- ✓ Aufgaben der Vertretung in Abgrenzung zum Bürgermeister und sonstigen Organen,
- ✓ Bildung von Ausschüssen durch die Vertretung.

Diese Vertretung ist ein Kollegialorgan und besteht aus einzelnen Mitgliedern. Das sind die gewählten Ratsmitglieder in der Gemeinde und der Hauptverwaltungsbeamte.

Wie die Vertretung selbst, so heißen auch die Mitglieder der Vertretung von Land zu Land ein wenig anders:

- ✓ Gemeinderat
- ✓ Stadtrat
- ✓ Ratsherr
- ✓ Stadtverordneter

Gemeint sind hier nicht Personen, die ihre Brötchen in der Verwaltung verdienen (auch hier gibt es zum Beispiel Stadträte), sondern nur die Ehrenamtlichen, also die bei den Kommunalwahlen gewählten.

Deshalb besteht für die Gemeinderäte auch keine Dienstaufsicht durch den Bürgermeister. Sie werden auch nicht wie Beamte vereidigt, sondern – in der Regel vom Bürgermeister – in der ersten Sitzung des neu gewählten Gemeinderates (das ist die sogenannte konstituierende Sitzung) auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Amtspflichten verpflichtet.

Betrachten Sie jetzt in Kapitel 15 die einzelnen Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder. Denn die Personen haben nicht nur Kompetenzen und Rechte als Gemeinschaft (Kollegialorgan), sondern jeder Einzelne hat Rechte und Pflichten. Und genau diese schauen wir uns mal genauer an.

Rechte der Ratsmitglieder

Ratsmitglieder haben Rechte und die sind auch wichtig. Warum? Ehrenamtliche Ratsmitglieder sollen nicht nur »mit abstimmen«, sondern die Kommunalpolitik aktiv mitgestalten. Damit das funktioniert, gibt es eine Reihe von Rechten, die eine unabhängige, gleichberechtigte, informierte und wirksame Arbeit im Rat sichern.

Die gewählten Mitglieder haben zunächst allgemeine Mitgliedschaftsrechte. Diese dürfen ihnen niemals entzogen werden, also auch nicht durch die Geschäftsordnung ihres Rates oder die Hauptsatzung der Kommune.

Zu den allgemeinen Mitgliedschaftsrechten gehören:

- ✓ das Recht der freien Mandatsausübung
- ✓ das Recht auf Freistellung
- ✓ das Recht auf Entschädigung
- ✓ das Informations- und Unterrichtsrecht
- ✓ das Recht, Fraktionen zu bilden

Diese Rechte sind zum Teil *verfassungsunmittelbar*, das heißt einige von ihnen werden durch das Grundgesetz gewährt, andere – zum Beispiel das Recht auf digitale Teilnahme – stehen unter dem Vorbehalt der Kommunalverfassungsgesetze.

Neben diesen allgemeinen Mitgliedschaftsrechten gibt es noch die gesonderten beziehungsweise weitergehenden Rechte für Fraktionsmitglieder.

Schauen Sie sich diese beiden Gruppen – ihre allgemeinen Mitgliedschaftsrechte und die Rechte, die sie als Fraktionsmitglied haben – im Folgenden genauer an.

Allgemeine Mitgliedschaftsrechte

Betrachten Sie zunächst das Recht auf freie Mandatsausübung. Dieses wird durch das Mitwirkungsrecht, das Rederecht, das Stimmrecht, das Fragerecht, das Informationsrecht, das Unterrichtsrecht, das Antragsrecht und durch das Recht auf Gleichbehandlung konkretisiert.

Das Recht auf freie Mandatsausübung

Das freie Mandat ist ein Grundprinzip der repräsentativen Demokratie und gilt nicht nur für Abgeordnete des Deutschen Bundestages, sondern auch für Mitglieder der ehrenamtlichen Vertretungen.



Freie Mandatsausführung besagt, dass das Mitglied frei und eigenverantwortlich handeln darf und nicht an Aufträge und Weisungen – weder von Parteien, Fraktionen, Vereinen noch von einzelnen Personen – gebunden ist.

Durch das freie Mandat wird es den Ratsmitgliedern ermöglicht, ihre Entscheidungen ganz objektiv, unabhängig und zum Wohl und Nutzen der Kommune zu treffen. Die gewählten Ratsmitglieder sind, anders gesagt, ausschließlich ihrem Gewissen, dem Gesetz und dem Gemeinwohl verpflichtet.

Mitwirkungsrecht

Das Mitwirkungsrecht meint in diesem Zusammenhang zunächst das Recht, an allen Sitzungen teilnehmen zu können. Erforderlich dafür ist zunächst eine rechtzeitige schriftliche oder elektronische Einladung zu den Sitzungen mit Angabe der Tagesordnungen. Ferner gehört dazu, auch störungsfrei an der Sitzung teilnehmen zu können.



Nur wer gut informiert ist und anwesend sein kann, kann sein Mandat wirkungsvoll ausüben.



Wenn Unterlagen erst kurz vor der Sitzung verschickt werden oder ein Ratsmitglied gar nicht eingeladen wird, ist das Mitwirkungsrecht beeinträchtigt.

Rede- und Stimmrecht

Die Ratsmitglieder haben ein Rede- und Stimmrecht. Sie können also nicht nur ihre Meinung äußern und im Rat sprechen, sondern sind auch bei der Abgabe ihrer Stimme zu einer Beschlussvorlage oder einem Antrag völlig frei.



Ein Ratsmitglied kann öffentlich Kritik an einem Verwaltungsvorschlag äußern und anschließend dagegen stimmen, auch wenn die Mehrheit im Rat oder in der eigenen Fraktion zustimmt.

Frage-, Informations- und Unterrichtsrechte

Den Ratsmitgliedern stehen umfassende Frage- und Informationsrechte zu. Sie können – und sollen – von der Verwaltung Auskünfte einholen und Fragen stellen. Darüber hinaus haben sie Anspruch auf Zugang zu den Informationen und Unterlagen, die sie für die Wahrnehmung ihres Ehrenamts benötigen.

- ✓ **Informationsrechte** zur Vorbereitung von Sitzungen und Einsichtnahme in Sitzungsprotokolle stehen den Ratsmitgliedern immer zu.
- ✓ **Auskunftsrechte** können grundsätzlich durch Fragen in der Sitzung der kommunalen Vertretung oder in Form schriftlicher Anfragen ausgeübt werden.
- ✓ Speziellere **Unterrichtungsrechte** bis hin zu Akteneinsichtsrechten sind teilweise den Fraktionen vorbehalten.

Den Ratsmitgliedern steht darüber hinausgehend auch ein umfassendes Frage- und Informationsrecht zu. Ratsmitglieder können (und sollen!) Informationen verlangen und Fragen an die Verwaltung stellen. Darüber hinaus haben sie das Recht auf Zugang zu allen relevanten Informationen und Unterlagen, die sie für ihre ehrenamtliche Arbeit benötigen.



Der Anspruch beschränkt sich naturgemäß nur auf solche Angelegenheiten, die für die Tätigkeit in der kommunalen Vertretung relevant sind. Das Auskunftsrecht darf also nicht für private oder berufliche Angelegenheiten missbraucht werden.



Zulässig: Nachfrage zu Kosten eines Bauprojekts oder zum Stand einer Sanierung.

Unzulässig: Abfragen privater Daten einzelner Bürger ohne sachlichen Bezug zur Ratsarbeit

Antworten auf Anfragen dürfen allen Ratsmitgliedern zur Verfügung gestellt werden, damit alle denselben Informationsstand haben.

Antrags- und Initiativrecht

Ratsmitglieder dürfen nicht nur über Vorlagen der Verwaltung abstimmen, sondern auch selbst Themen setzen.

Sie können:

- ✓ eigene Anträge stellen,
- ✓ Änderungen zu Vorlagen beantragen,
- ✓ Prüfaufträge an die Verwaltung formulieren.

Damit gestalten sie die Entwicklung der Kommune aktiv mit und sagen nicht nur »Ja« oder »Nein« zu Vorlagen der Verwaltung.



Ein Ratsmitglied beantragt die Prüfung, ob zusätzliche Fahrradabstellplätze am Bahnhof in Neustadt geschaffen werden können, obwohl dazu bisher keine Vorlage der Verwaltung existiert.

Das Recht auf Gleichbehandlung

Alle Ratsmitglieder müssen durch den Vorsitz (ob nun ehrenamtlicher Ratsvorsitzender oder Bürgermeister) und die Verwaltung gleichbehandelt werden – unabhängig davon, ob sie zur Mehrheit oder zur Minderheit gehören.

Gleichbehandlung bedeutet insbesondere:

- ✓ gleiche Chancen zu Wort zu kommen,
- ✓ gleicher Zugang zu Informationen,
- ✓ gleiche Fristen und formale Anforderungen für Anträge,
- ✓ faire Beteiligung in Ausschüssen und anderen Gremien.

Niemand darf bevorzugt oder benachteiligt werden, nur weil er oder sie einer bestimmten Fraktion oder Partei angehört.



In der Gemeinde Neustadt wird eine Ladungsfrist von 14 Tagen für Ratssitzungen vorgegeben. Der Vorsitzende des Rates verschickt schon sechs Wochen vor der Sitzung die zur Vorbereitung erforderlichen Unterlagen an alle Fraktionen. Die Mitglieder der aus seiner Sicht rechtspopulistischen Fraktion NEUBÜGIDAN (Neustädter Bürger gegen die Islamisierung des Abendlandes Neustadt) erhalten die Einladungen punktgenau 14 Tage vorab. Dies ist unzulässig. Wenn bestimmte Fraktionen Vorabinformationen zu Projekten erhalten, andere aber nicht, ist das ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung.

Der Gleichbehandlungsgrundsatz ist besonders wichtig, weil er dafür sorgt, dass alle anderen Rechte – wie Rede-, Stimm- und Informationsrechte – überhaupt wirksam ausgeübt werden können.

Schutz des Mandats und das Recht auf Freistellung

Neben dem Recht auf freie Mandatsausübung möchte ich weitere wesentliche Rechte benennen: der Schutz des Mandats und das Recht auf Freistellung.

Damit Ratsmitglieder ihr Ehrenamt tatsächlich ausüben können, schützt das Gesetz ihr Mandat auch im Alltag und im Berufsleben.

Schutz des Mandats bedeutet:

- ✓ Niemand darf wegen der Ausübung des Mandats benachteiligt oder unter Druck gesetzt werden.
- ✓ Das Mandat darf für den Arbeitgeber kein Kündigungsgrund sein, etwa aufgrund häufiger Abwesenheit.
- ✓ Auch subtile Benachteiligungen (zum Beispiel schlechtere Dienstpläne, Versetzung, Karrierehemmnisse) sind unzulässig.

Eng damit verbunden ist das Recht der Ratsmitglieder auf Freistellung. Die meisten Ratsmitglieder stehen mitten im Berufsleben. Sitzungen finden aber häufig tagsüber oder am frühen Abend statt. Damit niemand sein Ehrenamt nur ausüben kann, wenn der Arbeitgeber »gnädig« ist, gibt es klare gesetzliche Regeln zur Freistellung und zum Ausgleich des Verdienstauffalls. Der Arbeitgeber muss freistellen. Er ist verpflichtet, Ratsmitglieder für notwendige Termine der Ratsarbeit von der Arbeit freizustellen. Dazu gehören nicht nur die Sitzungen des Gemeinderates oder des Kreistages. Dazu gehören auch:

- ✓ Ausschusssitzungen,
- ✓ Fraktionssitzungen mit Bezug zur Ratsarbeit,
- ✓ bestimmte Schulungen für Ratsmitglieder.

Die Freistellung ist kein Entgegenkommen des Arbeitgebers, sondern ein gesetzlicher Anspruch des Ratsmitglieds.

Und wer zahlt den Lohn? – Der Verdienstauffall wird ersetzt.

Für die Zeit der Freistellung darf dem Ratsmitglied kein finanzieller Nachteil entstehen, dem Arbeitgeber auch nicht.

In der Praxis gibt es zwei gängige Modelle, je nach Landesrecht:

- ✓ Modell A (das ist der Regelfall): Der Arbeitgeber zahlt den Lohn weiter und bekommt den Verdienstauffall von der Kommune erstattet.
- ✓ Modell B (selten): Der Arbeitgeber zahlt keinen Lohn für die ausgefallene Arbeitszeit, dafür erhält das Ratsmitglied den Verdienstauffall direkt von der Kommune ersetzt. Für Selbstständige gibt es ebenfalls Entschädigungen oder Pauschalen, weil hier kein klassischer Lohn weiterläuft.

Die genaue Ausgestaltung von Freistellung und Verdienstauffall richtet sich nach dem jeweiligen Landesrecht sowie nach den Entschädigungssatzungen der Kommunen.

Dort ist zum Beispiel geregelt:

- ✓ wie hoch der Verdienstauffall ersetzt wird,
- ✓ welche Nachweise erforderlich sind,
- ✓ welche Pauschalen für Selbstständige gelten.

Für diese Zeit darf kein Verdienstauffall entstehen. Entweder wird das Gehalt weitergezahlt oder die Kommune ersetzt den Verdienstauffall nach den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen.

Diese Schutzrechte sind entscheidend dafür, dass kommunalpolitisches Engagement nicht vom Wohlwollen des Arbeitgebers abhängt. Das kommunalpolitische Ehrenamt darf nicht am Job scheitern.



Mit dem *Recht auf Freistellung* ist gemeint, dass den Ratsmitgliedern ihr Arbeitgeber für die ehrenamtliche Tätigkeit im Rahmen von kommunalen Gremiensitzungen die erforderliche Zeit gewähren muss, damit sie auch an Sitzungen teilnehmen können, die während ihrer Arbeitszeit stattfinden. Dazu gehört auch die Anfahrtszeit. Arbeitnehmer müssen für die Teilnahme an Rats- und Ausschusssitzungen sowie für notwendige Mandatstermine von der Arbeit freigestellt werden.

Das Recht auf Aufwandsentschädigung

Gerade hatte ich angesprochen, dass kommunalpolitisches Ehrenamt nicht vom Wohlwollen des Arbeitgebers abhängen darf. Genauso wenig darf es allerdings auch vom Kontostand der Ratsmitglieder abhängen.

Denn Demokratie wäre ziemlich schief, wenn man sich die Mitarbeit in der Vertretung erst einmal leisten können müsste. Oder am Ende nur noch Rentner, Studierende oder Selbstständige im Rat saßen, weil sie sich ihre Zeit frei einteilen können und keine Geldsorgen haben.

Ratsmitglieder sind keine Angestellten der Kommune – deshalb bekommen sie auch keinen Lohn. Aber sie arbeiten eben auch nicht »für Gottes Lohn«. Grundsätzlich haben sie Anspruch auf Ersatz ihrer Auslagen (zum Beispiel Fahrtkosten, Telefon oder Arbeitsmaterial) und ihres Verdienstaufschlags.

Da es viel zu aufwendig wäre, jede Parkquittung und jede Arbeitsstunde einzeln abzurechnen, werden diese Entschädigungen in der Praxis pauschal gezahlt – als sogenannte *Aufwandsentschädigung*.

Diese kann zum Beispiel bestehen aus:

- ✓ monatlichen Pauschalbeträgen,
- ✓ Sitzungsgeldern pro Teilnahme oder
- ✓ einer Kombination aus beidem.

Auch besondere Belastungen werden berücksichtigt: Für die Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen können zusätzliche Erstattungen vorgesehen sein.

Wie hoch die Aufwandsentschädigung ist und wie sie genau ausgestaltet wird, regeln die Kommunen in eigenen Entschädigungssatzungen – natürlich im Rahmen der jeweiligen Landesgesetze.

Sie dürfen davon ausgehen, dass die Unterschiede schon sehr groß sind. In den großen Städten werden Aufwandsentschädigungen ausgezahlt, die ich – vorsichtig ausgedrückt – schon eher als beachtliche Einkommen bezeichnen möchte. Ganz anders in kleinen Gemeinden der ländlichen Räume. Hier und da muss bezweifelt werden, dass damit der Aufwand gedeckt werden kann.



Die Idee ist jedenfalls: Niemand soll reich werden durch Ratsarbeit – aber auch niemand soll draufzahlen müssen, nur weil er oder sie sich im kommunalen Ehrenamt engagiert.

Das Recht auf digitale Teilnahme

Kommunalpolitik findet nicht mehr nur im historischen Ratssaal statt. Beruf, Familie, Kinder, Pflege, Krankheit oder weite Wege (gerade auf Ebene der Landkreise) können die Teilnahme an Sitzungen erschweren. Das steigert die Attraktivität des kommunalen Ehrenamtes nicht, das wir aber so dringend benötigen. Deshalb spielt die Möglichkeit der digitalen Teilnahme an Sitzungen heute eine immer größere Rolle.

Warum soll es auch im kommunalpolitischen Ehrenamt nicht möglich sein? Wir kennen es doch alle ganz selbstverständlich aus dem Beruf, dem Studium und auch dem ehrenamtlichen Engagement außerhalb kommunaler Gremienarbeit.

Ein generelles, jederzeit durchsetzbares Recht auf Online-Teilnahme gibt es allerdings für die Ratsmitglieder nicht. Ob und in welchem Umfang Ratsmitglieder digital teilnehmen dürfen, richtet sich vielmehr nach dem jeweiligen Landesrecht sowie nach den Regelungen in der Hauptsatzung oder Geschäftsordnung der Kommune.

Viele Kommunen erlauben inzwischen:

- ✓ hybride Sitzungen (ein Teil sitzt im Saal, ein Teil ist zugeschaltet),
- ✓ die digitale Teilnahme einzelner Ratsmitglieder in begründeten Fällen,
- ✓ teilweise auch digitale Beschlussfassungen.



Ziel ist es, die Vereinbarkeit von Ehrenamt, Beruf und Familie zu verbessern, ohne die Funktionsfähigkeit und Öffentlichkeit der Ratsarbeit zu gefährden.

Denn: Ratssitzungen sind grundsätzlich öffentlich. Und deshalb muss auch bei digitaler Teilnahme sichergestellt bleiben, dass:

- ✓ die Öffentlichkeit die Sitzung verfolgen kann,
- ✓ alle zugeschalteten Ratsmitglieder für alle anderen Ratsmitglieder und die Öffentlichkeit auch sichtbar sind (Verbot der »schwarzen Kachel«),
- ✓ Wortmeldungen und Abstimmungen eindeutig sind,
- ✓ Datenschutz und Datensicherheit gewährleistet bleiben.

Deshalb müssen digitale Formate an Voraussetzungen geknüpft sein, die in Hauptsatzungen beziehungsweise Geschäftsordnungen oder gesonderten Regelwerken für hybride/digitale Gremienarbeit festgeschrieben werden, etwa:

- ✓ technische Mindeststandards,
- ✓ vorherige Anzeige der digitalen Teilnahme,
- ✓ zahlenmäßige Beschränkung der zugeschalteten Mitglieder,
- ✓ Beschränkung auf (beratende) Ausschüsse,
- ✓ Ausschluss bei geheimen oder besonders sensiblen Tagesordnungspunkten.



In Neustadt ist eine Ratssitzung für den Mittwoch in der 16. Kalenderwoche geplant. Ratsmitglied Claus Clever ist in diesem Zeitraum auf Dienstreise in München und verlangt vom Ratsvorsitzenden beziehungsweise dem Bürgermeister, dass er sich digital zuschalten darf.

Dieser Anspruch besteht für Claus Clever nur dann, wenn

1. ein rechtlicher Rahmen zur Zulässigkeit von hybriden Ratssitzungen im jeweiligen Bundesland auch für den Normalbetrieb – also unabhängig von Pandemien und vergleichbaren Notlagen – besteht,
2. die Stadt Neustadt durch Regelung in der Hauptsatzung die konkrete Möglichkeit eröffnet.

Warum die Durchführung von hybriden Gremiensitzungen ohne Gesetzesgrundlage nicht unter das kommunale Selbstverwaltungsrecht fällt

Bis zum Ausbruch der Covid-19-Pandemie waren in allen Ländern kommunale Gremiensitzungen ausschließlich und für alle Gremienmitglieder nur in Präsenz möglich – und zwar ganz unabhängig davon, ob das in den Kommunalverfassungsgesetzen so festgeschrieben war oder nicht.

Es war den Kommunen – etwa unter Berufung auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht – damit gerade nicht möglich vor Ort autonom zu regeln, ob von der Präsenzsitzung abweichende Regelungen getroffen werden.

Juristischer Hintergrund sind die Rechtsgrundsätze »Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes«.

- ✓ Der Rechtsgrundsatz »Vorrang des Gesetzes« besagt, dass die Verwaltung an bestehendes Recht gebunden ist und nicht gegen Gesetze verstoßen darf.
- ✓ Der Rechtsgrundsatz »Vorbehalt des Gesetzes« bedeutet, dass für bestimmte Handlungen eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigungsgrundlage bestehen muss.

Bezogen auf die Zulässigkeit von Hybridsitzungen kommunaler Gremien zwingt dies zu einer notwendigen rechtlichen Grundlage für die Durchführung im Gesetz. Warum? Weil die Frage danach, auf welche Weise der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess in kommunalen Gremien stattfindet, eine wesentliche Verfahrensbestimmung des Kommunalrechts darstellt.

Ohne Ermächtigung des Landesgesetzgebers ist es rechtlich nicht möglich, kommunale Gremiensitzungen digital oder hybrid durchzuführen. Es bleibt in solchen Fällen bei der reinen Präsenzsitzung. Der Landesgesetzgeber muss die Sitzungen kommunaler Gremien in digitaler beziehungsweise hybrider Form ausdrücklich zulassen.

Bis zum Ausbruch der Covid-19-Pandemie gab es dazu in keinem Bundesland ernst zu nehmende Versuche und Diskussionen, noch viel weniger die Möglichkeit. Die pandemiebedingte Kommunikation auf Distanz zwang dann jedoch zum Handeln. Infolgedessen ermöglichten beinahe alle Landesgesetzgeber sehr schnell, in außergewöhnlichen Notlagen (wie der Pandemie) digitale Sitzungen durchzuführen.

Und weil das nicht nur funktionierte, sondern von vielen Ratsmitgliedern als außerordentlich attraktiv wahrgenommen wurde, entstand vielerorts der Wunsch, digitale und hybride Sitzungen ebenso in »Normalzeiten« durchzuführen, auch weil Ratsarbeit durch die technischen Möglichkeiten attraktiver ist und sich Ehrenamt, Beruf und Familie besser kombinieren lassen.

Das war der Ausgangspunkt für Änderungen der Kommunalverfassungsgesetze beziehungsweise Gemeindeordnungen dazu, dass in den meisten Ländern inzwischen hybride kommunale Gremiensitzungen durchgeführt werden können, wenn dies vor Ort gewünscht wird.

Die Rechtslage in den Ländern zur Möglichkeit von hybriden Sitzungen außerhalb von außergewöhnlichen Notlagen wie Pandemien stellt sich aktuell wie in Tabelle 15.1 gezeigt dar.

Hinweis: Es wird hier nur auf die Rechtsgrundlagen in den Gemeindeordnungen beziehungsweise Kommunalverfassungsgesetzen verwiesen. Ist eine Regelung für die Gemeindeebene geschaffen worden, gilt des m. m. nach den Landkreisordnungen auch für die Sitzungen der Kreistage.



Einen Rechtsanspruch auf die digitale Teilnahme an einer kommunalen Gremiensitzung gibt es für das einzelne Ratsmitglied in keinem Bundesland. Zuletzt scheiterte der Versuch in Schleswig-Holstein am Widerspruch aus der kommunalen Familie. In allen Ländern wird also neben dem rechtlichen Rahmen im Gesetz eine Regelung in der Hauptsatzung beziehungsweise Geschäftsordnung notwendig.

Land	Rechtsgrundlage	wesentlicher Regelungsinhalt
Baden-Württemberg	§ 37a GemO	Zulässigkeit, soweit die Hauptsatzung eine Regelung trifft
Bayern	Art. 47a GO,	Zulässigkeit, soweit der Gemeinderat dies in der Geschäftsordnung zugelassen hat; der Beschluss bedarf einer Zweidrittelmehrheit
Brandenburg	§ 34 Abs. 1 a BbgKVerf	Es ist ein begründeter Antrag des Gemeindevertreters notwendig, um digital teilzunehmen
Hessen	§ 52a HGO	Zulässigkeit nach Bestimmung der Hauptsatzung
Mecklenburg-Vorpommern	§ 29a KV-M-V	Zulässigkeit durch Regelung in der Hauptsatzung
Niedersachsen	§ 64 Abs. 3 NKomVG	Regelung in der Hauptsatzung; Zweidrittelmehrheit der Vertretung notwendig
Nordrhein-Westfalen	§ 58a GO	Zulässigkeit nur für Sitzungen der Ausschüsse
Rheinland-Pfalz	§ 35 a GemO	Zulässigkeit; Regelung in der Geschäftsordnung notwendig
Saarland	(noch) keine	Zulässigkeit nach § 51 a KSVG nur bei außergewöhnlichen Notlagen
Sachsen	keine	Zulässigkeit von Hybridsitzungen nur bei außergewöhnlichen Notsituationen, § 36 a GemO
Sachsen-Anhalt	§ 56b KVG LSA	Zulässigkeit von Hybridsitzungen nach Regelung in der Hauptsatzung
Schleswig-Holstein	§ 35 a Abs. 2 GO	Zulässigkeit durch Regelung in der Hauptsatzung; die ursprünglich vorgesehene Pflicht zum 01.01.2027 wurde durch das Land zurückgenommen
Thüringen	keine	Zulässigkeit von Hybridsitzungen nur bei außergewöhnlichen Notsituationen, 36 a

Tabelle 15.1: Die Rechtslage zu hybriden Sitzungen außerhalb von außergewöhnlichen Notlagen in den einzelnen Bundesländern

Das Recht auf Widerspruch gegen Aufzeichnung und Übertragung von Sitzungen

In vielen Kommunen werden Sitzungen der kommunalen Gremien inzwischen live im Internet übertragen oder sogar aufgezeichnet und für einen längeren Zeitraum zum Abruf bereitgestellt (»Live-Streaming« beziehungsweise »Bereitstellung on demand«).

Das hat gute Gründe: Wir erreichen die Öffentlichkeit über das Angebot der Teilnahme an einer Rats- oder Ausschusssitzung in Präsenz nicht (mehr). Nicht alle Interessierten wollen oder können abends ins Rathaus kommen. Denken Sie an Beruf, Familie und Freizeitaktivitäten. Digitale Übertragungen senken diese Hürden. So wird durch diese Übertragungen Demokratie gestärkt und vielleicht auch ein wenig Appetit auf politische Arbeit in der Vertretung gemacht.

Ratssitzungen sind grundsätzlich öffentlich. Das bedeutet: Die Bürger dürfen zuschauen und zuhören. Öffentlichkeit heißt jedoch nicht automatisch, dass Bild- und Tonaufnahmen zulässig sind oder dass Sitzungen dauerhaft im Internet verfügbar sein müssen.

Es besteht also sehr wohl ein rechtlicher Unterschied. Während die Öffentlichkeit gesetzlich vorgeschrieben ist, greifen bei Übertragung und Aufzeichnung Persönlichkeitsrechte und Datenschutzvorschriften.

Schutzwürdig sind hier nicht nur die Ratsmitglieder, sondern auch die Beschäftigten der Kommune, die in der Sitzung anwesend sind, sowie die interessierte Öffentlichkeit, die in Präsenz teilnimmt. Sie alle haben einen Anspruch auf Schutz. Und deshalb besteht zu meist die Möglichkeit, der Aufzeichnung oder Veröffentlichung eigener Redebeiträge zu widersprechen.



Das Widerspruchsrecht bezieht sich nur auf eigene Beiträge, nicht auf die Übertragung/Aufzeichnung der gesamten Sitzung.

Typische Schutzregelungen in Kommunen:

- ✓ Kameraführung nur auf den Vorsitz oder das Rednerpult,
- ✓ Möglichkeit für Ratsmitglieder, der Aufnahme ihrer Beiträge zu widersprechen (dann wird die Übertragung an der Stelle geschwärzt),
- ✓ Abschaltung der Übertragung bei bestimmten Tagesordnungspunkten.

Damit sind die wesentlichen Rechte der Ratsmitglieder beschrieben, die allen Ratsmitgliedern – völlig unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer Fraktion – zustehen.

Gehören die Ratsmitglieder einer Fraktion an, können noch weitergehende Rechte bestehen, die Sie sich nun anschauen dürfen.

Rechte für Ratsmitglieder, die unter Fraktionsvorbehalt stehen

Wenn es Rechte gibt, die nur den Ratsmitgliedern zustehen, die einer Fraktion angehören, muss damit zunächst das Recht verbunden sein, Fraktionen bilden zu dürfen.

Bildung von Fraktionen

Wie in den Parlamenten haben die Ratsmitglieder das Recht, Fraktionen zu bilden. Hier schließen sie sich mit politisch Gleichgesinnten zusammen.



Eine *Fraktion* ist ein freiwilliger Zusammenschluss politisch gleichgesinnter Mandatsträger.

In vielen Kommunalverfassungen finden sich konkretisierende Vorschriften über die Bildung, die besonderen Rechte und die finanzielle Ausstattung von Fraktionen. Auch die Mindestgrößen sind dort geregelt. In einigen Bundesländern werden diese Konkretisierungen aber auch den Geschäftsordnungen der kommunalen Vertretungen überlassen.

Und warum bildet man Fraktionen? Denken Sie an eine Pizza, die von einer Gruppe von Menschen bestellt wird. Die haben ähnliche Geschmäcker, teilen sich die Rechnung, essen die Pizza gemeinsam auf und beschwerten sich gemeinsam, wenn die Pizza zu spät und kalt angeliefert wird. Oder um im Bild zu bleiben: Fraktionen werden gebildet, wenn mehrere Mandatsträger sich einig sind: »Wir mögen dieselbe Sorte von Politik – lasst uns eine Familienpizza bestellen«.

Gründe für Fraktionsbildung sind:

- ✓ Verbesserung der Durchsetzung politischer Interessen,
- ✓ Erhöhung von Einfluss und Machtposition,
- ✓ arbeitsteiliges Arbeiten,
- ✓ Vereinfachung und Koordinierung der Willensbildung der Vertretung,
- ✓ effektivere Arbeit der Vertretung,
- ✓ Ausgleich zwischen den verschiedenen Ansichten der Mitglieder.

Durch die Fraktionen wird die Willensbildung der einzelnen Mitglieder vereinfacht und koordiniert. So arbeitet die Vertretung insgesamt effektiver: Es ist schwer, sich vorzustellen, wie eine Vertretung ohne Fraktionen überhaupt funktionieren soll.

Über die Fraktionen wird nicht nur die Arbeitsfähigkeit des Rates gesichert, sondern auch politische Willensbildung gebündelt und Minderheiten geschützt. Deshalb räumt das Kommunalrecht Fraktionsmitgliedern gesonderte Rechte ein.



Rechtlich betrachtet sind die Fraktionen keine Organe, sondern Teil der Vertretung.



Es gibt keine Pflicht zur Mitgliedschaft in einer Fraktion. Die Fraktion ist ein freiwilliger Zusammenschluss. Das Recht zur Gründung einer Fraktion durch die Ratsmitglieder ist Ausfluss des Mitwirkungsrechts eines jeden einzelnen Ratsmitglieds als Teil des Organs »Vertretung«.

Fraktionszwang und Fraktionsdisziplin – wo Teamarbeit endet und Zwang beginnt

Sie haben die Begriffe gewiss schon gehört: *Fraktionsdisziplin* und *Fraktionszwang*. Sie klingen ähnlich, meinen aber rechtlich und politisch etwas Unterschiedliches. Der eine ist notwendig, damit Politik funktioniert – der andere wäre mit dem freien Mandat nicht vereinbar. Um was geht es? Freiwillige Teamarbeit oder verbotene Befehle?

- ✓ **Fraktionsdisziplin** bedeutet: Die Mitglieder einer Fraktion beraten intern, ringen um gemeinsame Positionen und treten nach außen geschlossen auf (oder versuchen es wenigstens).

Beispiel: In der Fraktionssitzung wird heftig über eine neue Kita-Gebühr gestritten. Zwei Mitglieder sind dagegen, die Mehrheit ist dafür. Nach der Abstimmung in der Fraktion akzeptieren die beiden das Ergebnis und stimmen im Rat mit – nicht, weil sie gezwungen werden, sondern weil sie die gemeinsame Linie mittragen.

- ✓ **Fraktionszwang** ist etwas anderes: Ein Ratsmitglied wird angewiesen, wie es abzustimmen hat – unabhängig von der eigenen Überzeugung. Nach dem Motto: »Du stimmst so ab, Punkt.« Das ist rechtlich unzulässig. Denn Ratsmitglieder haben ein freies Mandat. Sie sind nur ihrem Gewissen, dem Gesetz und dem Gemeinwohl verpflichtet – nicht der Fraktionsführung, nicht der Partei und schon gar nicht dem lautesten Kollegen am Sitzungstisch.

Kurz gesagt: Fraktionsdisziplin ist ein freiwilliger Mannschaftssport. Fraktionszwang wäre Befehl und Gehorsam – das hat irgendwie was mit der Bundeswehr zu tun, aber nichts im Gemeinderat verloren.

Fraktionsdisziplin ist notwendig. Wenn bei jeder Abstimmung völlig unklar ist, wer wie stimmt, wird Politik zur Lotterie. Fraktionsdisziplin sorgt dafür,

- ✓ dass Mehrheiten verlässlich sind,
- ✓ Projekte planbar bleiben und
- ✓ politische Linien erkennbar werden.

Ohne Fraktionsdisziplin müsste jede Grundsatzdiskussion bei jeder Sitzung neu geführt werden. Das wäre demokratisch sicher sehr lebendig, aber praktisch kaum handhabbar.

Ab einem gewissen Punkt wird diese Fraktionsdisziplin aber gefährlich. Die Grenze muss klar sein und bleiben: Niemand darf gezwungen werden, gegen seine Überzeugung abzustimmen. Drohungen wie »Dann bekommst du keinen Ausschusssitz mehr« oder »Dann stellen wir dich politisch kalt« sind mit dem freien Mandat nicht vereinbar.

Eine weitere Gefahr ist der Eindruck von Abstimmungsautomaten. Wenn immer geschlossen abgestimmt wird und Debatten im Rat nur noch Formsache sind, entsteht bei der Öffentlichkeit schnell das Gefühl: Die Entscheidungen fallen woanders, der Rat nickt nur noch ab. Das kann Vertrauen kosten und Politikverdrossenheit fördern – ganz nach dem Motto: Warum sollen wir zuschauen, wenn sowieso schon alles entschieden ist?

Mitarbeit in Ausschüssen

Die besondere Bedeutung von Ausschüssen als Organteil der Vertretung durfte ich Ihnen in Kapitel 13 näherbringen.

Nicht allen Ratsmitgliedern ist es automatisch erlaubt, in der Ausschussarbeit mitzuwirken. Vielmehr haben nur die Fraktionsmitglieder das Recht auf Sitze in Ausschüssen, in der Regel nach dem Stärkeverhältnis im Rat.



Um in einem Ausschuss mitzuwirken, benötigen Sie einen Sitz und eine Stimme. Beides erhalten Sie nur als sogenanntes *ordentliches Mitglied*, das heißt, wenn Sie sich einer Fraktion angeschlossen haben

Besetzung von Gremien

Fraktionen haben neben der Entsendung in Ausschüsse oft das Recht, Mitglieder in weitere kommunale Gremien zu entsenden, beispielsweise in Aufsichtsräte von kommunalen Betrieben.

Redezeiten und Organisationsrechte

Bei Debatten oder Redebeiträgen werden Zeitkontingente oft nach Fraktionsgrößen verteilt. Nach vielen Geschäftsordnungen gibt es:

- ✓ garantierte Redezeiten für Fraktionen,
- ✓ Reihenfolge der Wortmeldungen nach Fraktionen,
- ✓ Fraktionserklärungen.



Das sind keine Individualrechte, sondern ein kollektives Recht der Fraktion.

Besondere Einflussmöglichkeiten auf die Tagesordnung und Antragsrechte

Fraktionen

- ✓ haben häufig einen größeren Einfluss auf die Festlegung der Tagesordnungspunkte,
- ✓ können leichter Sondersitzungen einberufen als einzelne Ratsmitglieder,
- ✓ können verlangen, dass der Rat oder ein Ausschuss einberufen wird,
- ✓ haben das Recht, dass eigene Tagesordnungspunkte zwingend in die Einladung aufgenommen werden.

Besondere Rechte für die Fraktionen beziehungsweise Fraktionsmitglieder bestehen auch für Abstimmungsformen, beispielsweise Anträge auf namentliche Abstimmung.

Umfassende Akteneinsichts- und Kontrollrechte

Während – wie dargestellt – einfache Informationsrechte auch Einzelmitgliedern zustehen, ist förmliche Akteneinsicht häufig Fraktionen oder Ausschüssen vorbehalten. Mit förmlicher Akteneinsicht ist der Zugriff auf den kompletten Verwaltungsvorgang gemeint, namentlich

- ✓ Verträge,
- ✓ Gutachten,
- ✓ E-Mails und
- ✓ interne Vermerke.

Nach den meisten Kommunalverfassungen ist der Zugriff auf diese Bestandteile von Verwaltungsvorgängen nicht jedem Ratsmitglied möglich, sondern nur den Fraktionen.

Nun, das ist dann ungefähr so, als dürfe man im Restaurant die Speisekarte lesen, aber nicht in die Küche schauen, wie das Gericht eigentlich zubereitet wurde. Gerade bei komplizierten Themen wie Bauprojekten, Vergaben oder Personalentscheidungen ist das ein echtes Problem. Ohne Einsicht in die Unterlagen bleibt Kontrolle häufig oberflächlich, und kritische Nachfragen stoßen schneller an Grenzen. Fraktionslose Mitglieder sind dann auf freiwillige Auskünfte der Verwaltung oder auf Mehrheitsentscheidungen des Rates angewiesen, um Einsicht in komplexe Verwaltungsvorgänge zu erhalten. Das kann ihre Kontrollfunktion erheblich schwächen

Finanzielle Mittel für die Fraktionsarbeit

Kommunalpolitik lebt vom Ehrenamt – aber selbst das größte Engagement arbeitet nicht mit Luft und Liebe allein. Anträge schreiben sich nicht von selbst, Literaturrecherche muss erfolgen, Unterlagen wollen gelesen, Sitzungen vorbereitet und Termine koordiniert werden. Deshalb dürfen und müssen Fraktionen mit öffentlichen Mitteln unterstützt werden. Diese Zuschüsse sind kein »Extra-Gehalt« für politische Arbeit, sondern dienen ausschließlich der organisatorischen und sachlichen Unterstützung der Arbeit in der Fraktion:

- ✓ **Sachkosten**, zum Beispiel Bürobedarf, Toner, Fachliteratur, Software, Telefon, Internet
- ✓ **Technische Ausstattung**, zum Beispiel Laptops, Beamer, Bildschirme, Drucker
- ✓ **Räume**, zum Beispiel die Nutzung von Fraktionszimmern für Sitzungen und Gespräche
- ✓ **Personalkosten**, zum Beispiel für die Fraktionsgeschäftsführung und/oder Mitarbeiter, die Termine koordinieren, Anträge oder Unterlagen aufbereiten

Diese finanzielle Unterstützung ist rechtlich zulässig. Warum? Fraktionen sind die Arbeitsmotoren des Rates. Über sie werden politische Positionen gebündelt, Anträge formuliert und Mehrheiten organisiert. Wenn diese Arbeit komplett privat organisiert werden müsste, könnten viele Ratsmitglieder sie zeitlich und organisatorisch gar nicht leisten. Im Ergebnis leidet die Qualität der kommunalen Selbstverwaltung. Und das kann nicht das Ziel sein.



Demokratie kostet Geld und das gilt nicht nur für Wahlen, sondern auch für die finanzielle Ausstattung der Fraktionsarbeit in den Gemeinderäten und Kreistagen. Und: Wer gute politische Arbeit erwartet, sollte wenigstens den Werkzeugkasten mitfinanzieren.



Fraktionsmittel dürfen nicht für Wahlkampf, Parteiarbeit oder persönliche Vorteile verwendet werden. Sie sind zweckgebunden für die Arbeit im Rat.

Sonderfall: fraktionslose Mitglieder in der Vertretung

Nicht alle Ratsmitglieder gehören einer Fraktion an. Manche treten bewusst als Einzelpersonen an, andere verlieren im Laufe der Wahlperiode ihre Fraktionszugehörigkeit oder entscheiden sich, fraktionslos weiterzuarbeiten. Auch fraktionslose Ratsmitglieder haben ein vollwertiges Mandat und sind demokratisch legitimiert gewählt. Und sie können und dürfen nicht durch Mehrheitsentscheidungen in den Kommunen rechtlos gestellt werden.

Das Kommunalrecht unterscheidet allerdings deutlich zwischen den Rechten einzelner Ratsmitglieder und den besonderen Rechten von Fraktionen und deren Mitgliedern.

Uneingeschränkt haben auch fraktionslose Mitglieder die soeben benannten klassischen Individualrechte. Das freie Mandat gilt für alle. Und ebenfalls die folgenden Rechte:

- ✓ Recht, eine Einladung zur Sitzung zu bekommen
- ✓ Rederecht in Sitzungen
- ✓ Stimmrechte
- ✓ Antrags- und Fragerechte
- ✓ Freistellung
- ✓ Aufwandsentschädigung

Die Unterschiede zu den Fraktionsmitgliedern betreffen vor allem Rechte, die sich auf die Arbeitsorganisation des Rates beziehen, zum Beispiel:

- ✓ Sitz und Stimme in Ausschüssen,
- ✓ das Recht, die Einberufung von Sitzungen zu verlangen,
- ✓ garantierte Aufnahme von Tagesordnungspunkten,
- ✓ umfassende Akteneinsichtsrechte,
- ✓ finanzielle Unterstützung der Fraktionsarbeit.

Dass fraktionslose Ratsmitglieder nicht an der Ausschussarbeit teilnehmen dürfen, ist der schwerwiegendste Nachteil. Ausschüsse werden in der Regel nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen besetzt. Deshalb haben fraktionslose Ratsmitglieder keinen Sitz in Ausschüssen oder nur beratende Teilnahmerechte ohne Stimmrecht. Damit fehlen ihnen wichtige Möglichkeiten der Vorberatung und Einflussnahme auf Verwaltungsvorlagen.

Doch was sind die Gründe für die Ungleichbehandlung? Und ist diese Ungleichbehandlung nötig, dürfen Sie fragen. Ja, lautet die Antwort und sie wurde vielfach auch auf die rechtliche Zulässigkeit untersucht. Durch die Privilegierung der Fraktionen und ihrer Mitglieder wird die Arbeitsfähigkeit der Vertretung gesichert und eine Zerfaserung der Arbeit vermieden. Die Fraktionen bündeln politische Positionen und strukturieren die Debatte.

Um die strukturelle und demokratische Benachteiligung abzufedern, sehen manche Kommunalverfassungsgesetze Schutzmechanismen vor. Diese Regelungen sollen verhindern, dass fraktionslose Mitglieder zu stark von der politischen Arbeit ausgeschlossen werden. Dazu gehören beispielsweise:

- ✓ Anerkennung sogenannter »Gruppen«
- ✓ Ein-Personen-Fraktion (vergleiche dazu die Regelung in Hessen gem. § 36b HGO)
- ✓ Mindestansprüche auf Ausschussbeteiligung



In der Praxis bedeutet Fraktionslosigkeit oft mehr Arbeitsaufwand, schlechteren Informationszugang und geringere Einflussmöglichkeiten. Gerade im Ehrenamt kann das schnell zur Überlastung führen. Nicht selten schließen sich Ratsmitglieder deshalb später doch Fraktionen an, um arbeitsfähig zu bleiben, selbst wenn sie politisch eigentlich unabhängig bleiben möchten.

Pflichten der Ratsmitglieder

Wie überall gilt auch in der Kommunalpolitik: Keine Rechte ohne Pflichten. Mit der Annahme der Wahl erwerben Ratsmitglieder nicht nur das Recht, an Entscheidungen mitzuwirken, sondern auch die Pflicht, dies gewissenhaft zu tun.

Allgemein gesagt sind gewählte Mitglieder kommunaler Vertretungen dafür verantwortlich, dass ihre Kommune ordnungsgemäß verwaltet wird und die Interessen der Bürger berücksichtigt werden. Zwischen der Kommune und den Ratsmitgliedern besteht ein besonderes Treueverhältnis.

Zu Beginn der Amtszeit – sie beginnt normalerweise im Rahmen der konstituierenden Sitzung – werden Ratsmitglieder deshalb förmlich verpflichtet, ihre Aufgaben gewissenhaft und zum Wohl der Gemeinde zu erfüllen. Das ist kein Ausdruck von Misstrauen, sondern ein Hinweis darauf, dass kommunalpolitisches Ehrenamt mehr ist als ein Hobby mit Sitzungskalender und vielen Stunden, die im Rathaus zugebracht werden.



Die *Treuepflicht* bedeutet, nicht nur Regelverstöße zu vermeiden, sondern aktiv verantwortungsvoll zu handeln – im Interesse der Gemeinde, im Rahmen der Gesetze und mit Blick auf das Gemeinwohl.

Die spezifischen Pflichten können sich von Bundesland zu Bundesland leicht unterscheiden. In der Sache ähneln sie sich allerdings sehr. Die wichtigsten Pflichten stelle ich Ihnen im Folgenden vor:

Teilnahmepflicht: dabei sein ist alles

»Demokratie braucht Anwesenheit«. Ratsmitglieder sind verpflichtet, an Sitzungen des Rates und der Ausschüsse teilzunehmen, denen sie angehören. Natürlich gibt es Ausnahmen bei Krankheit, beruflichen Verpflichtungen oder wichtigen privaten Gründen. Aber: Wer dauerhaft fehlt, kann auch dauerhaft nicht mitgestalten.

Abstimmungspflicht: Ja oder Nein (oder außer in Bayern: »Ich enthalte mich«)

»Nichtdrücken gilt auch als Drücken«. Ratsmitglieder sind verpflichtet, an Abstimmungen teilzunehmen. Das bedeutet nicht, dass man immer Ja oder Nein sagen muss. Auch eine Enthaltung ist eine gültige Form der Stimmabgabe.

Es gibt aber eine spannende Ausnahme, natürlich in Bayern möchte man mit Augenzwinkern hinzufügen. Die Bayerische Gemeindeordnung verpflichtet Gemeinderatsmitglieder nicht nur zur Teilnahme an Abstimmungen, sondern auch dazu, eine eindeutige Entscheidung zu treffen und verbietet die Stimmenthaltung, vergleiche Art. 48 Abs. 1 S. 2 BayGO. Damit ist in Bayern die Stimmenthaltung unzulässig. Ratsmitglieder müssen mit Ja oder Nein stimmen.

Der bayerische Gesetzgeber verfolgt mit dieser Regelung das Ziel, die politische Verantwortung der Mandatsträger zu stärken. Jede und jeder soll klar Position beziehen und für die eigene Entscheidung auch politisch geradestehen.

In der Praxis ist der Unterscheid zwischen Bayern und den anderen Ländern dann doch nicht so groß: Möchte man sich im Gemeinderat in Bayern enthalten, geht man halt eben mal vor die Tür.

Verschwiegenheitspflicht: »Pst, nicht öffentlich!«

Grundsätzlich tagen kommunale Vertretungen öffentlich. Transparenz ist ein Kernbestandteil der Demokratie. Das bedeutet: Was öffentlich beraten wird, darf auch weitergegeben und diskutiert werden.

Anders ist es bei nichtöffentlichen Sitzungen oder Tagesordnungspunkten. Hier gilt die Pflicht zur Verschwiegenheit. Das betrifft insbesondere Personalangelegenheiten, Grundstücksverkäufe, Vertragsverhandlungen oder Vergaben.



Wer nach einer nichtöffentlichen Sitzung beim Bäcker erzählt, welcher Bewerber für eine Stelle abgelehnt wurde, verletzt die Verschwiegenheitspflicht.

Das Gesetz entscheidet, welche Themen öffentlich oder nichtöffentlich behandelt werden müssen. Hier geht es darum, das Gemeinwohl, die Gemeinde oder berechnigte Interessen

Einzelner zu schützen. Es ist nicht Sache der Vertretung selbst, mehrheitlich zu entscheiden, was öffentlich und was nichtöffentlich behandelt wird.

Mitwirkungsverbot: Interessenkonflikte vermeiden

Ratsmitglieder dürfen nicht an Beratung und Abstimmung teilnehmen, wenn sie selbst oder nahe Angehörige von einer Entscheidung persönlich betroffen sind. Ziel ist es, nicht nur tatsächliche Interessenkonflikte zu vermeiden, sondern auch schon den bösen Schein, dass private Interessen über dem Gemeinwohl stehen könnten.

Sinn und Zweck des Mitwirkungsverbotes sind:

- ✓ die Tätigkeit für die Kommune von individuellen Sonderinteressen freizuhalten und nur auf das öffentliche Wohl auszurichten,
- ✓ die Objektivität und den Gemeinwohlbezug kommunaler Verwaltungstätigkeit zu garantieren,
- ✓ das Vertrauen der Bevölkerung in »unvoreingenommene« Verwaltung zu sichern,
- ✓ die »Sauberkeit« der Arbeit in der Kommune zu gewährleisten,
- ✓ schon den »bösen Schein« von Interessenkonflikten zu vermeiden,
- ✓ Korruption zu verhindern.

Das Mitwirkungsverbot gilt nicht nur dann, wenn das eigene Portemonnaie betroffen ist, sondern auch, wenn nahe Angehörige einen Vorteil oder Nachteil durch den Beschluss in der Gemeindevertretung erhalten können.



Wenn über den Verkauf eines Grundstücks abgestimmt wird, das einem Ratsmitglied gehört, ist der Platz des Mitglieds nicht am Ratstisch, sondern im Zuschauerraum.



Da niemand alle Befangenheitsregeln auswendig kennen muss und schon gar nicht jeder vor Übernahme eines Ratsmandates Kommunalrecht studiert haben muss, gilt: Fragen Sie im Zweifel lieber vorher bei der Verwaltung nach, als dass Sie hinterher erklären müssen, warum man doch nicht hätte mitberaten oder abstimmen dürfen.

Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit mit dem Bürgermeister, der Verwaltung und den Ratskollegen

Ratsmitglieder sind Teil des kommunalen Organs »Vertretung«. Sie sind keine Berufspolitiker und keine Abgeordneten. Deshalb darf man die Ratsmitglieder ermahnen: »Spielt nicht so viel Parlament«. Erinnert euch vielmehr an die Pflicht, sachlich, respektvoll und konstruktiv mit eurem Bürgermeister, anderen Ratsmitgliedern und der Verwaltung zusammenzuarbeiten.

Kritik ist erlaubt und notwendig. Persönliche Angriffe, Dauerkonflikte oder gezielte Blockadehaltung gehören jedoch nicht zu einer verantwortungsvollen Mandatsausübung.

Vielleicht mit Verweis auf die grandiose US-Krimiserie aus den 1980er-Jahren: »Hart (in der Sache) aber herzlich (im Ton)« (Originaltitel »Hart to Hart«, vielleicht erinnern Sie sich? Das glamouröse Millionärsehepaar Jennifer und Jonathan Hart sind leidenschaftliche Amateurdetektive und sie lösen gemeinsam mit ihrem treuen Butler Max gefährliche Verbrechen.).

Pflicht zur Transparenz und Partizipation

Ratsmitglieder haben keine ausdrückliche gesetzliche Pflicht, regelmäßig Bürgersprechstunden abzuhalten oder Bürgerdialoge zu organisieren. Aber sie tragen politische Verantwortung für die demokratische Teilhabe vor Ort. Regelmäßiger Austausch mit Bürgerinnen und Bürgern hilft, Bedürfnisse frühzeitig zu erkennen und Konflikte nicht erst dann zu bemerken, wenn der Bauzaun schon steht. Und die Ratsmitglieder stärken damit ihre Arbeit und Kompetenz.

Pflicht zur Fortbildung

Rechtlich sind Ratsmitglieder meist nicht zu Fortbildungen verpflichtet. Pflichtseminare mit Anwesenheitsliste gibt es leider nicht. Inhaltlich wäre das in vielen Fällen aber durchaus sinnvoll.

Hand aufs Herz: Kommunalrecht, Haushaltsrecht, Vergaberecht, Datenschutz, Digitalisierung – die Themen sind wahnsinnig komplex und werden komplexer. Wer hier nicht dazulernt, entscheidet schnell über Dinge, die er selbst kaum noch überblickt.



Deshalb gilt: Fortbildung ist keine gesetzliche, aber eine moralische Pflicht gegenüber dem Bürger und dem hoffentlich bestehenden Anspruch, eine exzellente Arbeit für die Kommune abzuliefern.

Rechtsfolgen bei Pflichtverstößen

Auch im Gemeinderat gilt: Pflichten sind keine unverbindlichen Empfehlungen. Wer sie verletzt, muss mit Konsequenzen rechnen. Diese reichen von eher milden Sanktionsmitteln während der Sitzung bis hin zu persönlicher Haftung oder sogar strafrechtlichen Folgen.

Welche Maßnahme greift, hängt davon ab, ob es sich um ein Störverhalten im Sitzungsverlauf, um einen Verstoß gegen Amtspflichten oder um ein strafbares Verhalten handelt.

Ordnungsruf – die gelbe Karte im Ratssaal

Der *Ordnungsruf* ist die mildeste Form der Sanktion. Er wird ausgesprochen, wenn ein Ratsmitglied gegen die Ordnung der Sitzung verstößt, zum Beispiel durch:

- ✓ Zwischenrufe,
- ✓ persönliche Angriffe,
- ✓ dauerhafte Störungen des Sitzungsablaufs.

Der Ordnungsruf hat keine rechtlichen Folgen für das Mandat, wirkt aber (zumeist jedenfalls) disziplinierend und wird protokolliert. Mehrere Ordnungsrufe können allerdings die nächste Stufe nach sich ziehen.

Ausschluss von der Sitzung – die rote Karte für heute

Wenn ein Ratsmitglied trotz einer »gelben Karte« (Ordnungsruf) weiter stört, kann es für den Rest der Sitzung oder für einzelne Tagesordnungspunkte die rote Karte geben und das Mitglied damit ausgeschlossen werden. Das ist kein politischer Strafbefehl, sondern dient dem Schutz der Arbeitsfähigkeit des Gremiums.



Wer nach mehrfacher Ermahnung weiter beleidigt oder die Sitzung lahmlegt, kann aufgefordert werden, den Saal zu verlassen. Dann wird ohne diese Person weiterberaten.



Der Ausschluss betrifft nur die konkrete Sitzung oder einzelne Tagesordnungspunkte. Das Mandat selbst bleibt selbstverständlich bestehen.

Verstöße gegen Amtspflichten – wenn es nicht mehr nur um den Ton geht

Schwerwiegender als Störungen in der Sitzung sind Verstöße gegen Amtspflichten, etwa:

- ✓ Verletzung der Verschwiegenheitspflicht
- ✓ Mitwirkung trotz Befangenheit
- ✓ Missbrauch von Informationen für private Zwecke

Hier drohen je nach Schwere:

- ✓ Beanstandungen durch die Kommunalaufsicht
- ✓ Ordnungsgelder (in manchen Bundesländern)
- ✓ kommunalrechtliche Maßnahmen



Wer interne Informationen aus nichtöffentlichen Sitzungen an Dritte weitergibt, kann nicht nur politisch in Schwierigkeiten geraten, sondern auch dienstrechtliche oder aufsichtsrechtliche Folgen riskieren.

Haftung der Ratsmitglieder – wenn Entscheidungen Geld kosten

Vielleicht haben Sie sich als frisch gewähltes Mitglied einer kommunalen Vertretung gefragt: »Was, wenn aus einer fehlerhaften Entscheidung meiner kommunalen Vertretung Schäden entstehen? Hafte ich dann als Mitglied der Vertretung persönlich mit?«

Erst mal zur Beruhigung: Grundsätzlich haften Ratsmitglieder nicht persönlich für politische Fehlentscheidungen. Das gehört zur demokratischen Freiheit der Mandatsausübung: Man darf auch falsch entscheiden.

Wenn die Regel nicht gilt: »Besser falsch entscheiden als überhaupt nicht entscheiden« – dann geht in unseren Kommunen überhaupt nichts mehr voran.

Deshalb stehen die Ratsmitglieder auch unter Schutz. Persönliche Haftung kommt aber in Betracht, wenn ein Ratsmitglied vorsätzlich oder grob fahrlässig gegen seine Pflichten verstößt.



Wenn trotz klarer Befangenheit bewusst an einer Entscheidung mitgewirkt wird, die zu einem finanziellen Schaden für die Kommune führt, kann unter Umständen eine Schadenersatzpflicht entstehen.

In der Praxis sind solche Fälle selten, weil hohe rechtliche Hürden gelten. Aber ausgeschlossen sind sie nicht.

Strafbarkeit – wenn Politik zum Strafverfahren wird

Unabhängig vom Kommunalrecht gelten für Ratsmitglieder selbstverständlich auch die allgemeinen Strafgesetze. Zu denken ist beispielsweise an:

- ✓ Vorteilsannahme oder Bestechlichkeit
- ✓ Verletzung von Dienstgeheimnissen
- ✓ Untreue

Strafverfahren haben normalerweise neben Geld- oder Freiheitsstrafen auch politische Folgen, etwa Verlust von Funktionen. Jedenfalls ist damit ein massiver Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit bei Bürgern und Wählern verbunden.

Immunität – gilt das auch für Ratsmitglieder?

Ratsmitglieder genießen – anders als Parlamentarier – keine Immunität. Der Begriff »Immunität« wird im politischen Alltag häufig verwendet – und ebenso häufig missverstanden. Viele Ratsmitglieder fragen sich, ob sie wegen ihres Mandats besonderen strafrechtlichen Schutz genießen. Die kurze Antwort lautet: nein.

Was bedeutet Immunität? Immunität bedeutet, dass ein Abgeordneter nur mit Zustimmung des Parlaments strafrechtlich verfolgt oder festgenommen werden darf. Sie dient dem Schutz der Arbeitsfähigkeit des Parlaments und soll verhindern, dass politische Gegner durch Strafanzeigen oder Ermittlungen die parlamentarische Arbeit blockieren. Diese Immunität gilt für Mitglieder des Bundestages und der Landtage. Sie ist in Verfassungen verankert und ein klassisches Instrument des parlamentarischen Schutzes.

Die Ratsmitglieder genießen keine Immunität. Gegen sie kann ohne Zustimmung des Rates ermittelt werden. Strafanzeigen, Durchsuchungen oder Anklagen sind rechtlich genauso möglich wie bei jedem anderen Bürger.

Aber kein Ratsmitglied muss Angst haben. Niemand muss ins Gefängnis, wenn Entscheidungen im Rat getroffen werden, die sich irgendwann einmal als nicht glücklich herausstellen. Klar ist: Pflichten dürfen nicht verletzt werden; Schäden nicht grob fahrlässig oder vorsätzlich verursacht werden.

Politische und rechtliche Verantwortung – wann gibt es Ärger an der Urne und wann vor Gericht?

Nicht jede falsche Entscheidung ist auch ein Rechtsverstoß. Und deshalb gibt es nicht gleich Ärger vor Gericht. Ich bin mich auch sicher, dass bei solchen Folgen bald keiner mehr mitmachen würde im Gemeinderat oder Kreistag.

An der politischen Verantwortung für Fehlentscheidungen oder Fehlverhalten kommt aber keiner vorbei: Politische Verantwortung bedeutet, dass sich Ratsmitglieder für ihre Entscheidungen vor Bürger und Wähler zu rechtfertigen haben. Wer schlechte oder unpopuläre Entscheidungen trifft, riskiert Stimmenverlust bei der nächsten Wahl oder Kritik in der Öffentlichkeit.

Politische Verantwortung wirkt also über:

- ✓ öffentliche Kritik
- ✓ Medienberichte
- ✓ Wahlergebnisse

Sie ist ein zentrales Element demokratischer Kontrolle, aber kein juristisches Verfahren.

So weit zu den Rechten und Pflichten, wenden wir uns nun in Kapitel 16 der ordnungsge

Formelle und materielle Rechtmäßigkeit von Beschlüssen

Ordnungsgemäße Beschlussfassung

Heilung

Öffentlichkeitsgebot

Kapitel 16

Ordnungsgemäße Beschlussfassung

Die Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder haben Sie in Kapitel 15 kennengelernt. Jetzt geht es um die Voraussetzungen, die für einen rechtmäßigen Beschluss in den kommunalen Gremien notwendig sind. Dieses Thema hat in der kommunalen Praxis wie in Ausbildung und Studium hohe Relevanz.

Rechtmäßigkeit von Beschlüssen: die grundsätzliche Unterscheidung

Wenn Sie die Rechtmäßigkeit eines Beschlusses der Vertretung prüfen, unterscheiden Sie die formelle und die materielle Rechtmäßigkeit.

Formelle Rechtmäßigkeit

Im Rahmen der formellen Rechtmäßigkeit wird untersucht, ob der Beschluss ordnungsgemäß zustande gekommen ist, also vor allem im Hinblick auf Zuständigkeit, Verfahren und Form. Sie prüfen hier insbesondere, ob der Gemeinderat oder Kreistag zuständig ist, ob Beschlussfähigkeit vorliegt und vorgeschriebene Mehrheiten erreicht wurden.

Materielle Rechtmäßigkeit

Im Rahmen der materiellen Rechtmäßigkeit geht es um den Inhalt der Entscheidung. Sie prüfen, ob der Inhalt des Beschlusses der Vertretung mit höherrangigem Recht vereinbar ist, also insbesondere mit der Verfassung, den Grundrechten und Gesetzen.



Formelle Rechtmäßigkeit: »Wie ist der Beschluss zustande gekommen?« (Weg zur Entscheidung)

Materielle Rechtmäßigkeit: »Was steht im Beschluss und darf das so sein?« (Inhalt der Entscheidung)

Rechtsgrundlagen der formellen Rechtmäßigkeit

Während ein Bürgermeister viele Entscheidungen allein an seinem Schreibtisch trifft, funktioniert das im Gemeinderat anders. Hier entscheidet ein Gremium – also eine Gruppe von Menschen mit unterschiedlichen Meinungen, Interessen und politischen Positionen.

Die Ratsmitglieder beraten deshalb zunächst in Fraktionen und Ausschüssen, tauschen Argumente aus, halten Reden und Gegenreden und kommen schließlich im Gemeinderat zu einer Beschlussfassung. Diese muss nicht einstimmig sein. In der Demokratie entscheidet grundsätzlich die Mehrheit.

Damit solche Entscheidungen rechtmäßig zustande kommen, müssen bestimmte Verfahrensregeln eingehalten werden. Diese Regeln legen fest, wie Sitzungen einberufen werden, wer das Wort erhält, wie abgestimmt wird und wann ein Beschluss gültig ist.

Diese Regeln entstehen nicht willkürlich. Sie ergeben sich aus verschiedenen rechtlichen Ebenen, die aufeinander aufbauen.

Die rechtlichen Ebenen kommunaler Entscheidungen

Es gibt es unterschiedliche kommunale rechtliche Ebenen:

1. Verfassungsrecht

Die Grundlage bildet das Verfassungsrecht. Das Grundgesetz garantiert in Artikel 28 die kommunale Selbstverwaltung. Auch die Landesverfassungen enthalten meist eigene Bestimmungen zur kommunalen Selbstverwaltung.

2. Bundesgesetze

Daneben gelten selbstverständlich auch Bundesgesetze, etwa aus dem Verwaltungs-, Haushalts- oder Datenschutzrecht. Sie betreffen häufig auch die Arbeit kommunaler Gremien.

3. Landesrecht und Kommunalverfassungsgesetze

Die wichtigsten Regeln für die Arbeit der kommunalen Vertretungen stehen jedoch in den Kommunalverfassungsgesetzen der Länder. Dort ist unter anderem geregelt, wie Gemeinderäte gewählt werden, welche Aufgaben sie haben, wie Beschlüsse zustande kommen und welche Rechte Ratsmitglieder besitzen.

4. Hauptsatzung der Kommune

Innerhalb dieses Rahmens kann jede Kommune eigene Regelungen treffen. Die wichtigste kommunale Satzung ist die Hauptsatzung. Sie legt zum Beispiel fest, welche Ausschüsse gebildet werden.

5. Geschäftsordnung des Rates

Erst auf dieser Grundlage gibt sich der Gemeinderat schließlich eine Geschäftsordnung. Sie ist gewissermaßen die Arbeits- und Verfahrensanleitung des Rates und regelt die Einzelheiten seines Geschäftsgangs.

Nach allen Kommunalgesetzen sind die kommunalen Vertretungen verpflichtet, eine Geschäftsordnung zu erlassen. Sie wirkt ausschließlich im Innenverhältnis des Rates. Bürger können aus ihr keine eigenen Rechte ableiten.

Die Geschäftsordnung konkretisiert die Verfahrensregeln für die tägliche Arbeit des Rates. Von Land zu Land weicht ab, welche Mindestinhalte die Geschäftsordnung regeln muss.

Typischerweise werden dort unter anderem folgende Punkte geregelt:

- ✓ Form und Frist der Einladungen zu den Sitzungen
- ✓ Bildung von Fraktionen
- ✓ Zusammensetzung der Ausschüsse
- ✓ Ablauf der Beratung und Abstimmung
- ✓ Sitzungsordnung
- ✓ Fragerechte
- ✓ Anhörungsrechte
- ✓ Umgang mit Anfragen
- ✓ Digitale Gremiensitzungen und Streaming



Die Geschäftsordnung regelt mit welcher Frist die Einladungen mit den Sitzungsunterlagen an die Ratsmitglieder verschickt werden. Dass es aber überhaupt schriftliche Einladungen geben muss und wer zu einer Gemeinderatssitzung einlädt, das regelt das Kommunalgesetz und kann vor Ort nicht nur mit einer Geschäftsordnung geändert werden.



Dabei gilt: Die Geschäftsordnung darf den gesetzlichen Rahmen nicht überschreiten. So kann sie etwa festlegen, mit welcher Frist Einladungen verschickt werden. Dass es überhaupt eine Einladung geben muss und wer zur Sitzung einlädt, bestimmt dagegen bereits das Kommunalgesetz des Landes. Die Geschäftsordnung füllt also lediglich den Gestaltungsspielraum, den die Gesetze vorgeben.

So könnte das Inhaltsverzeichnis der Geschäftsordnung unserer fiktiven Stadt Neustadt aussehen:

I. Allgemeine Bestimmungen

1. Geltungsbereich und Rechtsgrundlagen
2. Aufgaben und Zuständigkeiten des Stadtrates
3. Rechte und Pflichten der Mandatsträger
4. Verschwiegenheitspflicht und Datenschutz
5. Fraktionen und Gruppen im Stadtrat

II. Vorbereitung der Sitzungen

1. Einberufung und Terminierung der Sitzungen
2. Tagesordnung – Aufstellung, Änderung und Ergänzung
3. Sitzungsunterlagen und Ladungsfristen
4. Öffentlichkeit und Nichtöffentlichkeit

III. Ablauf der Sitzungen

1. Eröffnung und Feststellung der Beschlussfähigkeit
2. Genehmigung der Tagesordnung und Niederschrift
3. Reihenfolge der Behandlung der Tagesordnungspunkte
4. Redeordnung, Worterteilung und Redezeitbegrenzung
5. Ordnungsmaßnahmen und Sitzungsleitung
6. Anträge, Änderungsanträge, Dringlichkeitsanträge und Geschäftsordnungsanträge
7. Einwohnerfragestunde

IV. Beschlussfassung

1. Beschlussfähigkeit und Mehrheiten
2. Abstimmungsverfahren
3. Protokollierung und Bekanntmachung von Beschlüssen
4. Wiederholung, Wiedereinsetzung und Anfechtung von Beschlüssen

V. Ausschüsse und Beiräte

1. Bildung, Aufgaben und Zuständigkeiten der Ausschüsse
2. Vorsitz
3. Zusammensetzung und Wahl der Mitglieder
4. Arbeitsweise der Ausschüsse
5. Beratende Mitglieder und Sachverständige
6. Beiräte, Kommissionen und Arbeitsgruppen

VI. Dokumentation und Informationspflichten

1. Niederschriften, Protokolle und ihre Aufbewahrung
2. Öffentliche Bekanntmachungen
3. Digitaler Sitzungsdienst und elektronische Akten

VII. Schlussbestimmungen

1. Abweichungen in besonderen Fällen
2. Inkrafttreten und Außerkrafttreten
3. Änderungen der Geschäftsordnung

Hürden auf dem Weg der rechtmäßigen Beschlussfassung

Es gibt viele Stolpersteine auf dem Weg zur ordnungsgemäßen Beschlussfassung. Schauen wir uns die fehlerträchtigen Themen vertiefend an.

Dazu gehören:

- ✓ Einberufung und Vorbereitung der Sitzung
- ✓ Beschlussfähigkeit
- ✓ Heilung von Ladungsfehlern
- ✓ Öffentlichkeit der Sitzung
- ✓ Hybridsitzung
- ✓ Abstimmungen

Einberufung und Vorbereitung der Sitzung

Rechtmäßigkeitsfehler entstehen regelmäßig, weil nicht die richtige Person eingeladen hat, weil nicht alle Ratsmitglieder eingeladen wurden oder weil zwingende Form und Frist der Einladung nicht eingehalten wurden.

Einladender

»Auf jedem Schiff, das dampft und segelt, braucht es einen, der die Sache regelt«, dieser legendäre Satz des leider zu früh verstorbenen Guido Westerwelle gilt auch für die Vorbereitung und Einladung zu einer Sitzung.

Sie gehen davon aus, dass dies der Bürgermeister ist? Kann stimmen, muss es aber nicht. Eingeladen wird durch den Vorsitzenden des jeweiligen kommunalen Gremiums und das ist nicht in allen Ländern der Bürgermeister. In manchen Ländern ist das auch ein aus der Mitte des Gremiums gewählter Ratsvorsitzender.

Für die Ausschüsse gilt, dass der Ausschussvorsitzende einlädt, das ist der Bürgermeister oder ein gewähltes Ratsmitglied.

Wir halten fest: Eingeladen wird durch den Vorsitzenden des Rates. Wer das ist, regelt das einschlägige Kommunalgesetz. Ein Selbstversammlungsrecht der Vertretung besteht jedenfalls nicht.

Alle werden eingeladen

Alle Ratsmitglieder werden eingeladen. Klingt so selbstverständlich, ist es aber dann doch nicht. Denn alle Ratsmitglieder müssen eingeladen werden, und zwar ohne Ausnahme.

Das gilt auch

- ✓ für krankgeschriebene oder im Urlaub befindliche Mitglieder,
- ✓ den Bürgermeister, wenn er selbst Ratsmitglied ist,
- ✓ sich der Einladende sicher ist, dass ein Ratsmitglied sowieso nicht kommt; ein Verzicht auf Einladung ist rechtlich nicht möglich.



»Der ist sowieso im Urlaub, den brauchen wir nicht anschreiben« – genau das ist ein Fehler, der später einen Beschluss zu Fall bringen kann.

Form und Frist

Grundsätzlich wird der rechtliche Rahmen für Form und Frist durch die Kommunalverfassungsgesetze vorgegeben und die Konkretisierungen zur Form der Einladung sowie zur Ladungsfrist erfolgen sodann durch die Geschäftsordnung.

Durch das Gesetz wird regelmäßig die schriftliche oder elektronische Einladung sowie eine Mindestladungsfrist von einer Woche vorgegeben.

Was also im Hinblick auf eine Sitzung in der übernächsten Woche nicht funktioniert:

- ✓ ein Anruf,
- ✓ eine WhatsApp-Nachricht,
- ✓ der Hinweis in der Warteschlange beim Bäcker.

Und auch festgelegte Ladungsfristen dürfen nicht unterschritten werden. Ratsmitglieder benötigen Zeit, um

- ✓ Unterlagen zu lesen,
- ✓ Rückfragen zu stellen,
- ✓ Fraktionssitzungen abzuhalten.

Mitteilung der Tagesordnung und notwendige Unterlagen

Die Ratsmitglieder müssen wissen, um was es geht. Beschlüsse dürfen deshalb nur zu Punkten gefasst werden, die auch auf der Tagesordnung stehen. Und die Tagesordnungspunkte müssen so konkret bezeichnet werden, dass die Ratsmitglieder auch ganz genau wissen, auf was sie sich vorbereiten müssen.



Wenn es um die Erhöhung der Hundesteuer in Neustadt gehen soll, dann muss der Tagesordnungspunkt auch so benannt werden und nicht schlicht lauten: »Finanzsituation der Stadt Neustadt«.

Weiterhin müssen die für den Beschluss notwendigen Vorbereitungsunterlagen (Pläne, Übersichten) mit der Einladung verschickt beziehungsweise zum Abruf bereitgestellt werden.



Ein rechtmäßiger Beschluss beginnt mit einer ordentlichen Einladung, das heißt:

- ✓ Durch den richtigen Einladenden werden alle eingeladen,
- ✓ unter Beachtung von Form und Frist
- ✓ sowie einer konkreten Tagesordnung mit allen erforderlichen Sitzungsunterlagen.

Sitzungszeit und Sitzungsort

Wie oft tagt nun ein Ausschuss, der Gemeinderat ein Kreistag? Zu welchen Uhrzeiten, an welchen Wochentagen? Richtige Antworten gehören jedenfalls auch zu einer ordnungsgemäßen Durchführung einer Sitzung.

Denn auch Sitzungszeit und Sitzungsort können rechtlich problematisch sein – vor allem dann, wenn sie so gewählt werden, dass die Teilnahme der Mitglieder oder der Öffentlichkeit praktisch unmöglich wird.

Tagungstakt

Grundsätzlich sind kommunale Vertretungen und die Ausschüsse in der Festlegung ihrer Sitzungstermine relativ frei. Das Gesetz schreibt meist keine festen Abstände vor, sondern verlangt nur, dass der Rat oder die Ausschüsse einberufen werden, wenn es die Geschäftslage erfordert.

Mit anderen Worten: »Wenn es etwas zu entscheiden gibt, muss auch getagt werden.«

Damit sich die Ratsmitglieder innerhalb der Familie, mit dem Arbeitgeber oder den Reiseveranstaltern frühzeitig abstimmen können, wird zumeist ein Sitzungskalender für das ganze Jahr verabredet und beschlossen. Diese feststehenden Termine werden dann gegebenenfalls kurzfristig angepasst, verschoben oder ergänzt.

Sonntags-Tagungsverbot

Gibt es so etwas wie ein »Sonntags-Backverbot« auch für kommunale Gremien? Darf der Gemeinderat, ein Kreistag oder ein Ausschuss auch an einem Sonntag oder an einem gesetzlichen Feiertag tagen?

Die Antwort in Kurzfassung lautet: Ja, Sitzungen an Sonntagen (und gesetzlichen Feiertagen) sind grundsätzlich zulässig. Ein ausdrückliches Verbot enthält keine der Kommunalverfassungen der Bundesländer. Weder Sonntage noch gesetzliche Feiertage sind automatisch sitzungsfreie Tage.

Sonntags- und Feiertagsschutz

Wohl sind Sonn- und Feiertage in Deutschland besonders geschützt (Art. 140 Grundgesetz in Verbindung mit Art. 139 der Weimarer Reichsverfassung). Dieser Schutz richtet sich aber vor allem auf:

- ✓ Arbeitsruhe
- ✓ Schutz der seelischen Erhebung
- ✓ Einschränkung gewerblicher und öffentlicher Veranstaltungen

Interne Sitzungen kommunaler Vertretungen fallen grundsätzlich nicht unter diese klassischen Feiertagsschutzregelungen. Eine Ratssitzung ist rechtlich keine öffentliche Vergnügnungsveranstaltung, sondern Teil der kommunalen Selbstverwaltung.

Aber: Rechtlich zulässig heißt nicht automatisch sinnvoll. Da Ratsmitglieder ihr Mandat in der Regel ehrenamtlich ausüben, muss auf ihre beruflichen und familiären Verpflichtungen Rücksicht genommen werden. Auch wenn Sitzungen an Sonntagen also rechtlich möglich sind, müssen kommunale Gremien Rücksicht nehmen auf die Lebensrealität der ehrenamtlichen Ratsmitglieder. Ein zentrales Leitprinzip des Kommunalrechts lautet: Die

Mandatsausübung muss mit Familie und Beruf vereinbar sein. Deshalb finden doch die meisten Sitzungen abends oder am späten Nachmittag statt, damit auch Berufstätige teilnehmen können. Würden Sitzungen regelmäßig sonntagmorgens stattfinden, könnten Mitglieder mit familiären oder religiösen Verpflichtungen dauerhaft ausgeschlossen werden. Das kann das Mitwirkungsrecht faktisch aushöhlen.

Uhrzeit

Zwar gibt es keinen Rechtsanspruch auf eine bestimmte Uhrzeit, aber eine dauerhafte Missachtung der Lebenswirklichkeit ehrenamtlicher Mitglieder kann rechtlich und politisch problematisch werden.



Regelmäßige Sitzungen in Neustadt um zehn Uhr vormittags würden vor allem Rentnern, Studenten oder Personen mit sehr flexiblen Arbeitszeiten die Teilnahme ermöglichen – alle anderen wären strukturell benachteiligt.



Extrem ungünstige Sitzungszeiten können deshalb im Einzelfall sogar als Verstoß gegen das Teilnahmerecht der Ratsmitglieder gewertet werden.

Sitzungsort

Der Sitzungsort muss erreichbar und geeignet sein. Deshalb gilt, dass auch der Ort der Sitzung nicht völlig beliebig festzulegen ist.

- ✓ Der Sitzungsort muss für die Ratsmitglieder erreichbar sein.
- ✓ Er muss auch für die Öffentlichkeit barrierefrei zugänglich sein.
- ✓ Er muss die ordnungsgemäße Durchführung der Sitzung ermöglichen (Platz, Akustik, Technik).

Ein Sitzungsort ist also problematisch, der ohne triftigen Grund weit außerhalb des Gemeindegebiets liegt oder für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen kaum erreichbar ist.

Heilung von Ladungsfehlern

Beschriebene Form, Fristen und vollständige Einladung aller Mitglieder sind zwingend einzuhalten. In der Praxis passieren hier jedoch immer mal wieder Fehler:

- ✓ Ein Ratsmitglied versehentlich nicht eingeladen,
- ✓ die Einladung ging verspätet zu,
- ✓ die Tagesordnung war unvollständig,
- ✓ die Einladung erfolgte nicht in der vorgeschriebenen Form.

Die gute Nachricht: Nicht jeder Ladungsfehler führt automatisch zur Unwirksamkeit der gefassten Beschlüsse.

Das Kommunalrecht kennt nämlich das Instrument der »Heilung«.



Abbildung 16.1: Gibt es nicht nur im Krankenhaus: die Heilung (© Inga Junk)

Warum ist eine Heilung möglich? Sinn und Zweck der Ladungsvorschriften ist es ja nun nicht, den Umfang eines Lehrbuches *Kommunalrecht für Dummies* künstlich auszudehnen oder formale Pedanterie, sondern der Schutz der Mitwirkungsrechte der Ratsmitglieder.

Jedes Mitglied muss insbesondere die Chance haben,

- ✓ von der Sitzung zu erfahren,
- ✓ an ihr teilnehmen zu können,
- ✓ sich vorzubereiten.

Wenn diese Ziele trotz eines formalen Fehlers tatsächlich erreicht wurden, wäre es unverhältnismäßig, jeden Beschluss allein wegen eines Formmangels zu kippen.

Ladungsregeln sind wichtig, aber sie sind kein Selbstzweck. Entscheidend ist, ob die demokratische Mitwirkung tatsächlich beeinträchtigt wurde. Wenn das nicht der Fall ist, erlaubt das Kommunalrecht in vielen Fällen eine Heilung von Formfehlern – damit Verwaltung und Politik arbeitsfähig bleiben.

Die Idee ist also, dass ein rechtliches Problem dann nicht vorliegt, wenn keine Beeinträchtigung der Mitwirkungsrechte von Ratsmitgliedern gegeben ist. Deshalb: Wenn ein nicht oder fehlerhaft geladenes Mitglied trotzdem erscheint und ohne Widerspruch an der Sitzung teilnimmt, gilt der Ladungsfehler häufig als geheilt.



Ein Ratsmitglied erhält die Einladung nicht, erfährt aber in der Fraktionssitzung von dem Termin und kopiert sich die Einladung. Ein Fristproblem gibt es nicht. Das Ratsmitglied erscheint zum Sitzungstermin, nimmt teil und stimmt mit ab. Hier fehlt es doch an einer relevanten Beeinträchtigung. Mithin konnte der Ladungsfehler grundsätzlich geheilt werden.



Das Kommunalrecht der Länder schreibt sehr genau vor, welche Voraussetzungen konkret für eine wirksame Heilung erfüllt sein müssen. Je nach Landesrecht kommen differenzierte Heilungsmöglichkeiten in Betracht beziehungsweise müssen differenzierte Voraussetzungen erfüllt sein. Dazu können gehören:

- ✓ tatsächliche Teilnahme an der Sitzung,
- ✓ keine Rüge eines Ladungsfehlers,
- ✓ alle Ratsmitglieder müssen anwesend sein,
- ✓ einstimmige Beschlussfassung,
- ✓ nachträglicher Heilungsbeschluss.



Prüfen Sie hier genau die landesrechtlichen Vorgaben. Nicht immer reicht es für die formelle Rechtmäßigkeit aus, dass das vom Ladungsfehler betroffene Mitglied den Wunsch einer Heilung zum Ausdruck bringt.

Auch wenn sich alle im Gemeinderat ganz einig sind, trotz Ladungsfehlern einen rechtmäßigen Beschluss fassen zu wollen, wird es nicht in allen Fällen gelingen können, beispielsweise durch:

- ✓ objektive Hinderung an der Teilnahme,
- ✓ gezielten Ausschuss einzelner Ratsmitglieder,
- ✓ wesentliche Punkte waren nicht auf der Tagesordnung,
- ✓ die Öffentlichkeit wurde ausgeschlossen.

Zuletzt noch ein wichtiger Aspekt im Hinblick auf die Rechtsfolgen: Beachten Sie bitte den Unterschied zwischen Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit (Unwirksamkeit).

Rechtswidrigkeit bedeutet: Der Beschluss bleibt zunächst wirksam, kann aber durch Rechtsmittel oder Beanstandung der Kommunalaufsicht aufgehoben werden.

Unwirksamkeit bedeutet: Ein Beschluss gilt von Anfang an als ungültig. Er hat also keine rechtliche Wirkung – so, als wäre er nie gefasst worden.

Auch hier wird bewiesen: Das Kommunalrecht will handlungsfähige Gremien und keine Dauerbaustelle aus formalen Gründen.



Für die Praxis sollte gelten:

- ✓ Heilung könnte möglich sein, wenn alle anwesend sind und keiner rügt.
- ✓ Ladungsfehler möglichst sofort ansprechen.
- ✓ Im Zweifel Vertagung beantragen.
- ✓ Notfalls erneute Beschlussfassung in späterer Sitzung (das ist meist der rechtssicherste und politisch entspannteste Weg).

Öffentlichkeitsgebot

Weitere zwingende Voraussetzung für die formelle Rechtmäßigkeit eines Beschlusses ist die Einhaltung des Öffentlichkeitsgebotes. Kommunale Gremiensitzungen sind grundsätzlich öffentlich. Dieses Öffentlichkeitsgebot ist kein höfliches Entgegenkommen der Ratsmitglieder oder vom Wohlwollen des Bürgermeisters abhängig, sondern ein tragendes Verfassungsprinzip.

Das Öffentlichkeitsprinzip konkretisiert im Kommunalrecht die Anforderungen des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips nach Art. 20 Abs. 1, 2 i. V. m. Art. 28 Abs. 1 GG und erfüllt wichtige Funktionen:

- ✓ **Transparenz:** Entscheidungen werden sichtbar.
- ✓ **Information:** Bürger erfahren, was beraten und beschlossen wird.
- ✓ **Kontrolle:** Politik und Verwaltung sind beobachtbar.
- ✓ **Integration:** Bürger werden Teil des demokratischen Prozesses.

Die Sicherstellung des Öffentlichkeitsgebotes ist damit eines der wichtigsten Mittel, um Interesse an der lokalen Demokratie zu wecken und zu erhalten. Kommunale Selbstverwaltung funktioniert nicht ohne Menschen, die hinschauen, nachfragen und sich beteiligen.

Ohne die Herstellung der Öffentlichkeit kann die Grundlage demokratischer Meinungsbildung nicht geschaffen werden. Die Öffentlichkeit von Sitzungen ermöglicht es den Bürgern, sich aus erster Hand ein Bild von der Arbeit des Rates und der Verwaltung zu machen – ungefiltert, ohne Schlagzeilenverkürzung, 30-Sekunden-Statements und ohne Social-Media-Filterblase.



Nur wer politische Prozesse selbst erlebt, kann auf dieser Grundlage eine fundierte Wahlentscheidung treffen. Öffentlichkeit ist damit nicht nur Kontrolle, sondern auch Voraussetzung für echte demokratische Willensbildung.

Die Herstellung der Öffentlichkeit ist eine Bringschuld der Kommune. Nicht der Interessierte muss im Rahmen einer Detektivarbeit der Frage nachgehen, wann Sitzungen stattfinden. Die Kommune muss liefern. Das bedeutet:

- ✓ rechtzeitige Information
- ✓ zugängliche Sitzungsorte
- ✓ verständliche Abläufe

Ausnahme: nichtöffentliche Sitzungen

So wichtig und notwendig die Öffentlichkeit ist – sie gilt nicht grenzenlos. Sie ist insbesondere dann auszuschließen, wenn das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner dies erfordern.

Typische Fälle sind:

- ✓ Personalangelegenheiten
- ✓ Grundstücksgeschäfte
- ✓ Vergabeentscheidungen mit sensiblen Daten

Hier überwiegt der Schutz persönlicher oder wirtschaftlicher Interessen das Transparenzinteresse.



Der Ausschluss der Öffentlichkeit ist die Ausnahme, nicht die Regel – und er muss gesetzlich begründet sein. Damit ist gemeint: Nicht die Vertretung entscheidet, was öffentlich und was nichtöffentlich beraten und beschlossen wird, sondern das Gesetz schreibt das vor.

»Die« Öffentlichkeit

Wer ist denn eigentlich »die Öffentlichkeit«? Hier ist die Feststellung wichtig, dass sich die Öffentlichkeit nicht auf eine örtliche oder regionale Gruppe beschränkt. Öffentlichkeit meint nicht eine bestimmte Gruppe, sondern grundsätzlich jede Person, die teilnehmen möchte.

Es darf deshalb keine Beschränkung der Öffentlichkeit geben, beispielsweise auf:

- ✓ Einwohner der Gemeinde
- ✓ Wahlberechtigte
- ✓ Parteimitglieder

Auch Besucher aus Nachbargemeinden, Journalisten oder politisch Interessierte dürfen teilnehmen.



Öffentlich heißt: offen für alle, die durch die Tür passen.

Herstellung der Öffentlichkeit

Klären wir nun weiter, wie dem Öffentlichkeitsgebot konkret nachgegangen, wie die Öffentlichkeit konkret hergestellt wird.

Öffentliche Bekanntmachung

Klar ist zunächst, dass auch die Öffentlichkeit eingeladen werden muss. Ich hatte von der Bringschuld gesprochen. Jetzt kann unmöglich jeder Einwohner eine Einladung auf dem Postweg zur Ratssitzung erhalten, deshalb wird die Ladung etwas kostengünstiger gestaltet und die Sitzung mit Zeit, Ort und Tagesordnung »öffentlich bekanntgemacht«. So weiß jeder Interessierte, um was es geht und kennt Ort und Zeit.

Diese Bekanntmachung muss jedenfalls

- ✓ rechtzeitig erfolgen (die Teilnahme will organisiert werden),
- ✓ die Tagesordnung enthalten (man muss wissen, um was es geht) sowie
- ✓ ortsüblich sein.

Was »ortsüblich« ist, regelt das jeweilige Landesrecht oder die Hauptsatzung der Kommune – etwa über Amtsblätter, Tageszeitungen, Aushänge oder Internetportale.

Saalöffentlichkeit

Dem Öffentlichkeitsgebot wird ferner nur dann genüge getan, wenn die Sitzung an einem der Allgemeinheit zugänglichen Ort stattfindet, während der kompletten Sitzung auch erreichbar ist und genug Platz für die Interessierten bietet. Es ist also die sogenannte »Saalöffentlichkeit« herzustellen.

Dies bedeutet:

- ✓ **Der Raum muss hinreichend Platz für die interessierte Öffentlichkeit bieten.**

Wenn unser Neustadt 30.000 Einwohner hat, muss kein Raum für 30.000 Menschen organisiert werden, wie sollte das auch funktionieren? Gefordert wird vielmehr, dass ein Raum bereitzustellen ist, der über den Platz für die interessierte Öffentlichkeit verfügt, der regelmäßig nachgefragt wird. Sollte sich – weil ein Thema so richtig »brennt« – ausnahmsweise ein größerer Platzbedarf ergeben, kann anders disponiert werden. Und reicht einmal tatsächlich der Platz nicht, dann muss über die Platzvergabe willkürfrei entschieden werden und vielleicht auch der eine oder die andere nach Hause geschickt werden. Das ändert sodann an der formellen Rechtmäßigkeit eines Beschlusses nichts.

- ✓ **Die Zugänglichkeit muss während der gesamten Sitzung möglich bleiben.**

Es soll schon Fälle gegeben haben, da hat der Hausmeister versehentlich nach Start der Sitzung die Rathaustür abgeschlossen und alle Interessierten, die später zur

Sitzung hinzukommen wollten, standen vor verschlossener Tür. Auch dies stellt einen Verstoß gegen das Öffentlichkeitsgebot dar. Die Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit darf nicht nur zu Beginn gewährleistet sein, sondern muss während der gesamten Sitzung bestehen bleiben.



Leere Zuhörerreihen im Rahmen von kommunalen Gremiensitzungen bedeuten nicht automatisch, dass das Öffentlichkeitsgebot verletzt ist. Sie können aber ein politisches Warnsignal sein: Vielleicht sind Zeitpunkt, Ort oder Dauer der Sitzungen nicht besonders einladend.

Digitale Öffentlichkeit

Die Herstellung der »digitalen Öffentlichkeit« eröffnet einen neuen Zuschauerraum. Und der sollte, ja muss, genutzt werden.

Das Informationsverhalten – und zwar nicht nur von Jugendlichen – hat sich in den vergangenen Jahren rasant verändert. Beinahe 80 Prozent der deutschsprachigen Bevölkerung ab 14 Jahren nutzt das Internet zur Informationsbeschaffung. Das sage nicht ich, sondern das Institut für Demoskopie Allensbach. Auch lokale Nachrichten werden über Social-Media-Kanäle und digitale Nachrichtenplattformen der Medien aufgenommen.

Wenn wir das beschriebene Öffentlichkeitsgebot ernst nehmen, bedeutet das, dass es gerade nicht (mehr) ausreicht, die an der Ratspolitik interessierten Menschen auf bequeme und unbequeme Stühle im historischen Ratssaal zu verweisen, sondern vielmehr die Gemeinderatssitzungen auch für das heimische Wohnzimmer zur Verfügung zu stellen.

Hinzu kommt: Naturgemäß hat ein Sitzungsraum nur begrenzte Kapazitäten, die Sitzung selbst ist orts- und termingebunden. Danach muss sich die Öffentlichkeit bisher richten. Dies bedeutet zum Beispiel, dass keine Zugangsmöglichkeit besteht, sollte das Platzangebot im Sitzungsraum erschöpft sein oder die Sitzung während der Arbeitszeit des Interessierten stattfinden.

Die digitale und leistungsfähige Informations- und Kommunikationstechnologie macht es allerdings inzwischen möglich, dass die Öffentlichkeit ergänzend auch durch die Übertragung von Bild- und Tonaufnahmen aus dem Sitzungsraum hergestellt werden kann. Dies erlaubt die zeit- und ortsungebundene Einbeziehung aller Interessierten. Und das stellt doch eine sehr niederschwellige und effektive Möglichkeit dar, den Sitzungsverlauf zu verfolgen und sich sogar gezielt zu einzelnen Tagesordnungspunkten zu- und abschalten zu können.

Die Übertragung mittels Kamera- und Videotechnik ist über verschiedene Kanäle denkbar, sowohl über das Internet als auch das Fernsehen.

Sie dürfen unterscheiden:

- ✓ Livestream: Die Sitzung wird in Echtzeit übertragen.
- ✓ On demand: Die Aufzeichnung kann später abgerufen werden.

Beides erhöht die Reichweite lokaler Demokratie deutlich und verstärkt damit das Öffentlichkeitsgebot.



Rechtlich ist digitale Öffentlichkeit in den Ländern unterschiedlich geregelt. Zu prüfen ist, ob und gegebenenfalls unter welchen Umständen einzelne Ratsmitglieder sowie die interessierte Öffentlichkeit Widerspruchsrechte gegen die Übertragung beziehungsweise die Aufzeichnung zum späteren Abruf von Sitzungen haben. Politisch und demokratisch spricht alles dafür, die Möglichkeiten der Übertragung von Sitzungen aktiv zu nutzen.

Warum Streaming von Ratssitzungen rechtlich geboten ist

Informationsverhalten und Partizipationsprozesse der Bevölkerung haben sich dramatisch verändert. Die technischen Entwicklungen und sozialen Netzwerke bieten neue Möglichkeiten zur Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung. Das bildet sich auch in einer veränderten Medienlandschaft ab. War die Lokalzeitung bis vor wenigen Jahren noch wichtigste Informationsquelle in den Städten und Gemeinden, kann sie heute diese Funktion nicht mehr übernehmen. Die klassische Lokalzeitung hat heute kaum noch Präsenz. »News deserts« nennen die Amerikaner Gebiete, in denen es keine gedruckten oder digitalen Lokalzeitungen mehr gibt. Solche Nachrichtenwüsten weiten sich auch in Deutschland aus.

Hinzu kommt: Nicht alle sozialen Milieus und Generationen können heute noch über die Herstellung der klassischen analogen Öffentlichkeit (also Öffnung des Ratssaals für Interessierte) erreicht werden. Das beweisen leere Zuhörerplätze bei Rats- und Ausschusssitzungen. Gremiensitzungen ohne interessierte Öffentlichkeit sind heute leider die Regel, nicht die Ausnahme.

Damit müssen sich die Anforderungen an die Kommunikationsaktivitäten der Kommunen verändern. Das Internet und die Social-Media-Kanäle wirken nicht nur als Informationsquelle, sondern sind wichtige Partizipationsmittel. Digitale Teilhabe bedeutet Zeit- und Standortunabhängigkeit, Effizienzvorteile, Attraktivität und Kostenersparnis.

Kommunale Gremiensitzungen vor leeren Zuschauerreihen sind sowohl politisch als auch rechtlich problematisch. Die Sicherstellung der Öffentlichkeit von kommunalen Gremiensitzungen hat Verfassungsrang (Demokratieprinzip) und ist im demokratischen Rechtsstaat auch auf kommunaler Ebene eines der wichtigsten Mittel, das Interesse der Bürgerschaft an der Selbstverwaltung zu wecken und zu erhalten.

Die Kommunen sind daher verpflichtet, durch Information und Beteiligung der Bürger, dem Öffentlichkeitsgebot kommunaler Gremiensitzungen zu umfassender Geltung zu verhelfen. Das Streaming von Ratssitzungen gehört dazu.



Die Verstärkung der Öffentlichkeit durch digitale Zugänge darf die Herstellung der beschriebenen Saalöffentlichkeit nicht ersetzen. Man darf also keinen Interessierten mit Verweis auf ein digitales Format vom Zugang ausschließen. Der Zugang zu öffentlichen Sitzungen muss auch weiterhin in Präsenz möglich sein. Es ist nicht ausreichend, Information und Partizipation allein über das Internet möglich zu machen. Dann entstünde eine Kluft zwischen Menschen mit und ohne Möglichkeiten der Nutzung von digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien (»Digital Divide«). Teile der Bevölkerung – insbesondere ältere und bildungsferne Menschen – wären von Zugang und Teilhabe dann ausgeschlossen. Berücksichtigen Sie immer, dass sechs Prozent der Bevölkerung in Deutschland – das sind beinahe vier Millionen Menschen – (noch) offline sind. Die Gesellschaft besteht nicht nur aus netzaffinen Menschen.

Beschlussfassung

Selbst die korrekte Einladung und die schönste Tagesordnung helfen nichts, wenn das Gremium nicht beschlussfähig ist oder für einen Tagesordnungspunkt eine notwendige Mehrheit nicht erreicht wird. Beschlussfähigkeit und Abstimmungsregeln gehören deshalb zum harten Kern der formellen Rechtmäßigkeit.

Beschlussfähigkeit zu Beginn der Sitzung

Klären Sie zunächst, ob das Gremium beschlussfähig ist. Das wird in der Praxis durch den Vorsitzenden des Ausschusses oder des Gemeinderates auch zu Beginn einer Sitzung für das Protokoll festgestellt. Beschlussfähig ist der Rat oder Ausschuss nur, wenn eine bestimmte Mindestzahl von Mitgliedern anwesend ist.

Diese Mindestzahl ist in den Kommunalverfassungen festgehalten. Regelmäßig gilt: Mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl muss anwesend sein.

Bei der Berechnung kommt es also nicht darauf an, wie viele tatsächlich erschienen sind, sondern wie viele Sitze das Gremium insgesamt hat und dann wird geprüft, wie viele davon erschienen sind.



Üblicherweise – und ich spreche da aus ganz eigener Erfahrung – tun sich Juristen mit dem Rechnen ein wenig schwer (»iudex non calculat«). Deshalb ein Beispiel: Hat der Gemeinderat 30 Mitglieder, müssen mindestens 16 anwesend sein, damit Beschlussfähigkeit besteht.

Fehlt die Beschlussfähigkeit, darf nicht beraten und schon gar nicht beschlossen werden.

Beschlussfähigkeit bei einzelnen Tagesordnungspunkten

Beschlussfähigkeit ist kein Zustand für die gesamte Sitzung auf Lebenszeit. Sie kann im Laufe der Sitzung verloren gehen, etwa wenn Mitglieder den Saal verlassen, weil wieder der FC Bayern in der Champions League spielt oder dergleichen.

Deshalb kann – und muss – die Beschlussfähigkeit auch bei einzelnen Abstimmungen zu den Tagesordnungspunkten überprüft werden, jedenfalls dann, wenn Zweifel bestehen.

Arten der Abstimmung

Um dem Öffentlichkeitsprinzip gerecht zu werden, muss die offene Abstimmung der Regelfall sein. Das funktioniert beispielsweise durch:

- ✓ Handzeichen
- ✓ Aufstehen
- ✓ Elektronische Abstimmungssysteme

Die offene Abstimmung entspricht dem Transparenzgedanken des Öffentlichkeitsgebots. Bürger sollen und müssen sehen können, wer wie abstimmt.

Die geheime Abstimmung stellt eine Ausnahme dar. Über die Nichtöffentlichkeit hatten Sie schon oben gelesen. Teilweise werden auch auf begründeten Antrag hin, geheime Abstimmungen im öffentlichen Teil von Sitzungen möglich. Solche Öffnungsklauseln gibt es aber nicht nach allen Kommunalverfassungsgesetzen.

Einfache und qualifizierte Mehrheiten

Beschlossen wird mit Mehrheit, so einfach ist es in der Demokratie und das stellt auch den Regelfall dar. Das bedeutet, dass die Ja-Stimmen die Nein-Stimmen überwiegen müssen und die Enthaltungen nicht mitgezählt werden.



3 Ja, 2 Nein, 8 Enthaltungen – der Antrag ist angenommen. Zu Ende gedacht heißt das: Eine Ja-Stimme kann reichen.

Qualifizierte Mehrheiten sind erforderlich, wenn es besonders wichtig wird. Dann verlangt das Gesetz »höhere« Mehrheiten, sogenannte qualifizierte Mehrheiten.

Typische Fälle sind:

- ✓ Änderungen der Hauptsatzung
- ✓ Abwahl von Funktionsträgern

Dann wird die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl der Vertretung oder eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder erforderlich. Sie kennen das von Änderungen des Grundgesetzes: Bei Verfassungsänderungen reicht auch nicht die einfache Mehrheit des Deutschen Bundestages aus, sondern es wird die Zweidrittelmehrheit gefordert.

Und was ist bei Patt? Die Stimmengleichheit bedeutet, dass eine Mehrheit nicht erreicht wurde und dann gilt ein Antrag als abgelehnt.



Typische Fehlerquellen in der Praxis

- ✓ Fehlende oder falsche Feststellung der Beschlussfähigkeit
- ✓ Abstimmungen trotz fehlender Beschlussfähigkeit
- ✓ Falsche Berechnung qualifizierter Mehrheiten
- ✓ Unzulässige geheime Abstimmungen

Die (geheime) Wahl

Sie haben gelernt: Transparenz ist der Regelfall. Manchmal aber gilt das Gegenteil: Niemand soll wissen, wer wie abgestimmt hat. Dann spricht man von der geheimen Wahl.

Warum gibt es geheime Wahlen? Ihr Sinn liegt im Schutz der freien und unbeeinflussten Entscheidung der Ratsmitglieder. Niemand soll unter Fraktionsdruck abstimmen oder persönliche Konflikte riskieren.

Manchmal ist es gut, wenn niemand sieht, wem man gerade kein Vertrauenszeugnis ausstellt.

In vielen Bundesländern schreiben die Kommunalverfassungen vor, dass bei bestimmten Entscheidungen geheim abzustimmen ist, insbesondere bei:

- ✓ Wahlen von Bürgermeistern, Beigeordneten oder Dezernenten
- ✓ Wahlen von Ratsvorsitzenden oder Ausschussvorsitzenden (teilweise)
- ✓ Sonstigen Personalentscheidungen

Auch hier gilt wieder: Nicht der Rat entscheidet, ob geheim abgestimmt wird – das Gesetz ordnet es an.

Und wie läuft die geheime Wahl praktisch ab? Na ja, eben genauso wie am Wahlsonntag in Ihrem Wahllokal, wenn Sie aufgerufen sind, Ihre Stimme im Rahmen der Bundestagswahl abzugeben:

- ✓ Niemand darf beobachten, wie jemand abstimmt.
- ✓ Die Stimmabgabe muss unbeobachtet möglich sein.
- ✓ Die Auszählung erfolgt nach dem Wahlverfahren öffentlich und nachvollziehbar.

Auch bei elektronischen Abstimmungssystemen muss technisch sichergestellt sein, dass keine Rückschlüsse auf einzelne Stimmen möglich sind.



Die geheime Wahl ist die Ausnahme vom Transparenzprinzip, aber eine sehr wichtige Ausnahme. Sie schützt die Freiheit der Entscheidung und die Würde der Betroffenen, insbesondere bei Personalfragen. Wo das Gesetz sie verlangt, ist sie zwingend.

Protokoll

Die Protokollierung ist wichtiger Teil einer Beschlussfassung. Irgendwie unsexy, aber was nicht im Protokoll steht, ist später schwer beweisbar. Festgehalten wird deshalb insbesondere:

- ✓ Anwesenheiten
- ✓ Beschlussfähigkeiten
- ✓ Abstimmungsergebnisse
- ✓ Befangenheit
- ✓ Ordnungsmaßnahmen

Sitzungsleitung

Kommunalpolitik lebt von Debatte, Streit und unterschiedlichen Meinungen. Das ist gut so. Damit daraus aber keine Dauer-Talkshow mit Zwischenrufen und kein politischer Hinderislauf wird, braucht jede Sitzung klare Spielregeln – und jemanden, der sie durchsetzt: die Sitzungsleitung.

Zur Sitzungsleitung gehört:

- ✓ Eröffnung und Schließung der Sitzung
- ✓ gegebenenfalls Veranlassung von notwendigen Unterbrechungen
- ✓ Ausübung des Hausrechts
- ✓ Feststellung der Beschlussfähigkeit nicht nur zu Beginn der Sitzung
- ✓ Aufruf von Tagesordnungspunkten
- ✓ Erteilung und Begrenzung von Redezeiten
- ✓ Durchführung von Abstimmungen und Wahlen

Vorsitz

Die Sitzungen der Vertretung werden vom Vorsitzenden geleitet, das ist – wie bereits erörtert – der Bürgermeister oder der Ratsvorsitzende. »Wer den Hammer führt, steht im Gesetz – nicht im Belieben der Mehrheit.«

Der Vorsitz in den Ausschüssen liegt beim Bürgermeister oder einem ehrenamtlichen Ratsmitglied, das wird zumeist durch die Kommunalverfassungsgesetze nicht festgelegt. Die Regelung obliegt hier den Kommunen selbst und wird in der Hauptsatzung beziehungsweise der Geschäftsordnung festgelegt.

Wortzuteilung

Die Sitzungsleitung erteilt das Wort, sorgt für geordnete Diskussionen und achtet darauf, dass nur zur Sache gesprochen wird und alle zu Wort kommen können.

Abstimmungen

Es gehört weiter dazu, dass Abstimmungsfragen formuliert, Abstimmungsergebnisse festgestellt und Beschlüsse verkündet werden.

Ordnung der Sitzung

Die Sitzungsleitung handhabt die Ordnung der Sitzung. Die Demokratie benötigt eben manchmal auch den Schiedsrichter. Die sogenannte Ordnungsgewalt ist kein Machtinstrument, sondern ein Werkzeug, um die Arbeitsfähigkeit des Gremiums und die Rechte aller Beteiligten zu schützen.

Ordnungsmaßnahmen dienen insbesondere dazu,

- ✓ einen sachlichen Sitzungsverlauf zu sichern,
- ✓ Rederechte aller Mitglieder zu schützen,
- ✓ Störungen von außen abzuwehren,
- ✓ die Beschlussfähigkeit praktisch zu gewährleisten.

Es geht also nicht darum, unbequeme Meinungen zu unterdrücken, sondern darum, überhaupt zu Entscheidungen zu kommen.

Ordnungsmaßnahmen dürfen nicht nur in Richtung der Ratsmitglieder, sondern auch in Richtung Zuhörer wirken. Schließlich kann auch das Publikum (unzulässig) stören. Deshalb darf die Sitzungsleitung Zuhörer zur Ordnung rufen und im Extremfall aus dem Sitzungssaal verweisen.

Typische Störungen durch die Öffentlichkeit sind:

- ✓ Zwischenrufe
- ✓ Applaus oder Buhrufe
- ✓ Transparentaktionen

Die Ordnungsgewalt ist kein Freibrief für politische Disziplinierung. Sie darf nicht genutzt werden, um missliebige Meinungen zu unterdrücken oder Debatten abzukürzen.

Unverhältnismäßige Ordnungsmaßnahmen können Verfahrensfehler darstellen und Beschlüsse angreifbar machen.

Vertiefung zur Handhabung der Ordnung

Eine Sitzung folgt beschriebenen Spielregeln (Verfahrensvorschriften und Verfahrensregeln). Und wer sich nicht daran hält, der muss mit Ordnungsmaßnahmen umgehen.

In der Praxis gilt – auch wenn es nicht immer ausdrücklich im Gesetz steht – ein abgestuftes Vorgehen. Der Vorsitzende greift nicht sofort zum härtesten Mittel.

1. Erster Schritt: Ermahnung

Es erfolgt ein Hinweis: Rückkehr zum Thema, Bitte um Beachtung der Redezeit, Aufforderung zur Ordnung.

2. Zweiter Schritt: Ordnungsruf

Bleibt das Verhalten störend, kann ein formeller Ordnungsruf erteilt werden. Ein Ordnungsruf ist eine offizielle Rüge und wird in der Regel im Protokoll vermerkt.

3. Dritter Schritt: Wortentzug

Bei fortgesetzten Störungen kann die Sitzungsleitung das Wort entziehen. Das ist besonders einschneidend, weil damit die aktive Teilnahme an der Debatte vorübergehend endet.

4. Vierter Schritt: Ausschluss von der Sitzung

Als letztes Mittel kann ein Mitglied für den Rest der Sitzung ausgeschlossen werden. Das ist nur bei schweren oder fortgesetzten Störungen zulässig und muss verhältnismäßig sein.

Neutralität

Die Sitzungsleitung ist zur Neutralität verpflichtet. Sie denken an:

- ✓ gleichmäßige Worterteilung
- ✓ keine Bevorzugung der eigenen Fraktion
- ✓ keine Benachteiligung der Opposition

Die Sitzungsleitung ist Moderator, nicht Mitspieler mit Pfeife.

Fehlerfolgen

Und was passiert, wenn Fehler im Rahmen der Beschlussfassung passieren? Nicht jede Panne im Sitzungsablauf führt automatisch dazu, dass ein Beschluss rechtlich wertlos ist.

Der Beschluss ist rechtswidrig, nicht zwingend nichtig. Das macht einen großen Unterschied. Das Kommunalrecht unterscheidet sehr genau zwischen zwei Kategorien von Fehlerfolgen,

- ✓ rechtswidrige (aber wirksame) Beschlüsse und
- ✓ nichtige (also von Anfang an unwirksame) Beschlüsse.

Rechtswidrig, aber wirksam – der Beschluss

Die meisten Verfahrensfehler führen nicht zur Nichtigkeit, sondern »nur« zur Rechtswidrigkeit. Das bedeutet:

- ✓ Der Beschluss gilt zunächst.
- ✓ Er wird vollzogen.
- ✓ Er bleibt wirksam, solange er nicht beanstandet oder aufgehoben wird.

Die Beanstandung erfolgt zumeist durch den Widerspruch des Hauptverwaltungsbeamten, die Kommunalaufsicht oder durch betroffene Ratsmitglieder.

Nichtigkeit – der Beschluss hat rechtlich nie existiert

Ganz anders bei der Nichtigkeit. Ein nichtiger Beschluss gilt als von Anfang an unwirksam. Juristisch so, als hätte er nie existiert. Er darf nicht vollzogen werden – und falls doch, können daraus keine rechtmäßigen Folgen entstehen.



Nichtigkeit kommt nur bei besonders schweren Verfahrens- oder Inhaltsfehlern in Betracht.

Typische Fälle von Nichtigkeit sind:

- ✓ fehlende Beschlussfähigkeit,
- ✓ Ausschluss der Öffentlichkeit ohne rechtlichen Grund,
- ✓ Beschlüsse zu Angelegenheiten außerhalb der Zuständigkeit,
- ✓ grobe Verstöße gegen gesetzliche Verbote.



Der Rat der Stadt Neustadt beschließt in nichtöffentlicher Sitzung über einen öffentlich zu behandelnden Bebauungsplan. Das ist kein kleiner Schönheitsfehler, sondern ein demokratischer Totalausfall.

Teil VI

Haushalt und Wirtschaft in den Kommunen



IN DIESEM TEIL

Teil VI behandelt die finanziellen Grundlagen der Kommunen und zeigt, wie ihre Haushalts- und Wirtschaftstätigkeit organisiert sind. Dabei wird erklärt, woher kommunale Einnahmen stammen und in welchem Rahmen Kommunen über ihre Finanzen selbst entscheiden können. Trotz der garantierten Haushaltsautonomie sind sie an rechtliche Grenzen gebunden und haben zugleich einen Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung. Finanzielle Probleme der Kommunen können zu Haushaltskonsolidierungspflichten führen. Was das genau bedeutet, wird an konkreten Beispielen erklärt. Abschließend wird gezeigt, dass Kommunen sich auch wirtschaftlich betätigen können, jedoch nur innerhalb klarer rechtlicher Grenzen, um finanzielle Risiken und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

IN DIESEM KAPITEL

Finanzverfassungsrechtliche Grundlagen

Anspruch auf angemessene Finanzausstattung

Haushaltsautonomie

Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung

Finanzierung der Landkreise

Konnexitätsprinzip

Kapitel 17

Wo es ums Geld geht: Finanzen in den Kommunen

In den vorherigen Kapiteln haben Sie nun viel gehört zu den Zuständigkeiten der Organe und zur ordnungsgemäßen Beschlussfassung in den Kommunen.

Leider ist es so, dass Diskussionen zur Rechtmäßigkeit zu Beschlüssen in vielen Orten deshalb nicht mehr geführt werden können, weil es an den tatsächlichen Voraussetzungen für Beschlüsse fehlt: dem Geld.

Mit der Finanzierung von Kommunen und den Finanzen in den Kommunen beschäftigen wir uns deshalb in diesem Kapitel.

Die Finanzlage in den Kommunen

»Gestern standen wir noch am Abgrund, heute sind wir schon einen Schritt weiter« – vielleicht lässt sich so die aktuelle Finanzlage der Kommunen recht gut beschreiben.

Im Jahr 2024 verzeichneten die Kommunen ein Rekorddefizit von nahezu 25 Milliarden Euro. Nach den vorläufigen Zahlen für 2025 wird die Summe von 30 Milliarden Euro erreicht. Und die Prognosen für die nächsten Jahre fallen nicht besser aus.

Hinter diesen unvorstellbar großen Zahlen verbergen sich zudem enorme Unterschiede zwischen den Kommunen selbst, Unterschiede zwischen ganz arm und (noch) ziemlich

reich. Weiterhin blicken Sie täglich – wohl genauso wie ich – auf einen sichtbaren wie kaum bezifferbaren Investitionsstau (namentlich Schulen, Brücken und Straßen), der mittlerweile auf etwa 180 Milliarden Euro geschätzt wird.

Zudem klettert die Gesamtverschuldung der kommunalen Ebene, inzwischen stehen wir bei fast 200 Milliarden Euro. Auffällig ist dabei die Dynamik: Die Schulden der Kommunen wachsen schneller als die von Bund und Ländern.

Ist das ein Problem? Ja, und zwar ein strukturelles. Dauerhaft unausgeglichene Haushalte nehmen den Städten und Gemeinden jede Gestaltungskraft. Freiwillige Leistungen werden gestrichen, Pflichtaufgaben nur noch notdürftig erfüllt.

Die Konsequenzen sind unübersehbar:

- ✓ sinkende Lebensqualität,
- ✓ schwindende Attraktivität,
- ✓ wachsender Vertrauensverlust in die Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen.

Diese Entwicklung bleibt nicht folgenlos. Sie zeigt sich bereits in Wahlentscheidungen – und stellt sich damit als handfeste Gefahr für die demokratische Stabilität dar.

Den politischen Teil der Debatte lassen wir hier bewusst beiseite. Wir wenden wir uns konkret den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Kommunalfinanzen und der kommunalen Haushaltsautonomie zu.

Verfassungsrechtliche Grundlagen und Haushaltsautonomie

»Ohne Moos – nix los« – so wie zu Hause, im Betrieb, so gilt das auch für den Staat und unsere Kommunen. Und doch gibt es Unterschiede zwischen der privaten und der öffentlichen Finanzwirtschaft. Führen wir uns diese zunächst vor Augen.

Öffentliche Finanzwirtschaft

Die öffentliche Finanzwirtschaft hat die zur Erfüllung der Aufgaben im Staat und in den Kommunen erforderlichen Ressourcen bereitzustellen und zu finanzieren.



Öffentliche Finanzwirtschaft wird die Tätigkeit der gesamten »öffentlichen Hand« genannt, durch finanzwirtschaftliche Maßnahmen ihre öffentlichen Aufgaben zu erfüllen.

Die Kommunen sind Teil dieser öffentlichen Finanzwirtschaft. Auch sie beschaffen Geld, verwalten Geld und geben es wieder aus. Das alles mit dem Ziel, unser Leben in den Dörfern, Städten und Landkreisen attraktiv(er) zu machen. Und gewiss auch mit dem Ziel, Arbeitsplätze in den Landkreisen und Gemeinden zu schaffen und zu erhalten.

Die Finanzwirtschaft in den Kommunen hat somit politische und gesellschaftliche Funktion. Und im Gegensatz zur Privatwirtschaft sind die Kommunen nicht von der Motivation getrieben, Gewinne zu erwirtschaften.

Aber das Pflichtenheft der Kommunen ist dick und die Stapel der gesammelten Wunschkarten aus der Bevölkerung sind noch dicker. Solche Gestaltungsaufgaben funktionieren nicht ohne personelle und finanzielle Mittel.

Volkswirtschaftliche Bedeutung der kommunalen Finanzen

Die finanziellen Aktivitäten des Staates haben erhebliches Volumen: Denken Sie an die Sanierungskosten für die reparaturbedürftigen Autobahnbrücken, Ministerialbeamte, die Bundeswehr oder das Kindergeld. Das gilt aber nicht nur für die Ebene des Bundes und der Länder.

Auch die Kommunen geben Geld aus. Beispiele sind

- ✓ die neue Grundschule,
- ✓ der Kunstrasenplatz für den heimischen Fußballverein,
- ✓ die Anschaffung eines neuen Löschfahrzeugs für die Freiwillige Feuerwehr oder
- ✓ das alljährliche Stadtfest mit gerade noch bezahlbaren Bands.

Fast ein Viertel aller öffentlichen Ausgaben entfällt auf die Kommunen. Die Kommunen in Deutschland geben aktuell Jahr für Jahr etwa 375 Milliarden Euro aus.

Sie finden die Zahlen abstrakt und unüberschaubar groß?



Schauen Sie doch mal in den Haushaltsplan Ihrer Gemeinde. Was wird an Geld bewegt? Wie hoch ist das Haushaltsvolumen?



Mit *Haushaltsvolumen* sind die Gesamtausgaben beziehungsweise der Gesamtaufwand pro Haushaltsjahr bezeichnet.



In Köln werden beispielsweise Jahr für Jahr inzwischen fast 6 Milliarden Euro ausgegeben. Dort leben auch über eine Millionen Menschen. In meinem Wohnort Goslar (50.000 Einwohner) werden aktuell Jahr für Jahr circa 130 Millionen Euro vereinnahmt und wieder ausgegeben.

Die Zahlen beweisen, dass die Kommunen und damit die gewählten ehrenamtlichen Ratsmitglieder große Haushalte verantworten. Jeder darf sich bewusst machen: Es ist anvertrautes Geld der Steuerzahler.

Die Haushaltsautonomie

Vielleicht haben Sie sich die Mühe gemacht und nachgelesen, wie auch das Haushaltsvolumen in Ihrer Gemeinde, in Ihrer Stadt oder ihrem Landkreis ist.

Was meinen Sie? Wie frei sind die Ratsmitglieder wirklich dabei, vor Ort über die kommunalen Einnahmen und Ausgaben zu entscheiden?

Rücken wir jetzt noch mal zurück auf »Los« und vergegenwärtigen uns das kommunale Selbstverwaltungsrecht: Danach sind die Kommunen grundsätzlich frei darin, über ihre Einnahmen und Ausgaben zu bestimmen. Das nennen wir *Haushaltsautonomie*. Sie wird durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet, denn die Haushaltsautonomie und finanzielle Eigenverantwortung sind Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.



Was bedeutet *Haushaltsautonomie*? Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG legt fest, dass zur Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die finanzielle Eigenverantwortung gehört. Sie verleiht den Kommunen in Deutschland, und somit Gemeinden wie Landkreisen, das Recht, ihre Haushaltsführung sowie ihre Einnahmen und Ausgaben in eigener Verantwortung selbstständig zu regeln. Innerhalb gesetzlicher Grenzen entscheiden Gemeinden also frei über die ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmittel.

Diese Haushaltsautonomie wird nicht schrankenlos gewährleistet. Zur Erinnerung: Die Kommunen sind eingegliedert in die Länder und haben keine eigene Staatsqualität. Das gilt auch finanzverfassungsrechtlich. Die Finanzhoheit der Gemeinden ist nicht originär, sondern abgeleitet. Bund und Ländern gewähren die Finanzhoheit.

Eine wesentliche Beschränkung kommunaler Finanzautonomie besteht darin, dass der kommunale Haushalt grundsätzlich ausgeglichen werden muss, also gerade nicht mehr Geld ausgegeben als eingenommen werden darf. Können Ausgaben und Investitionen in einer Kommune nur durch Kredite finanziert werden, wird es heikel. Denn die Aufsichtsbehörden genehmigen die Haushalte grundsätzlich nur dann, wenn Ausgaben auch durch Einnahmen unabhängig von Krediten gedeckt sind.



Wie war das das mit der Aufsicht? Schauen Sie gerne in das Kapitel 9.

Anspruch auf angemessene Finanzausstattung

Kommunales Selbstverwaltungsrecht bedeutet nicht nur das Recht, sondern auch die tatsächliche Fähigkeit, die örtlichen Angelegenheiten zu erledigen und zu gestalten.

Deshalb wird den Kommunen durch das Grundgesetz und die Landesverfassungen nicht nur die erläuterte Finanzautonomie, sondern auch ein Anspruch auf angemessene Finanzausstattung zugesichert. Denn ohne sie ist kommunale Selbstverwaltung nicht denkbar. Die gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG festgeschriebene Finanzhoheit gehört deshalb folgerichtig zum Kernbereich der geschützten gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie.

Die angemessene Finanzausstattung gilt nicht für die kommunale Ebene insgesamt, sondern für jede einzelne Kommune, auch unabhängig von der Finanzlage des Landes.



Aber was ist nun »angemessen«? Die Auslegungsmöglichkeiten sind groß. Man spricht hier von einem »unbestimmten Rechtsbegriff«.

Jedenfalls wird eine finanzielle Mindestausstattung verlangt. Sie ist nicht mehr gegeben, wenn Kommunen nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft strukturell unterfinanziert sind.

Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung

Der soeben erläuterte Anspruch auf angemessene kommunale Finanzausstattung nimmt den gesamten Aufgabenbestand im eigenen und übertragenen Wirkungskreis der Kommunen in den Blick und verlangt, dass die Kommunen finanziell in der Lage sein müssen, diese Aufgaben zu erfüllen.

Daneben richtet sich der kommunale Anspruch auf die finanzielle Mindestausstattung darauf, dass ein nennenswerter finanzieller Spielraum für die eigenständige Entscheidung über freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben verbleibt. Versucht wird, eine Art »freie Finanzspitze« der Kommunen zu definieren, die bei ihnen unbedingt als Verfügungsmasse verbleiben muss. Eine Definition der »freien Spitze« ist kaum möglich. Es werden 3 beziehungsweise 5 Prozent des kommunalen Haushalts benannt.



In Kapitel 5 haben wir geklärt, was kommunale Selbstverwaltung ausmacht und dass nach dem Grundsatz der »Allzuständigkeit« alle in der örtlichen Gemeinschaft wurzelnde Angelegenheiten grundsätzlich allein der jeweiligen Kommune zugeordnet sind. Dabei kommt es für die Bestimmung der Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft gerade nicht darauf an, ob die Verwaltungs- und Finanzkraft einer Gemeinde für die Bewältigung der Aufgabe tatsächlich ausreicht. Vielmehr kommt es bei der Bestimmung »Was ist eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft?« auf das finanzielle Vermögen der Kommune gerade nicht an. Der Staat hat gem. Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG den Gemeinden gegebenenfalls die finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Und das darf sich nicht auf die Erfüllung der Pflichtaufgaben beschränken. Von kommunaler Selbstverwaltung über das örtliche Geschehen kann nur dann die Rede sein, wenn die eigenverantwortliche Wahrnehmung kommunaler Aufgaben möglich ist.



Machen Sie sich die finanzielle Lage in den Kommunen in Deutschland und Ihrer Heimatgemeinde bewusst! Die finanziellen Engpässe und Schulden müssen dazu führen, dass die Wahrnehmung des Selbstverwaltungsrechts von Jahr zu Jahr immer stärker eingeschränkt wird. Wachsende Defizite bedeuten Einschränkung, ja Aushöhlung kommunaler Finanzautonomie und damit kommunaler Selbstverwaltung.

Woher das Geld für die Kommunen kommt

Wenn also die kommunale Finanzhoheit unverzichtbarer Teil kommunaler Selbstverwaltung ist, dann setzt die eigenverantwortliche Gestaltung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft voraus, dass die Kommunen über die dazu notwendigen finanziellen Mittel verfügen. Damit wird das Recht einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft garantiert.

Um Ausgaben zu tätigen und damit öffentliche Aufgaben erledigen zu können, benötigen die zuständigen staatlichen Ebenen Einnahmen. Um welche Einnahmen es sich dabei handelt, ist verfassungsrechtlich nur im überschaubaren Maße vorgegeben.

Grundlagen: die Finanzverfassung

Der Föderalismus zwingt nicht nur zur Aufteilung der staatlichen Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen, sondern auch zur Aufteilung der Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Finanzwirtschaft.

Die Aufteilung dieser notwendigen Einnahmen ist wesentliche Aufgabe der Finanzverfassung.



Unter der *Finanzverfassung* im engeren Sinn ist der Abschnitt X des Grundgesetzes mit der Überschrift »Finanzwesen« zu verstehen. Es sind die Artikel 104a bis 115 des Grundgesetzes.

Besondere Bedeutung haben die Steuern, für die in der Finanzverfassung Gesetzgebungshoheit, Verwaltungshoheit und Ertragshoheit (Art. 105, 106, 108 GG) geregelt sind.

Der Steuerertrag (Art. 106 GG) kann nach dem Trennsystem oder dem Verbundsystem zugeordnet werden.



Mit *Trennsystem* ist gemeint, dass eine Steuerart einer staatlichen Ebene, also Bund oder Land zugordnet wird. *Verbundsystem* bedeutet, dass bestimmte Steuerquellen zwischen den Ebenen aufgeteilt werden. Die Steuern, die aufgeteilt werden, heißen dann auch *Gemeinschaftssteuern*.



Beispiel für Trennsystem: Zölle, Kfz-Steuer, Versicherungssteuer beim Bund, Vermögenssteuer, Erbschaftssteuer, Abgabe von Spielbanken bei den Ländern

Beispiel für Verbundsystem: Einkommenssteuer, Körperschaftssteuer, Umsatzsteuer

Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung

Haben Sie sich schon einmal klargemacht, woher Kommunen eigentlich das Geld bekommen, das sie benötigen? Welche Einnahmen den Kommunen zustehen?

Ganz allgemein formuliert können wir festhalten, dass die kommunalen Einnahmen aus Folgendem bestehen:

- ✓ eigenen Steuereinnahmen,
- ✓ Zuweisungen durch das Land und
- ✓ Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb.

Auch Kredite stellen Einnahmen der Kommunen dar. Sie sind offenkundig problematisch, müssen grundsätzlich durch die Kommunalaufsichtsbehörde genehmigt werden und unterliegen speziellen Vorschriften.

In den Kommunen sind Vertretung und Bürgermeister aber nicht ganz frei dabei die Entscheidung zu treffen, auf welche Finanzierungsquelle zurückgegriffen wird. Das nennen wir »Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung«.

Durch die Kommunalverfassungsgesetze, oft ergänzt durch haushaltsrechtliche Verordnungen, ergibt sich folgende allgemeine Rangfolge:

1. Sonstige Einnahmen

Dazu zählen unter anderem Zuweisungen, Zuschüsse, Konzessionsabgaben sowie Einnahmen aus Beteiligungen.

Auch der Verkauf von Grundstücken oder Beteiligungen gehört zu den »sonstigen Einnahmen«. Doch das gilt als Ultima Ratio, denn wer Tafelsilber verkauft, hat kurzfristig Geld, aber langfristig weniger Handlungsspielraum.

2. Entgelte für Leistungen

Sodann sind Gebühren, Beiträge und privatrechtliche Entgelte zu betrachten. Dahinter steckt das Verursacherprinzip: Wer eine kommunale Leistung in Anspruch nimmt oder einen wirtschaftlichen Vorteil erhält, soll dafür zahlen. Sie dürfen sich das so merken: Erst der Nutzer, dann die Allgemeinheit.

3. Steuern

Reichen die leistungsbezogenen Entgelte nicht aus, kommen kommunale Steuern ins Spiel, insbesondere Grundsteuer und Gewerbesteuer. Die Kommunen sind dabei verpflichtet, ihre Steuerquellen im Rahmen der Zumutbarkeit auszuschöpfen.

4. Kredite

Wenn alles nicht reicht, dann müssen Kredite aufgenommen werden. Die Kredite dürfen grundsätzlich nur für Investitionen verwendet werden, nicht zur dauerhaften Finanzierung laufender Ausgaben. Der Kredit ist – jedenfalls in der Theorie – also kein Alltagswerkzeug, sondern eher der Notfallhammer.

Diese Rangfolge soll sicherstellen, dass kommunale Aufgaben nachhaltig finanziert werden, ohne künftige Generationen übermäßig zu belasten.



In der kommunalen Praxis wird diese Rangfolge nicht immer mit preußischer Strenge umgesetzt. Gebühren bleiben politisch gedeckelt, Steuern werden geschont, und Kredite rücken schneller nach vorn, als es der Theorie lieb ist.

Schauen wir uns diese Arten der Finanzmittelbeschaffung nun im Einzelnen an.

Entgelte für Leistungen

Wie angesprochen, wird hier dem Verursacher- und Vorteilsprinzip gefolgt: Wer eine kommunale Leistung in Anspruch nimmt oder aus einer Maßnahme einen besonderen wirtschaftlichen Vorteil zieht, soll auch die Kosten tragen.

Im Alltag werfen wir alles, was uns die Kommune aus dem Portemonnaie zieht, in den großen Topf – gerne noch mit den Worten »Abzocke« flankiert. Lassen Sie uns das, was wir abgeben müssen (unsere Abgaben) genauer betrachten.

Abgaben sind nämlich nicht nur Steuern, an die Sie vielleicht zuerst denken.



Abgaben sind Geldleistungen, die von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen aufgrund hoheitlicher Befugnisse auferlegt werden. Zu den kommunalen Abgaben zählen insbesondere Gebühren, Beiträge und Steuern.

Vor den Steuern haben die Kommunen Gebühren und Beiträge zu betrachten.

Gebühren

Gebühren werden für die Inanspruchnahme von öffentlichen Einrichtungen (Benutzungsgebühren) oder Amtshandlungen (Verwaltungsgebühren) erhoben.



Das Verursacherprinzip bei Gebühren

Abfallgebühren: Haushalte zahlen für die Abholung und Entsorgung ihres Mülls. Wer mehr Abfall verursacht oder größere Tonnen nutzt, zahlt in der Regel mehr.

Abwassergebühren: Die Kosten für Kanalisation und Kläranlagen werden auf diejenigen umgelegt, die Abwasser verursachen, also Wasser verbrauchen.

Verwaltungsgebühren: Wer eine konkrete Amtshandlung beantragt, etwa einen Personalausweis, eine Baugenehmigung oder einen Anwohnerparkausweis, trägt die dafür entstehenden Verwaltungskosten.

Beiträge

Beiträge sind mit der Möglichkeit einer Gegenleistung verbunden. Auf die tatsächliche Inanspruchnahme kommt es dabei gerade nicht an.



Das Vorteilsprinzip bei Beiträgen

Erschließungsbeiträge: Werden Straßen, Gehwege, Beleuchtung oder Kanalisation neu hergestellt, zahlen die angrenzenden Grundstückseigentümer, da ihre Grundstücke dadurch besser nutzbar und in der Regel wertvoller werden.

Straßenausbaubeiträge (soweit landesrechtlich zulässig): Wird eine bestehende Straße grundlegend erneuert, beteiligen sich die Anlieger an den Kosten, weil ihre Grundstücke dauerhaft von der verbesserten Infrastruktur profitieren.

Anschlussbeiträge an Ver- und Entsorgungsnetze: Schon die Möglichkeit, Wasser- oder Abwasseranschlüsse zu nutzen, kann einen beitragsfähigen Vorteil darstellen, auch wenn der Anschluss zunächst nicht tatsächlich genutzt wird.

Für die Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung ist entscheidend, dass Gebühren und Beiträge Abgaben mit individuellem Leistungs- oder Vorteilsbezug darstellen, während Steuern als Abgaben ohne individuelle Gegenleistung der allgemeinen Einnahmeerzielung dienen. Damit kommen wir jetzt zu den Steuern (Rang 2 unserer Finanzmittelschaffung).

Steuern

Steuern müssen die Steuerpflichtigen zahlen, ohne dass sie daraus eine konkrete Gegenleistung der Gemeinde erwarten dürfen. Das bedeutet, dass beispielsweise das kommunale Steueraufkommen aus der Hundesteuer nicht für Hundekotbeutelspenderanlagen oder die Reinigung der Straßen von Hundekot genutzt werden muss.

Neben der Einnahmeerzielung erfüllen Steuern jedoch auch eine sogenannte Lenkungs-funktion. Mithilfe von Steuern versuchen die Kommunen, das Verhalten der Bürger gezielt zu beeinflussen.

Durch höhere Steuern werden bestimmte Verhaltensweisen unattraktiver gemacht, während niedrigere Steuern oder steuerliche Vorteile gewünschtes Verhalten fördern. Wir bleiben bei den Hunden. Die Hundesteuer kann dazu dienen, die Anzahl der Hunde zu begrenzen.



Wichtig ist jedoch, dass trotz dieser Lenkungsziele keine Zweckbindung besteht. Die Einnahmen aus Steuern müssen nicht für den jeweiligen Bereich verwendet werden.

Steuererfindungsrecht der Kommunen

Art. 28 Abs. 2 GG garantiert den Bestand bestimmter Steuerarten nicht. Daher sind die Gemeinden im Hinblick auf die Steuereinnahmen auf die Beteiligung an den erläuterten Gemeinschaftssteuern angewiesen.

Ein eigenständiges, freies Steuererfindungsrecht steht den Gemeinden nicht zu. Aufgrund des Rechtsstaatsprinzips bedarf jede Steuer einer gesetzlichen Grundlage. Allerdings können die Gemeinden im Rahmen der ihnen übertragenen Gesetzgebungskompetenzen örtliche Verbrauch- und Aufwandssteuern (*Bagatellsteuern*) erheben (Art. 105

Abs. 2a GG). Die Gesetzgebungsbefugnis liegt insoweit bei den Ländern, die diese auf die Gemeinden übertragen können. Innerhalb dieses Rahmens können die Gemeinden auch neue konkrete Steuern ausgestalten, sofern diese den bestehenden Steuerarten zugeordnet werden können. Ein aktuelles Beispiel ist hier die Verpackungssteuer als örtliche Verbrauchssteuer.

Kommunale Steuereinnahmen

Das System der kommunalen Steuereinnahmen lässt sich wie folgt einteilen:

- ✓ Realsteuern,
- ✓ Einnahmen aus Gemeinschaftssteuern sowie
- ✓ örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern.

Zu den Realsteuern gehören:

- ✓ **Die Gewerbesteuer** ist die Haupteinnahmequelle der Gemeinden bei den Steuern. Das Finanzamt ermittelt die *Gewerbesteuermesszahl* auf Grundlage des erwirtschafteten Gewinns (nicht Umsatzes) des Unternehmens. Um sie zu erhalten, multiplizieren Sie den Gewerbesteuermessbetrag mit dem kommunalen Hebesatz.



In der kommunalen Praxis wird gerne thematisiert, dass die Höhe der Gewerbesteuer bei Standortentscheidungen für Unternehmen eine erhebliche Bedeutung hat. Dabei sollte allerdings nicht vergessen werden, dass Arbeitskräftepotenziale, Marktchancen, Infrastruktur (etwa Verkehr, Breitband, Kinderbetreuung et cetera), Kraft der Kommunalverwaltung und Förderkulissen wenigstens ebenso bedeutend für Standortentscheidungen sind.

- ✓ **Die Grundsteuer** wird unterteilt in die Grundsteuer A und die Grundsteuer B. Diese stellen eine verlässliche und bedeutende Einnahmequelle der Gemeinden dar. Sie wird auf den Grundbesitz erhoben. Die Grundsteuer ist damit eine Objektsteuer und Grundstückseigentümern müssen sie unabhängig von ihren wirtschaftlichen sowie persönlichen Verhältnissen zahlen.

Vertiefung zu Grundsteuer A, B und C

Die Grundsteuer A spielt mit Blick auf das Aufkommen nur eine untergeordnete Rolle. Sie ist für Land- und Forstflächen zu bezahlen.

Wesentlich aufkommensstärker und im Gegensatz zur Gewerbesteuer völlig konjunkturunabhängig ist die Grundsteuer B. Diese wird für bebaute beziehungsweise bebaubare Grundstücke fällig. Derzeit werden über 15 Milliarden Euro von den Eigentümern an die Kommunen gezahlt. Die Grundsteuer zählt damit zu den wichtigsten Einnahmen der Städte und Gemeinden.

Möglicherweise haben Sie von der Grundsteuerreform gehört. Sie wurde notwendig, weil das Bundesverfassungsgericht das System der grundsteuerlichen Bewertung im Jahr 2018 für verfassungswidrig erklärt hat. Bemängelt wurde, dass gleichartige Grundstücke unterschiedlich behandelt wurden und so gegen das im Grundgesetz verankerte Gebot der Gleichbehandlung verstoßen wurde. Die bisherige Berechnung basierte auf den *Einheitswerten*, jahrzehntealten Grundstückswerten. Im Westen wurden die Grundstücke nach ihrem Wert im Jahr 1964 berücksichtigt, in den ostdeutschen Ländern beruhten die Zahlen auf Grundstückswerten von 1935. Da sich die Werte von Grundstücken und Gebäuden seit 1935 beziehungsweise 1964 sehr unterschiedlich entwickelt haben, kam es zu steuerlichen Ungleichbehandlungen, die nun, nach einer Übergangsfrist, beseitigt werden müssen.

Neu ist, dass ab dem Jahr 2025 – nach aktueller Rechtslage – in den Bundesländern Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen durch die Gemeinden auch eine Grundsteuer C eingeführt werden darf. Mit der Grundsteuer C können Gemeinden künftig für baureife, aber unbebaute Grundstücke einen höheren Hebesatz festlegen, wenn auf ihnen keine Bebauung stattfindet. Damit soll dem Wohnungsmangel in großen Städten entgegengewirkt und das Halten von baureifen Grundstücken als Spekulationsobjekt verhindert werden.



Realsteuern werden auch *Objektsteuern* oder *Sachsteuern* genannt. Realsteuern sind die Gewerbesteuer und die Grundsteuern.

Einnahmen aus Gemeinschaftssteuern

Unter »Einnahmen aus Gemeinschaftssteuern« dürfen Sie im kommunalen Haushalts- und Finanzwesen die Anteile der Kommunen an solchen Steuerarten verstehen, deren Aufkommen nach dem Grundgesetz mehreren staatlichen Ebenen gemeinsam zusteht.

Der zentrale Bezugspunkt ist Art. 106 GG (Steueraufkommensverteilung). Gemeinschaftssteuern sind dabei die Einkommenssteuer, die Körperschaftssteuer und die Umsatzsteuer. Für die Kommunen relevant sind insbesondere der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer sowie der (kommunale) Anteil an der Umsatzsteuer.

Begrifflich ist wichtig: »Gemeinschaftssteuer« bezeichnet nicht eine besondere kommunale Steuerart, sondern die verfassungsrechtliche Zuordnung des Aufkommens. Kommunen haben bei Gemeinschaftssteuern keine eigene Steuererhebungskompetenz und keine Hebesatzautonomie; sie partizipieren vielmehr kraft verfassungs- beziehungsweise einfachgesetzlicher Regelung am Steueraufkommen.

Gemeinschaftssteueranteile sind daher Steuereinnahmen, aber keine Instrumente kommunaler »aktiver« Einnahmehbeschaffung im engeren Sinne. Die Kommune erhält einen Anteil, ohne dass sie diese Steuer selbst erheben oder die Parameter bestimmen könnte.

✓ Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer

Der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer ist eine der wichtigsten Steuerquellen vieler Städte und Gemeinden. Er wird anhand gesetzlicher Verteilungsmechanismen (unter anderem nach Wohnsitzprinzip und Schlüsselzahlen) den Gemeinden zugewiesen. Für die kommunale Steuerung ist entscheidend: Die Kommune kann die Höhe dieser Einnahme nicht kurzfristig durch Satzungsbeschlüsse verändern. Mittelbar wirken allenfalls Standortfaktoren, Wohnattraktivität und demografische sowie wirtschaftliche Entwicklung – also Faktoren, die eher in den Bereich strukturpolitischer Maßnahmen fallen, die natürlich sehr wohl vor Ort zu beeinflussen sind.

✓ Kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer

Auch der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer ist eine Gemeinschaftssteuerbeteiligung. Er ist ebenfalls nicht hebesatzfähig und wird nach gesetzlichen Schlüsseln verteilt. Damit ist die Umsatzsteuerbeteiligung – ähnlich wie der Einkommenssteueranteil – konjunkturabhängig und unterliegt politischen und gesetzgeberischen Änderungen auf Bundesebene.

✓ Abgrenzung zur Körperschaftssteuer

Die Körperschaftssteuer ist zwar eine Gemeinschaftssteuer, an deren Aufkommen insbesondere Bund und Länder beteiligt sind. Für Gemeinden ist sie keine unmittelbare Ertragsquelle.



Wenn eine Kommune ihre Einnahmen verbessern muss, prüft sie typischerweise zuerst die Kostendeckung und Ausgestaltung von Gebühren und Beiträgen und danach die Ausschöpfung der Hebesätze bei Grund- und Gewerbesteuer. Gemeinschaftssteueranteile sind aber nicht »erhöhbare« im Sinne einer kommunalen Entscheidung.



»Einnahmen aus Gemeinschaftssteuern« sind die gesetzlich zugewiesenen Anteile der Gemeinden an Gemeinschaftssteuerarten, insbesondere am Aufkommen der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer. Sie sind Steuereinnahmen, aber ohne kommunale Steuerhoheit:

- ✓ keine eigene Erhebung,
- ✓ keine Hebesatzkompetenz,
- ✓ keine Steuerungsmöglichkeit vor Ort.

In der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung sind sie deshalb weniger als »Stufe« einer kommunalen Beschaffungsentscheidung zu verstehen, sondern als struktureller Teil der Ertragsbasis, der bei Haushaltsplanung und Prognosen berücksichtigt wird, aber nicht als Instrument zur Einnahmeerhöhung dient, die autonom geregelt werden kann.

Örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern

Örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern (sie werden auch »Bagatellsteuern« genannt) sind kommunale Steuerarten, deren Erhebungskompetenz den Gemeinden durch das Grundgesetz ausdrücklich eingeräumt wird. Rechtsgrundlage ist Art. 105 Abs. 2a GG. Danach haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern, solange und soweit sie nicht gleichartig mit bundesgesetzlich geregelten Steuern sind; die Ertragshoheit liegt bei den Gemeinden.

Im Gegensatz zu Gemeinschaftssteuern und zugewiesenen Steueranteilen handelt es sich hierbei um echte Gemeindesteuern: Die Kommune entscheidet im Rahmen des Landesrechts, ob sie eine solche Steuer erhebt, in welcher Ausgestaltung und in welcher Höhe. Die konkrete Ausgestaltung erfolgt regelmäßig durch kommunale Steuersatzungen. Mit anderen Worten: In der Gemeindevertretung wird darüber entschieden, ob und in welcher Höhe eine solche Steuer erhoben wird und die Bürger vor Ort belastet.

Örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern sind Steuern im klassischen finanzverfassungsrechtlichen Sinn. Sie werden ohne individuelle Gegenleistung erhoben und dienen der allgemeinen Einnahmeerzielung. Sie unterscheiden sich damit grundlegend von Gebühren und Beiträgen, die an Leistung oder Vorteil anknüpfen.

Kennzeichnend ist, dass sie typischerweise an den Konsum bestimmter Güter (Verbrauch) oder an einen besonderen Aufwand für die persönliche Lebensführung (Aufwand) anknüpfen.

Die relevantesten örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern sind:

✓ Hundesteuer

Die Hundesteuer knüpft an das Halten eines Hundes an und wird unabhängig davon erhoben, ob der Hund öffentliche Einrichtungen nutzt oder Kosten verursacht. Sie dient nicht der Finanzierung bestimmter Leistungen (zum Beispiel für Hundekotbeutelspenderanlagen – ist das nicht ein herrliches und ambitioniertes deutsches Wort?), sondern der allgemeinen Haushaltsfinanzierung. Und unterschätzen Sie das nicht? Selbst in der kleinen Stadt Goslar sind fast 3500 Hunde angemeldet und wenn dann mal so 150,00 Euro pro Hund und Jahr bezahlt werden, dann kommt schnell viel Geld zusammen.

✓ Vergnügungssteuer

Die Vergnügungssteuer knüpft an die Teilnahme an bestimmten Vergnügungen oder an den Betrieb entsprechender Einrichtungen (zum Beispiel Geldspielgeräte) an. Auch hier besteht kein Zusammenhang zu konkreten kommunalen Leistungen; der Steuerzweck ist fiskalisch.

✓ Zweitwohnungssteuer

Die Zweitwohnungssteuer erfasst den besonderen Aufwand für das Innehaben einer weiteren Wohnung neben dem Hauptwohnsitz. Typischerweise wird sie als Prozentsatz der jährlichen Nettokaltmiete bemessen, wobei bei fehlender tatsächlicher Miete auf eine geschätzte Vergleichsmiete abgestellt wird. Steuerpflichtig ist der Inhaber der

Wohnung, unabhängig davon, ob diese tatsächlich genutzt, vorgehalten oder gelegentlich Dritten überlassen wird. Sie zielt darauf ab, den besonderen Aufwand für das Innehaben einer weiteren Wohnung abzuschöpfen.

✓ **Bettensteuer**

Rechtlich korrekter wird in den kommunalen Satzungen von »Übernachtungssteuer«, »Beherbergungssteuer« oder »Kulturförderabgabe« gesprochen. Die sogenannte Bettensteuer knüpft an den privaten Aufwand für entgeltliche Übernachtungen an und dient der allgemeinen Einnahmeerzielung, ohne eine individuelle Gegenleistung der Gemeinde vorauszusetzen. Besteuert wird nicht der Umsatz des Beherbergungsbetriebs, sondern der Konsumaufwand des Gastes.

✓ **Verpackungssteuer**

Die Verpackungssteuer knüpft an den Verbrauch von Einwegverpackungen, Einweggeschirr und Einwegbesteck bei Speisen und Getränken zum Sofortverzehr oder zum Mitnehmen an. Besteuert wird nicht der Umsatz des Betriebs, sondern der Konsumaufwand, der im Gebrauch der Einwegartikel liegt; deshalb besteht auch keine Gleichartigkeit mit der Umsatzsteuer. Zugleich kann die Steuer neben fiskalischen Zwecken Anreize zur Verwendung von Mehrwegsystemen setzen.



Abbildung 17.1: Auch Müll lässt sich steuern (© Inga Junk)

In der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung gehören örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern systematisch zur Stufe der Steuern. Sie stehen damit nachrangig gegenüber leistungs- und vorteilsbezogenen Entgelten (Gebühren und Beiträge), aber gleichrangig neben anderen kommunalen Steuern wie der Grundsteuer und der Gewerbesteuer.

Im Unterschied zu Gemeinschaftssteueranteilen sind sie jedoch aktiv gestaltbar: Die Gemeinde kann durch Satzung entscheiden, ob sie eine Steuer erhebt, wie der Steuertatbestand definiert ist und in welcher Höhe der Steuersatz festgesetzt wird. Sie sind daher echte Instrumente kommunaler Einnahmepolitik.

Gleichzeitig ist ihr fiskalisches Potenzial in der Regel begrenzt. Deshalb werden sie auch Bagatellsteuern genannt. In den meisten Kommunen stellen sie nur einen kleinen Anteil am Gesamtsteueraufkommen dar und können strukturelle Haushaltsdefizite nicht ausgleichen. Ihre Bedeutung ist daher häufig ergänzend, teilweise auch ordnungspolitisch motiviert.



Voraussetzungen für die Erhebung der Bagatellsteuern sind:

- ✓ Sie dürfen nicht gleichartig mit bundesgesetzlich geregelten Steuern sein (Art. 105 Abs. 2a GG).
- ✓ Sie müssen einen örtlichen Bezug haben.
- ✓ Sie müssen dem Steuerbegriff entsprechen, dürfen also keine verkappten Gebühren oder Sonderabgaben darstellen.
- ✓ Sie unterliegen dem Gleichheitssatz und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Blicken Sie nun mit mir auf die »sonstigen Einnahmen«, die nach der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung von den Kommunen vordringlich zu betrachten sind.

Sonstige Einnahmen

Zu den sonstigen Einnahmen zählen unter anderem Zuweisungen und Zuschüsse des Landes, Konzessionsabgaben (etwa von Strom- und Gasnetzbetreibern) sowie Einnahmen aus Beteiligungen an kommunalen Unternehmen. Auch Verkaufserlöse, Mieten, Pachten, Spenden und Bußgelder gehören hierhin. Es handelt sich also um Einnahmen, die nicht direkt aus dem Geldbeutel der Bürger stammen, sondern aus Verträgen, Beteiligungen oder dem großen Finanztopf des Landes.

Diese Einnahmen sind wichtig und haben ein hohes Volumen, aber sie haben eines gemeinsam: Die Kommune kann sie nur sehr begrenzt selbst steuern. Man kann schlecht beschließen, dass das Land nächstes Jahr bitte mehr zahlt, oder dass die Beteiligung am Stadtwerk plötzlich doppelt so hohe Gewinne abwirft.

Die Finanzausweisungen der Länder

Besonders bedeutsam sind die Finanzausweisungen der Länder, denn die Länder sind verfassungsrechtlich verpflichtet, für eine auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen zu

sorgen. Kommunale Selbstverwaltung funktioniert schließlich nur dann, wenn auch Geld da ist, um sie auszuüben. Selbstverwaltung ohne Mittel wäre etwa so sinnvoll wie ein Bürgerhaus ohne Heizung.

So verständlich der Wunsch nach mehr Geld im kommunalen Haushalt vor Ort auch ist: Der Landesgesetzgeber ist nicht verpflichtet, die Finanzlage jeder einzelnen Gemeinde individuell auszugleichen. Stattdessen darf (und muss) er sich an der Gesamtheit der Kommunen orientieren und dabei berücksichtigen, welche Einnahmen tatsächlich erzielt werden, welche Einnahmen grundsätzlich erzielbar wären und ob wirtschaftlich und sparsam vor Ort gewirtschaftet wurde und wird. Wir wollen ehrlich sein: Daran scheitert es in den Kommunen meist zuerst, die am lautesten nach mehr Geld von Land und Bund rufen.

Und ein Anreiz darf nun auch nicht vor Ort außer Blick geraten: Würde der Finanzausgleich jede Haushaltslücke automatisch stopfen, würde am Ende Ausgabefreude belohnt und Sparsamkeit bestraft.

Dabei stellen die Schlüsselzuweisungen das finanzielle Grundrauschen dar, sie sind nicht zweckgebunden. Und von Vorteil ist: Die Mittel sind frei verwendbar. Sie können dort eingesetzt werden, wo sie gerade am dringendsten gebraucht werden beziehungsweise es vor Ort auch gewollt wird – und nicht nur dort, wo ein Förderantrag genehmigt wurde.



Schlüsselzuweisungen sind pauschale Landeszuweisungen, die sich vor allem nach der Einwohnerzahl und der Steuerkraft der Kommune richten. Gemeinden mit geringerer eigener Finanzkraft erhalten in der Regel höhere Zuweisungen als steuerstarke Kommunen.

Den Zuweisungen von Landesmitteln kommt besondere Bedeutung zu. Schließlich sind die Länder verpflichtet, für eine auskömmliche Finanzierung der Kommunen zu sorgen. Nicht unumstritten ist dabei die Antwort auf die Frage, ob und inwieweit die Länder zur Gewährung von Finanzzuweisungen ohne Rücksicht auf ihre eigene Finanzlage verpflichtet sind oder ob sie sich gleichsam auf eigene finanzielle Nichtleistungsfähigkeit berufen können. Grundsätzlich ist es jedenfalls Sache der Länder, darüber zu befinden, welche staatliche Aufgaben mit verbundenen Kostenerstattungspflichten den Kommunen übertragen werden, inwieweit sie am Steueraufkommen beteiligt werden und welche Möglichkeiten der eigenen Einnahmen ihnen zugewilligt werden. Davon ist dann im Ergebnis abhängig, wie hoch die Finanzzuweisungen ausfallen.

Zum horizontalen und vertikalen Finanzausgleich

Sie sollten zwischen der vertikalen und der horizontalen Dimension des kommunalen Finanzausgleichs unterscheiden:

✓ Horizontale Dimension – Ausgleich zwischen den Kommunen

Hier geht es um den Ausgleich von Unterschieden in der Steuerkraft. Finanzschwache Gemeinden erhalten höhere Zuweisungen als finanzstarke, um die verfassungsrechtlich geforderten gleichwertigen Lebensverhältnisse zu sichern. Dabei darf der Ausgleich aber nicht so weit gehen, dass kommunale Eigenanstrengungen bedeutungslos

werden, alle finanziell gleichgestellt sind und jede Motivation zur Haushaltsdisziplin verloren geht. Ziel ist also Ausgleich, nicht Gleichmacherei. Der Landesgesetzgeber darf kommunale Gestaltungsfreiheit nicht ersticken und Übernivellierung ist zu vermeiden.

✓ **Vertikale Dimension – Aufteilung zwischen Land und Kommunen**

In der vertikalen Dimension wird festgelegt, wie die verfügbaren Finanzmittel zwischen Land und kommunaler Ebene aufgeteilt werden. Hier entscheidet sich, ob die Kommunen insgesamt strukturell handlungsfähig bleiben oder dauerhaft in Haushaltsnotlagen geraten. Der vertikale Finanzausgleich soll sicherstellen, dass die kommunale Ebene ihre Aufgaben nicht nur formal, sondern auch finanziell realistisch erfüllen kann.

Das kommunale Finanzausgleichssystem hat also folgende Funktionen:

- ✓ Vertikale Ausgleichsfunktion zur Sicherung einer angemessenen Finanzausstattung
- ✓ Horizontale Ausgleichsfunktion zum Ausgleich der Steuerkraftunterschiede zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse
- ✓ Raumordnerische und landesplanerische Steuerungsfunktion zur Umsetzung der landespolitischen Leitziele

Weitere »sonstige« Einnahmen

Neben den Landeszuweisungen spielen auch andere Einnahmen eine Rolle: Konzessionsabgaben, etwa für Strom-, Gas- oder Wassernetze, Gewinne aus kommunalen Beteiligungen, zum Beispiel an Stadtwerken, sowie Kostenerstattungen für bestimmte übertragene Aufgaben.

Diese Einnahmen können Haushalte stabilisieren, sind aber konjunkturabhängig, politisch und rechtlich begrenzt und selten ausreichend, um strukturelle Finanzprobleme zu lösen. Sie sind damit eher Polster als Fundament.

Ordnen wir abschließend die »sonstigen Einnahmen« in die Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung ein:

In der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung gehören die sonstigen Einnahmen nur zum Teil zu den Instrumenten, die Kommunen aktiv steuern können. Zuweisungen, Konzessionsabgaben und Beteiligungserträge sind wichtig für die Haushaltsstabilität, aber kein Ersatz für Gebühren, Beiträge und eigene Steuern. Man kann sich über sie freuen — aber man kann sie nicht beschließen. Anderes gilt für Mieten, Pachten und Spenden.

Kredite

In der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung stehen die Kredite ganz am Ende. Das ist kein Zufall, sondern finanzverfassungsrechtlich und haushaltsrechtlich gewollt: Kredite sind kein normales Einnahmeargument, sondern ein Mittel, um größere Ausgaben zeitlich zu verteilen – vorzugsweise dann, wenn mehrere Generationen davon profitieren.

Die Idee ist: Für das neue Rathaus darf man sich Geld leihen. Für den Strom im Rathaus eher nicht.

Als Grundprinzip gilt: Nur für Investitionen sind Kredite zulässig und vielleicht auch sinnvoll. Der klassische haushaltsrechtliche Grundsatz lautet: Kredite dürfen grundsätzlich nur zur Finanzierung von Investitionen aufgenommen werden, nicht zur Deckung laufender Ausgaben.



Investitionen sind dabei Ausgaben für Dinge, die dauerhaft im kommunalen Vermögen bleiben, langfristig genutzt werden und zukünftigen Generationen ebenfalls zugutekommen. Typische Beispiele sind Schulen und Kitas, Straßen, Brücken, Kanalisation oder Verwaltungsgebäude. Nicht dazu gehören Personal- und Sachkosten, Energiekosten oder Sozialausgaben. Diese müssen aus laufenden Einnahmen finanziert werden, denn niemand möchte, dass heute konsumiert und morgen die Rechnung präsentiert wird.

Zu den »guten« Schulden

Gibt es »gute« Schulden? Diesen politischen und gesellschaftlichen Diskurs erleben wir nun schon seit Jahren sehr intensiv auf Bundesebene, wo über Sinn oder Unsinn der Schuldenbremse im Grundgesetz diskutiert wird, das alles unter der Überschrift: Sind Schulden nicht sinnvoll, wenn die Infrastruktur brösel?

Deutlich wird hier aus meiner Sicht schon: Schulden können sinnvoll sein und das gilt eben auch für die kommunale Ebene. Trotz aller Zurückhaltung sind Kredite unverzichtbar für kommunale Entwicklung. Ohne Kredite müssten Kommunen für Großprojekte jahrzehntelang ansparen oder komplett auf Investitionen verzichten. Beides wäre wirtschaftlich unsinnig und politisch wie gesellschaftlich unerquicklich. Kredite ermöglichen also, Infrastruktur zu schaffen, wenn sie gebraucht wird, und die Kosten über die Nutzungsdauer zu verteilen. Das ist keine Verschwendung, sondern solide Finanzlogik und im Ergebnis sogar generationengerecht.

Genehmigungspflichten

Bei Krediten schaut die Aufsicht allerdings sehr genau. Kreditaufnahmen stehen in der Regel unter dem Vorbehalt der kommunalaufsichtlichen Genehmigung. Die Kommune beschließt den Kredit, die Aufsichtsbehörde prüft, ob er haushaltsrechtlich zulässig und finanziell tragbar ist. Geprüft wird dabei unter anderem die dauerhafte Leistungsfähigkeit, die Gesamtverschuldung und ob die Investition sachlich gerechtfertigt ist. Mit anderen Worten: Bevor sich die Kommune verschuldet, schaut jemand nach, ob sie das auch langfristig überlebt.

Kassen- beziehungsweise Liquiditätskredite

Bei den Kassenkrediten (mancherorts auch Liquiditätskredite) handelt es sich gerade nicht um die beschriebenen Kreditaufnahmen für Investitionen. Die Kassenkredite stellen den Dispokredit der Kommune dar. Sie dienen dazu, kurzfristige Liquiditätsschwankungen

auszugleichen, also wenn Einnahmen später kommen, Ausgaben aber sofort bezahlt werden müssen. Sie sind also in der Theorie als kommunaler Dispokredit mit kurzer Laufzeit gedacht.

In der Praxis werden sie in vielen Kommunen jedoch zu Dauerfinanzierung laufender Ausgaben und damit zu einem haushaltsrechtlichen Notbehelf mit Langzeitwirkung missbraucht. Finanzpolitisch ist das problematisch, denn sie finanzieren Verbrauch statt Vermögensbildung, belasten zukünftige Haushalte und verfestigen strukturelle Defizite. Deshalb versuchen Länder seit Jahren, Kassenkredite zu begrenzen, umzuwandeln oder abzulösen – mit wechselndem Erfolg.

Halten wir fest: Wenn alles nicht reicht, dann müssen Kredite aufgenommen werden. Die Kredite dürfen grundsätzlich nur für Investitionen aufgenommen werden, nicht zur dauerhaften Finanzierung laufender Ausgaben. Der Kredit ist – jedenfalls in der Theorie – also kein Alltagswerkzeug, sondern eher der Notfallhammer. Die Kredite unterliegen strengen aufsichtsrechtlichen Grenzen und sie stehen deshalb weit hinten in der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung, weil laufende Ausgaben nicht auf Kosten zukünftiger Haushalte (und Generationen) finanziert werden sollen.

Vermögensveräußerung

Die Kredite sind demnach eine Finanzierungsquelle, die zuletzt in Erwägung zu ziehen ist. Die Vermögensveräußerung ist vorrangig in Betracht zu ziehen, trotzdem sehr problematisch.

Vermögensveräußerung bedeutet Verkauf von kommunalem Eigentum, also Grundstücke, Gebäude, Beteiligungen oder sonstige Vermögenswerte. So werden kommunale Ausgaben durch den Abbau von Substanz finanziert.

Das ist aus mehreren Gründen gefährlich und problematisch:

✓ Nachhaltige Verschlechterung der kommunalen Finanzsituation

Der Verkauf von Vermögen bringt kurzfristig Geld in die Kasse, verschlechtert aber langfristig die finanzielle Position der Kommune. Denn mit dem Vermögenswert gehen oft auch künftige Einnahmen oder Nutzungsmöglichkeiten verloren.

✓ Verlust von strategischen Steuerungsmöglichkeiten

Denken Sie hier beispielsweise an das Wohneigentum. Mit kommunalem Wohnungsbestand sichert die Kommune nicht nur laufende kommunale Einnahmen, sondern kann auch gegen Wohnungsnot oder stark ansteigende Mieten anarbeiten.

Haushaltsrechtlich sprechen wir deshalb beim Verkauf von Vermögen von Substanzverzehr, der nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt ist. Natürlich muss es Ausnahmen geben. Nicht jede Vermögensveräußerung ist finanzpolitisch falsch. Verkäufe können sinnvoll sein, wenn sie Teil einer strategischen Entwicklung sind, etwa:

- ✓ bei der Veräußerung nicht mehr benötigter Liegenschaften,
- ✓ zur Aktivierung von Gewerbeflächen,

- ✓ im Rahmen städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen.

In diesen Fällen geht es aber nicht um Haushaltsdeckung, sondern die langfristige Strukturpolitik. Der Verkauf dient dann der Umsteuerung von Vermögen, nicht dem Stopfen von Haushaltslöchern.

Vermögensveräußerungen unterliegen regelmäßig besonderen rechtlichen Anforderungen. Häufig gilt der Grundsatz, dass Vermögenswerte nicht unter Wert veräußert werden dürfen. Zudem sind politische Beschlüsse erforderlich, teilweise auch Genehmigungen der Kommunalaufsicht.

Ein wenig anders: die Finanzierung der Landkreise

Die Finanzierung der Landkreise stellt sich ein wenig anders dar. Über eigene Steuereinnahmen verfügen in Deutschland grundsätzlich nur die Gemeinden (kreisangehörige Städte und Gemeinden) sowie die kreisfreien Städte. Die Landkreise hingegen besitzen keine eigene Steuerhoheit und erheben keine originären Steuern.

Diese unterschiedliche Finanzstruktur folgt der Aufgabenverteilung: Gemeinden erfüllen vor allem örtliche Aufgaben, während Landkreise für überörtliche beziehungsweise ausgleichende Aufgaben zuständig sind, etwa im Bereich der Sozialhilfe, des öffentlichen Personennahverkehrs, der Berufsschulen oder des Rettungswesens. Die Finanzierung soll daher nicht über eigene Steuerquellen, sondern im Wesentlichen über eine Beteiligung der kreisangehörigen Kommunen erfolgen.

Die Landkreise finanzieren ihre Ausgaben daher wie folgt:

- ✓ Zuweisungen des Landes, insbesondere im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs,
- ✓ eigene Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb, zum Beispiel Gebühren, Entgelte und Kostenerstattungen sowie
- ✓ als wichtigste eigenständige Finanzierungsquelle – über die Kreisumlage.

Die Kreisumlage

Die Kreisumlage ist das zentrale Instrument zur Deckung des Finanzbedarfs in den Landkreisen.



Bei der *Kreisumlage* handelt es sich um eine Umlage, mit der die kreisangehörigen Städte und Gemeinden verpflichtet werden, einen Teil ihrer eigenen Finanzkraft an den Landkreis abzuführen, um dessen Aufgaben zu finanzieren. Die Umlage wird auf Grundlage der Umlagegrundlagen (meist Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen) berechnet, mit einem vom Kreistag festgesetzten Umlagesatz (Hebesatz) erhoben und durch Umlagebescheid von den Gemeinden eingefordert. Die Kreisumlage ist keine Steuer, sondern eine interkommunale Finanzierungsumverteilung innerhalb des Landkreises.

Die Kreisumlage erfüllt mehrere finanzsystematische Funktionen:

- ✓ **Aufgabenfinanzierung:** Der Landkreis finanziert damit Aufgaben, die er für das gesamte Kreisgebiet wahrnimmt, zum Beispiel Sozialleistungen, Schulen oder Infrastruktur.
- ✓ **Lastenverteilung nach Leistungsfähigkeit:** Gemeinden mit höherer Steuerkraft tragen einen größeren Anteil, finanzschwächere Gemeinden werden relativ entlastet.
- ✓ **Vermeidung eigener Kreissteuern:** Statt eigenständiger Kreissteuern erfolgt die Finanzierung über Beteiligung an bestehenden kommunalen Steuerquellen. Damit wird vermieden, dass mehrere kommunale Ebenen parallel dieselbe Steuerbasis belasten.

Spannungsverhältnis zwischen dem Landkreis und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden

Finanzpolitisch besonders relevant ist, dass die Kreisumlage keine freiwillige Zahlung, sondern eine Pflichtabgabe der Gemeinden ist. Sie schmälert unmittelbar die eigene Finanzkraft der Gemeinden und beeinflusst damit auch deren Fähigkeit, eigene Aufgaben zu erfüllen.

Daraus ergibt sich ein strukturelles Spannungsverhältnis: Der Landkreis benötigt ausreichende Mittel zur Erfüllung seiner Aufgaben, gleichzeitig dürfen die Gemeinden nicht finanziell ausgehöhlt werden.

Deshalb unterliegt die Festsetzung der Kreisumlage rechtlichen Grenzen aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht, politischer Aushandlung im Kreistag und faktisch auch der Kontrolle durch die Kommunalaufsicht. In der Praxis ist die Kreisumlage daher häufig einer der zentralen Konfliktpunkte zwischen Landkreis und kreisangehörigen Gemeinden.

Weitere Umlagen

Neben der Kreisumlage existieren weitere Umlagen im kommunalen Finanzsystem, etwa die Gewerbesteuerumlage (Abführung eines Teils der Gewerbesteuer an Bund und Länder), die Verbandsumlage bei Zweckverbänden oder die Bezirksumlage in einigen Bundesländern. Allen gemeinsam ist, dass sie keine Steuern, sondern Finanzierungsinstrumente zwischen Körperschaften sind.

Konnexitätsprinzip

Schauen Sie sich zuletzt noch das Konnexitätsprinzip an. Es handelt sich dabei sowohl um Finanzierungsquelle wie Schutzmechanismus. »Wer die Musik bestellt, der muss sie auch bezahlen« – mit dieser Redewendung lässt sich das Konnexitätsprinzip ziemlich treffsicher erklären. Juristisch spricht man auch vom Mehrbelastungsausgleich oder vom Verursacherprinzip im Verhältnis zwischen Land und Kommunen.

Gemeint ist: Wenn das Land den Kommunen neue Aufgaben überträgt oder bestehende Aufgaben ausweitet, dann muss es auch für die finanzielle Ausstattung sorgen, damit diese Aufgaben erfüllt werden können.

Warum ich das Thema so ganz besonders wichtig finde? Das Konnexitätsprinzip war Gegenstand meiner Doktorarbeit: »Das Konnexitätsprinzip in der Bayerischen Verfassung«, erschienen im Verlag P.C.O. Bayreuth.

Jedenfalls ist das Konnexitätsprinzip inzwischen in allen Landesverfassungen verankert und gehört damit zum festen Fundament des kommunalen Verfassungsrechts.

Zentrales Ziel des Konnexitätsprinzips ist der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung. Ohne diese Regelung bestünde die Gefahr, dass das Land zwar politisch wohlklingende Pflichten beschließt, die Kosten dafür aber still und leise an die Kommunen weiterreicht. Die hätten dann die Arbeit – aber nicht das Geld.

Genau das soll das Konnexitätsprinzip verhindern: Kommunen sollen nicht strukturell finanziell ausgehöhlt werden, indem ihnen immer neue Aufgaben ohne Ausgleich übertragen werden.

Das Konnexitätsprinzip greift, wenn das Land neue Aufgaben auf die Kommunen überträgt oder bestehende Aufgaben wesentlich erweitert oder verteuert werden. In den meisten Bundesländern kommt es dabei nicht entscheidend darauf an, ob es sich um eine Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung oder um eine staatliche Aufgabe beziehungsweise eine Pflichtaufgabe nach Weisung handelt.

Maßgeblich ist vor allem, dass die Mehrbelastung durch eine Entscheidung des Landesgesetzgebers verursacht worden ist.

Der finanzielle Ausgleich vom Land an die Kommunen kann auf unterschiedliche Weise erfolgen, zum Beispiel durch:

- ✓ direkte Finanzausweisungen an die Kommunen,
- ✓ Förderprogramme zur Umsetzung der neuen Aufgabe,
- ✓ strukturelle Anpassungen im Finanzausgleich, etwa durch höhere Steueranteile oder veränderte Verteilungsschlüssel.

Das Land muss dabei nicht zwingend jeden Euro einzeln ersetzen, aber insgesamt sicherstellen, dass die Kommunen durch die neue Aufgabe nicht dauerhaft schlechter gestellt werden.



- ✓ Beispiel 1: Neue Sicherheitsstandards bei der Feuerwehr

Das Land verpflichtet die Kommunen, ihre Feuerwehren mit neuer Schutzausrüstung auszustatten. Folge sind höhere Investitions- und Unterhaltungskosten. Konsequenz: Das Land muss einen finanziellen Ausgleich schaffen.

- ✓ Beispiel 2: Ausbau von Recycling- und Abfallstrukturen

Das Land verschärft Umweltvorgaben und verlangt zusätzliche Recyclingstationen oder neue Sammelsysteme. Folge sind Mehrkosten für Personal, Anlagen und Betrieb. Auch hier greift das Konnexitätsprinzip.

Bundes- oder europarechtliche Verpflichtungen lassen die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien grundsätzlich unberührt. Wenn Aufgaben durch Bundesrecht oder EU-Recht ausgelöst werden, ist nicht das Land der unmittelbare Verursacher der Mehrbelastung.

Das Land kann sich politisch dennoch entscheiden, die Kommunen finanziell zu unterstützen, verfassungsrechtlich verpflichtet ist es dazu jedoch in diesen Fällen meist nicht.



In der Theorie ist das Konnexitätsprinzip eindeutig. In der Praxis ist es jedoch regelmäßig Gegenstand von politischen Verhandlungen, kommunalen Protesten und nicht selten auch gerichtlichen Verfahren. Häufig wird darüber gestritten, ob tatsächlich eine neue Aufgabe vorliegt, wie hoch die Mehrkosten sind und ob der Ausgleich ausreichend ist.

Das Konnexitätsprinzip ist daher weniger ein Automatismus als vielmehr ein dauerhafter Aushandlungsprozess zwischen Landes- und kommunaler Ebene.

Erlauben Sie mir folgende abschließende Einordnung: Das Konnexitätsprinzip schafft keine eigenen Einnahmen, ersetzt keine Gebühren, Steuern oder Zuweisungen, sondern wirkt als Schutzmechanismus gegen zusätzliche Belastungen. Es sorgt also nicht dafür, dass Kommunen reich werden, soll aber verhindern, dass sie durch politische Entscheidungen systematisch ärmer werden. Salopp formuliert: Konnexität ist kein Geldautomat, sondern eine Schutzweste.

Das Konnexitätsprinzip ergänzt die Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung und schützt Kommunen davor, dass ihnen neue Aufgaben übertragen werden, ohne dass zugleich für die Finanzierung gesorgt wird.



So klar die Systematik ist, so komplex ist die Realität. Steigende Sozialausgaben, Fachkräftemangel, Investitionsrückstände und demografische Veränderungen setzen viele Kommunen unter erheblichen Druck. In solchen Situationen geraten die idealtypischen Finanzierungsregeln schnell an ihre Grenzen. Gerade deshalb ist die Systemlogik wichtig: Sie bietet einen Orientierungsrahmen, an dem sich politische Entscheidungen messen lassen – auch wenn nicht jede Kommune jederzeit alle Grundsätze vollständig einhalten kann. Für die kommunale Politik und die Verantwortung in den Vertretungen bedeutet die Gesamtlogik der Finanzmittelbeschaffung, dass Haushaltsentscheidungen immer auch Strukturentscheidungen sind. Wer Gebühren senkt, Steuern nicht anpasst, Zuweisungen als dauerhaft sicher einplant oder Vermögen verkauft, trifft nicht nur kurzfristige, sondern langfristige Weichenstellungen.

Solide Kommunalfinanzierung ist daher weniger spektakulär als große Projekte, aber entscheidend für die dauerhafte Handlungsfähigkeit der Kommune.

Die kommunale Finanzordnung ist kein Selbstzweck. Sie dient letztlich dazu, verlässliche Lebensverhältnisse vor Ort zu sichern – von der Kita über den Nahverkehr bis zur funktionierenden Friedhofshalle. Die Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung und das Konnexitätsprinzip sind dabei keine bürokratischen Hindernisse, sondern Schutzmechanismen für eine funktionsfähige kommunale Demokratie.

Die Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung beschreibt, welche Einnahmequellen Kommunen grundsätzlich in welcher Reihenfolge nutzen sollen. Sie beantwortet damit die Frage, woher das Geld kommen darf und soll. Wie dieses Geld jedoch konkret eingeplant, verteilt und ausgegeben wird, entscheidet sich nicht im Finanzierungssystem, sondern im kommunalen Haushalt. Und damit geht es jetzt weiter in Kapitel 18.

Doppik und Kameralistik

Haushaltsaufstellungsverfahren und
Haushaltskreislauf

Haushaltssatzung und Haushaltsplan

Funktionen des kommunalen Haushalts

Haushaltsgrundsätze

Vorläufige Haushaltsführung

Kapitel 18

Das bisschen Haushalt

In Kapitel 17 haben Sie erfahren, welche Einnahmequellen die Kommunen haben. Jetzt geht es darum, wie das Geld in den Kommunen konkret verplant und ausgegeben wird. Und das geht nicht »einfach mal so«, sondern wird im kommunalen Haushalt abgebildet. Der *Haushalt* ist der Ort, an dem sich finanzielle Grundsätze, politische Prioritäten und rechtliche Vorgaben unmittelbar begegnen. Wer verstehen will, wie die Finanzierung von Aufgaben tatsächlich funktioniert, muss daher den Blick auf das Haushaltsrecht und die Haushaltssatzung sowie den Haushaltsplan richten.

Der Haushalt als politische Prioritätenliste

Frei nach einem bekannten Schlager könnte man meinen, ein »bisschen Haushalt ist doch gar nicht schwer«. Ein Blick in den kommunalen Haushaltsplan zeigt allerdings schnell: Von »bisschen« kann hier keine Rede sein. Der Haushalt ist ein komplexes Geflecht aus gesetzlichen Vorgaben, Pflichtausgaben, freiwilligen Ausgaben, politischen Prioritäten und finanziellen Grenzen.

Wer sich mit kommunaler Finanzierung beschäftigt, merkt schnell, dass der Haushalt nicht nur Zahlen enthält, sondern politische Entscheidungen sichtbar macht. Er zeigt, was eine Kommune sich leisten kann, was sie sich leisten will – und was sie sich eben auch gerade nicht leisten kann. Er wirkt deshalb nur auf den ersten Blick wie eine umfangreiche und unüberschaubare Ansammlung von Zahlen. Tatsächlich ist der Haushaltsplan das zentrale politische Steuerungsinstrument der Kommune.

Grundlagen des Haushaltsrechts

Weil es um richtig viel Geld geht und weil Kommunen keine beliebigen Einnahmequellen erschließen können (schauen Sie dazu gerne noch einmal in das Kapitel 17), unterliegt die Haushaltsführung strengen rechtlichen Regeln. Das Haushaltsrecht stellt sicher, dass öffentliche Gelder wirtschaftlich, sparsam und zweckentsprechend eingesetzt werden.

Auch zwingt das Haushaltsrecht dazu, nicht nur die kurzfristigen finanziellen Folgen einer Entscheidung abzubilden, sondern auch die Wirkungen auf die Folgejahre im Blick zu behalten.



In Neustadt soll eine neue Stadthalle gebaut werden, weil die alte Kultur- und Veranstaltungsstätte aus Brandschutzgründen geschlossen wurde. Die neue Stadthalle soll 40 Millionen Euro kosten. Wichtig ist hier, nicht nur die Investitionskosten in den Blick zu nehmen und auf eine Bauzeit von drei Jahren zu verteilen. Betrachtet werden muss, dass Jahr für Jahr Kosten für Heizung, Reinigung und Betriebspersonal anfallen. Und dass die Stadthalle auch irgendwann mal renoviert, erneuert – vielleicht sogar ersetzt werden muss.

Der kommunale Haushalt bewegt sich also stets im Spannungsfeld zwischen politischem Gestaltungswillen und finanziellen Grenzen. Haushaltsrecht bedeutet daher nicht nur Verwaltungstechnik, sondern auch Konfliktmanagement zwischen Wünschen, Pflichten und finanzieller Realität.

Der Haushalt ist deshalb kein einmal jährlich zu beschließendes Dokument, das danach im Aktenschrank verschwindet, sondern ein fortlaufender Steuerungsprozess. Während des Haushaltsjahres werden Einnahmen und Ausgaben überwacht, Prognosen angepasst und nachjustiert (zum Beispiel durch Haushaltssperren oder Nachtragshaushaltspläne).

Das kommunale Haushaltsrecht unterliegt der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Die Grundzüge sind in den jeweiligen Gemeindeordnungen beziehungsweise Kommunalverfassungsgesetzen geregelt. Daneben gelten die speziellen Regelungen der kommunalen Haushaltsverordnungen. Die Haushaltsstruktur ist in allen Bundesländern vergleichbar, die Begrifflichkeiten sind zum Teil recht unterschiedlich.

Betrachten wir nun, wie der kommunale Haushalt aufgebaut ist, welche Grundsätze die Haushaltsführung prägen und welche rechtlichen Vorgaben bei Planung, Vollzug und Kontrolle zu beachten sind.

Zuständigkeit für die Finanzen

Wenn in der Kommune (jedenfalls in großen Teilen) darüber entschieden wird, wo das Geld herkommt und für was es ausgegeben wird beziehungsweise gerade nicht, stellt sich die Frage, wer nun am Ende des Tages Chef des Geldbeutels in der Kommune ist.

Wir können es kurz machen: »Die Vertretung entscheidet, die Verwaltung rechnet« oder mit anderen Worten, die Sie sicher schon gehört haben:



»Haushaltsrecht ist das Königsrecht der Vertretung«.

Die Vertretung

Das *Budgetrecht* (auch *Etatrecht* genannt) haben also die ehrenamtlichen Mitglieder des Rates. Sie – und nicht die Verwaltung oder der Bürgermeister – entscheiden über Ein- und Ausgaben und damit die Haushaltswirtschaft in den Kommunen.



Der Vertretung steht das Budgetrecht ausschließlich zu. Eine Übertragung dieser Kompetenzen auf den Bürgermeister oder einen Ausschuss ist nicht möglich.

Ohne einen Beschluss der Vertretung gibt es also keinen offiziellen Haushalt. Der Rat entscheidet über die Gesamtausgaben und -einnahmen, Investitionen und Kreditaufnahmen und setzt damit eben auch die politischen Schwerpunkte: Kitas, Schulen, Kunstrasenplätze, Straßen, Kultur et cetera. Darüber hinaus kontrolliert die Vertretung auch die (Finanz-)verwaltung der Kommune:

- ✓ Werden die Beschlüsse eingehalten?
- ✓ Wird das Geld wirtschaftlich verwendet?

Am Ende des Jahres wird final geprüft, ob das Geld so ausgegeben wurde, wie es beschlossen war. Das wird mit einem Jahresabschluss und einer Entlastung des Bürgermeisters durch die Vertretung beschlossen.

Die Verwaltung

Die Verwaltung darf keine eigenen politischen Wünsche finanzieren, sondern setzt die Beschlüsse der Vertretung um. Und sie muss die Vertretung in die Lage versetzen, überhaupt ordnungsgemäß beschließen zu können. Die Verwaltung – mit dem Bürgermeister an der Spitze – ist zuständig für alles, was mit Planung, Zahlen und Formularen zu tun hat – also den anstrengenden Teil. Sie stellt den Haushaltsentwurf zur Beratung in der Vertretung auf und führt den Haushalt dann nach der Verabschiedung auch aus (Bewirtschaftung). Das bedeutet beispielsweise:

- ✓ Aufträge vergeben
- ✓ Rechnungen bezahlen
- ✓ Gebühren einziehen

Haushaltsaufstellungsverfahren und Haushaltskreislauf

»Und jährlich grüßt das Murmeltier« – dieses abgewandelte geflügelte Wort aus der Komödie »Groundhog day« von 1993, in der der Protagonist Phil Conners in einer Zeitschleife feststeckt, gilt auch für das Haushaltsaufstellungsverfahren. Denn das Haushaltsaufstellungsverfahren, beginnend mit der Abforderung der Mittelanmeldungen aus den Fachämtern und mit der Verabschiedung der Haushaltssatzung in der Vertretung, wiederholt sich Jahr für Jahr.

Haushaltsaufstellungsverfahren

In Abhängigkeit von der Größe der jeweiligen Kommune und der Herausforderungen, die der Haushaltsausgleich mit sich bringt, beginnt die Aufstellungsphase des Haushaltes schon vor der Sommerpause des Vorjahres. Das bedeutet, der Start für den Haushalt 2027 liegt schon im Frühjahr 2026.

Der zeitliche Ablauf der Aufstellung sieht ungefähr so aus:

- ✓ **Abforderung der Mittelanmeldungen** von den Fachämtern durch die Verwaltungsspitze beziehungsweise den Finanzbereich/Kämmerei
- ✓ **Abgleich der Anmeldungen** durch den Finanzbereich/Kämmerei mit der voraussichtlichen Finanzlage und den strategischen Zielen der Verwaltungsspitze sowie Prüfung der Plausibilität
- ✓ **Veränderung der Mittelanmeldung:** In der Praxis ergibt sich nach den Mittelanmeldungen oftmals ein Fehlbedarf. Deshalb wird verwaltungsintern durch Gespräche und Diskussionen versucht, die Deckungslücke abzubauen und eine veränderte Mittelanmeldung zu erwirken.
- ✓ **Erstellen eines Entwurfes der Haushaltssatzung mit Haushaltsplan** sowie interne Abstimmung in der Verwaltungsspitze
- ✓ **Einbringen des Entwurfs** der Haushaltssatzung mit Haushaltsplan durch den Hauptverwaltungsbeamten und/oder den Kämmerer in die Vertretung. Damit verfügt jedes Mitglied der Vertretung über die notwendigen Informationen und Beratungsunterlagen.
- ✓ **Verweis in die Fachausschüsse** zur Beratung
- ✓ **Abschließende Beratung** im Rat und Beschlussfassung



Haushaltsberatungen in Ausschüssen und der Vertretung sowie die Beschlussfassung dürfen nicht hinter verschlossenen Türen stattfinden. Die Sitzungen sind öffentlich.

- ✓ **Vorlage bei der Kommunalaufsicht**
- ✓ **Genehmigung**
- ✓ **Ausfertigung der Haushaltssatzung** mit Haushaltsplan
- ✓ **Öffentliche Bekanntmachung** der Haushaltssatzung (gegebenenfalls Auslegung)
- ✓ **Inkrafttreten** der Haushaltssatzung

Haushaltskreislauf

Der Aufstellungsphase geht eine Planung voraus. Nach der Aufstellung und Verabschiedung folgt die Durchführung, danach die Kontrolle. Der kommunale Haushalt lässt sich also in verschiedene Phasen gliedern. Sie können sich das als einen Kreislauf vorstellen.

Die einzelnen Phasen wiederholen sich in gleichbleibender Reihenfolge:

1. Planung und Aufstellung des Haushaltsplans
2. Ausführung des Haushaltsplans
3. Rechnungslegung, Prüfung und Entlastung



Von der Aufstellung bis zur Entlastung vergehen damit etwa drei Jahre.

Die Bearbeitung des Haushalts 2026 beginnt mit der Planung und Beschlussfassung im Jahr 2025. Die Abwicklung beziehungsweise der Haushaltsvollzug des Haushalts 2026 findet dann im Kalenderjahr 2026 statt. Der Jahresabschluss und die Rechnungsprüfung des Jahres 2026 folgen im Jahr 2027.

Wenn die Haushaltssatzung noch nicht fertig ist: vorläufige Haushaltsführung

In der Praxis läuft das Haushaltsverfahren oft nicht so wie theoretisch gewünscht. Meist ist der Haushalt für das laufende Jahr im Januar noch nicht beschlossen. Dann aber gilt die Haushaltssatzung des Vorjahres nicht einfach weiter.

Vielmehr befindet sich die Kommune dann in der sogenannten *vorläufigen Haushaltsführung*. Sie liegt vor, wenn zu Beginn eines Haushaltsjahres noch keine wirksame Haushaltssatzung beschlossen wurde beziehungsweise genehmigt ist.

Da die Kommune dennoch handlungsfähig bleiben muss und auch die Beschäftigten weiterhin ihr Geld benötigen, erlaubt das Haushaltsrecht in dieser Phase auch eine Haushaltswirtschaft, allerdings darf die Kommune nur eingeschränkt aktiv werden.



Zweck der vorläufigen Haushaltsführung ist es, die finanzielle Stabilität der Kommune zu sichern und neue finanzielle Risiken zu vermeiden, solange keine politische und rechtliche Legitimation durch den Haushaltsplan besteht.

Was in dieser Zeit konkret rechtlich zulässig ist, richtet sich nach den Vorgaben der Kommunalverfassungsgesetze beziehungsweise Kommunalhaushaltsverordnungen der Länder.



Der Grundsatz ist bundesweit ähnlich: Ohne beschlossenen Haushalt dürfen nur solche Ausgaben geleistet werden, die zur Aufrechterhaltung des Verwaltungsbetriebs zwingend erforderlich sind.

Während der vorläufigen Haushaltsführung gilt grundsätzlich:

- ✓ keine neuen freiwilligen Leistungen,
- ✓ keine neuen Investitionen (außer in zwingenden Ausnahmefällen),
- ✓ keine neuen Projekte mit langfristigen Folgekosten,
- ✓ keine neuen Stellen, sofern sie nicht unabweisbar notwendig sind.

Ausgaben sind nur zulässig, wenn sie mindestens einer der folgenden Kategorien zuzuordnen sind:

- ✓ **Rechtlich verpflichtende Ausgaben:** Hierzu zählen alle Pflichtausgaben, zu denen die Kommune gesetzlich verpflichtet ist, zum Beispiel: Sozialleistungen, Personalausgaben für bestehende Stellen, Umlagen oder Schuldendienst (Zinsen und Tilgung). Diese Ausgaben sind politisch nicht disponibel und müssen unabhängig vom Haushaltsbeschluss geleistet werden.
- ✓ **Fortführung bestehender Aufgaben:** Zulässig ist die Fortführung von Maßnahmen, die im Vorjahr begonnen wurden und nicht unterbrochen werden können, zum Beispiel: laufende Bauprojekte, Erfüllung von bestehenden Wartungs- und Dienstleistungsverträgen. Ein Abbruch würde häufig höhere Folgekosten verursachen als die Weiterführung.
- ✓ **Unabweisbare neue Ausgaben:** Neue Ausgaben sind nur erlaubt, wenn sie sachlich unaufschiebbar sind und bei Unterlassung ein erheblicher Schaden entstehen würde, zum Beispiel: Reparaturen nach Naturereignissen oder sicherheitsrelevante Sofortmaßnahmen.

Es dürfen also grundsätzlich keine neuen Investitionsmaßnahmen begonnen werden. Erlaubt ist lediglich die Fortführung begonnener Investitionen. Auch die Aufnahme von neuen Krediten ist grundsätzlich unzulässig. Ausnahmen bestehen nur in eng begrenzten Fällen, etwa zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit oder zur Umschuldung. Ziel ist es, keine neue strukturelle Verschuldung ohne Haushaltsbeschluss zuzulassen.



Die vorläufige Haushaltsführung ist kein Normalzustand, sondern ein rechtliches Notinstrument mit Risikobegrenzungsfunktion.

Bei längerer Dauer entstehen Nachteile wie:

- ✓ Investitionsstau,
- ✓ Verzögerung von Infrastrukturmaßnahmen,

- ✓ steigende Folgekosten,
- ✓ eingeschränkte kommunale Entwicklungsmöglichkeiten.

Daher haben die Kommunen ein hohes Interesse daran, den Haushalt rechtzeitig, das heißt im Vorjahr zu verabschieden.

Haushaltsplan und Haushaltssatzung

Die konkreten Festlegungen des Haushalts erfolgen durch *Haushaltsplan* und *Haushaltssatzung*. Diese beiden Begriffe treten regelmäßig im Doppelpack auf. Beide gehören zusammen, haben aber sehr unterschiedliche Aufgaben. Man könnte sagen:



Der Haushaltsplan ist der Inhalt – die Haushaltssatzung ist der rechtliche Mantel.

Haushaltsplan und Haushaltssatzung bilden zusammen die rechtliche und finanzielle Grundlage der kommunalen Haushaltswirtschaft.

Der Haushaltsplan

Der Haushaltsplan ist das dicke Zahlenbuch. Er enthält die detaillierte Planung aller Einnahmen und Ausgaben einer Kommune für ein Haushaltsjahr. Der Haushaltsplan ist deshalb sehr umfangreich.



Der *Haushaltsplan* ist die Grundlage für die Haushaltswirtschaft der Kommune und enthält für die Zeit des Haushaltsjahres und die mittelfristige Planung die inhaltliche Konkretisierung der Aufgabenerfüllung und die hierfür voraussichtlichen eingehenden Erträge und Einzahlungen sowie Aufwand und Auszahlungen.

Im Haushaltsplan wird festgelegt:

- ✓ welche Erträge und Aufwendungen in den einzelnen Produktbereichen erwartet werden,
- ✓ welche Investitionen durchgeführt werden sollen,
- ✓ wie hoch die Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, Investitions- und Finanzierungstätigkeit sind,
- ✓ welche Verpflichtungen die Kommune für kommende Jahre eingeht.

Der Haushaltsplan ist gegliedert in Teilpläne und diese wiederum nach Produktbereichen, Produktgruppen und Produkten. Mit dem Haushaltsplan wird sichergestellt, dass die Haushalte der Kommunen eine identische Gliederung und Systematik haben und damit vergleichbar sind. Und das macht Transparenz, Steuerung sowie Kontrolle möglich.



Die Einjahresperspektive kann keine Grundlage für eine solide Haushaltsplanung darstellen. Haushaltswirtschaft in den Kommunen muss deshalb zeitlich weitergehender abgebildet werden. Deshalb wird eine *mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung* verlangt, die einen Zeitraum von fünf Jahren abbildet. Wenn Sie also »Mifri Fi« lesen oder hören, wissen Sie spätestens jetzt, was gemeint ist.

Unterscheidung in Finanzplan und Ergebnisplan

Im Haushaltsplan werden Aufwand und Ausgaben beziehungsweise Erträge und Einnahmen abgebildet. Die Betrachtung der Erträge und des Aufwandes sowie der Einnahmen und Ausgaben unterscheiden sich. Und diese drücken sich in »zwei Haushalten« aus,

✓ Ergebnishaushalt

Der Ergebnishaushalt zeigt den Ressourcenverbrauch eines Haushaltsjahres. Er enthält Erträge (zum Beispiel Steuern, Gebühren, Zuweisungen) und Aufwendungen (zum Beispiel Personal, Sachkosten, Abschreibungen). Auch nicht zahlungswirksame Vorgänge wie Abschreibungen werden berücksichtigt. Ziel ist es festzustellen, ob die Kommune wirtschaftlich ausgeglichen arbeitet. Der Ergebnishaushalt:

- betrachtet die Erträge und Aufwendungen und
- bildet Ergebnisgrößen (Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen) zeitraumbezogen ab.

✓ Finanzhaushalt

Der Finanzhaushalt zeigt die tatsächlichen Geldbewegungen. Er enthält Einzahlungen und Auszahlungen, zum Beispiel für Steuern, Investitionen, Kreditaufnahmen und Tilgungen. Ziel ist es, die Zahlungsfähigkeit der Kommune sicherzustellen. Der Finanzhaushalt:

- betrachtet die Einzahlungen und Auszahlungen,
- erfasst sämtliche Zahlungsgrößen,
- ist erforderlich für die Liquiditätssteuerung der Kommune.

Doppik und Kameralistik

Mit Blick auf die beiden beschriebenen Haushalte unterscheidet sich das kommunale Haushaltsrecht ganz deutlich vom staatlichen Haushaltsrecht.

Im kommunalen Haushaltsrecht wird in fast allen Ländern die *Doppik* (doppelte Buchführung) angewandt. Im Gegensatz dazu arbeitet das staatliche Haushaltsrecht überwiegend mit der *Kameralistik*.

- ✓ **Doppik (kommunaler Haushalt):** Die Doppik bildet sowohl den Ressourcenverbrauch als auch die Geldflüsse ab. Vermögen, Schulden, Abschreibungen und Rückstellungen werden erfasst. Ziel ist es, die wirtschaftliche Lage der Kommune

realistisch darzustellen. Innerhalb der Doppik unterscheidet man den *Ergebnishaushalt* und den *Finanzhaushalt*.

- ✓ **Kameralistik (staatlicher Haushalt):** Bei der Kameralistik wird nur der Geldverbrauch erfasst. Er ist eine reine Einnahmen- und Ausgabenrechnung, die sich auf die Kassenwirksamkeit und die Fälligkeit von Zahlungen konzentriert. Der Ressourcenverbrauch und das Vermögen werden nicht systematisch abgebildet.

Vertiefung zu Doppik und Kameralistik

Es ist noch nicht so lange her. Noch vor rund 15 Jahren galt in allen Bundesländern das kamerale Haushaltsrecht, das im Wesentlichen auf einer Darstellung der Einnahmen und Ausgaben basierte. Es wurde zwischen dem Verwaltungs- und Vermögenshaushalt unterschieden:

- ✓ Im **Verwaltungshaushalt** wurden die laufenden Einnahmen und Ausgaben erfasst.
- ✓ Im **Vermögenshaushalt** wurden die Investitionen behandelt.

Nachteil dieser *Kameralistik* ist, dass nur der Geldverbrauch, nicht aber der Ressourcenverbrauch abgebildet wird. Diese reine Einnahme- und Ausgabenrechnung orientiert sich im Wesentlichen auf die Kassenwirksamkeit und die Fälligkeit einer Zahlung. Sie ist für die Liquiditätssteuerung einer Kommune hinreichend, mehr aber dann auch nicht. Denn für die Steuerung (Controlling) werden Finanzinformationen benötigt, die über Einnahmen und Ausgaben hinausgehen. Kritisiert wurde an der Kameralistik ferner, dass die fehlende Abbildung des Ressourcenverbrauchs Lasten in der Zukunft versteckt und damit nicht generationengerecht ist.

Das Haushaltsrecht wurde deshalb umgestellt und zwingt inzwischen in beinahe allen Bundesländern die Kommunen zum Haushalts- und Rechnungswesen auf der Grundlage der doppelten Buchführung (Doppik).

Das Haushaltsrecht besteht aus drei Komponenten:

1. In der **Finanzrechnung** werden alle Einzahlungen und Auszahlungen abgebildet.
2. In der **Ergebnisrechnung** die Erträge und Aufwendungen.
3. Die **Bilanz** ist wichtiger Teil des Jahresabschlusses und verkörpert stichtagsbezogen das Vermögen (Mittelverwendung) und die Finanzierung (Herkunft der Mittel) durch Eigenkapital und Fremdkapital.

Mit diesem sogenannten *neuen Haushaltsrecht*, das nun so neu nicht mehr ist, sollen sich die Kommunen betriebswirtschaftlicher Instrumente bedienen, die die Planungs- und Entscheidungsgrundlage für Kommunalpolitiker und Verwaltung verbessern. Entscheidungen sollen auch für die Bürger transparenter gemacht werden.



Lesen Sie den Haushalt nicht wie einen Krimi und beginnen bei Seite eins und wühlen sich dann durch Hunderte von Seiten. Betrachten Sie den Vorbericht, der Ihnen einen Überblick über die Eckpunkte des Haushaltsplans gibt.



Im *Vorbericht* werden die finanzielle Entwicklung und die aktuelle Haushalts- und Finanzlage der Kommune dargestellt. Hier finden Sie üblicherweise die wichtigen Investitionen und Aussagen zu den gegebenenfalls erforderlichen Haushaltskonsolidierungskonzepten.

Der Haushaltsplan dient vor allem der Planung, Steuerung und Kontrolle der Verwaltung und ist die Arbeitsgrundlage für die tägliche Finanzwirtschaft in der Kommune. Rechtlich gesehen entfaltet der Haushaltsplan für sich genommen jedoch noch keine verbindliche Wirkung. Er wird erst durch die Haushaltssatzung verbindlich beschlossen.

Haushaltssatzung

Die Haushaltssatzung: kurz, knapp, aber entscheidend. Die Haushaltssatzung nimmt unter den kommunalen Satzungen eine Sonderstellung ein. Sie ist zwar eine Satzung wie andere auch, regelt aber keine allgemeinen Verhaltenspflichten der Bürger, sondern setzt die wichtigsten Eckwerte des Haushalts verbindlich fest.

Im Gegensatz zum Haushaltsplan ist die Haushaltssatzung sehr übersichtlich. Sie enthält die Festsetzung des Haushaltsplans und Folgendes:

- ✓ Gesamtbetrag der Erträge und Aufwendungen des Haushaltsjahres
- ✓ Gesamtbetrag der Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit sowie aus der Investitions- und Finanzierungstätigkeit
- ✓ Gesamtbetrag der Kredite und Investitionen
- ✓ Gesamtbetrag der vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen
- ✓ Festlegung des Höchstbetrages der Kredite zur Liquiditätssicherung
- ✓ Steuersätze, soweit nicht in gesonderter Satzung festgelegt

Damit legt die Haushaltssatzung die finanziellen Rahmenbedingungen fest, innerhalb derer sich die Verwaltung im Haushaltsjahr bewegen dürfen.



Die *Haushaltssatzung* ist eine kommunale Satzung, die die Gesamtsummen des Haushaltsplans festsetzt und ihm dadurch seine Verbindlichkeit für die Planungsinhalte gibt

Fassen wir die Besonderheiten der Haushaltssatzung zusammen:

- ✓ **Pflichtsatzung:** Jede Kommune muss für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung beschließen.
- ✓ **Geregelte Mindestinhalte:** Die Haushaltssatzung enthält zwingend bestimmte Festsetzungen, insbesondere den Gesamtbetrag der Erträge und Aufwendungen

(beziehungsweise Einnahmen und Ausgaben), den Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen, den Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen, den Höchstbetrag der Kassenkredite sowie die Hebesätze der Realsteuern (Grundsteuer und Gewerbesteuer).

- ✓ **Gültigkeit nur für ein Kalenderjahr:** Mit Ablauf des Jahres verliert die Haushaltssatzung ihre Wirkung und muss neu beschlossen werden. Wie so oft gilt auch hier. Keine Regel ohne Ausnahme. Es kann auch ein Doppelhaushalt verabschiedet werden, der dann für zwei Jahre gilt (siehe den Kasten »Doppelt gemoppelt hält besser? Der Doppelhaushalt«).
- ✓ **Keine Außenwirkung:** Die Haushaltssatzung entfaltet grundsätzlich keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber Bürgerinnen und Bürgern, sondern wirkt im Innenverhältnis zwischen Rat und Verwaltung. Sie regelt also, was die Verwaltung darf.

Doppelt gemoppelt hält besser? Der Doppelhaushalt

Beim Doppelhaushalt wird ein Haushalt für zwei Haushaltsjahre beschlossen, wobei das Jährlichkeitsprinzip nicht durchbrochen wird. Vorteile sind insbesondere ein höheres Maß an Planungssicherheit und der geringere Aufwand. Als Nachteile werden der Verlust von Steuerungsmöglichkeiten und die Gefahr von Nachtragshaushaltssatzungen genannt.

Haushaltsgrundsätze

Jeder Euro, der von der Kommune eingenommen und ausgegeben wird, ist das Geld der Steuerzahler. Und da es um so viel Geld geht, ist ein klares und überprüfbares Regelwerk erforderlich sowie ein konkreter Handlungsrahmen für die Haushaltsführung. Das haben Sie nun kennengelernt.

Das beschriebene Planen und Bewirtschaften eines Haushaltes wird durch die folgenden allgemeinen Haushaltsgrundsätze beschrieben:

- ✓ **Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung:** Kommunen müssen ihre Haushaltswirtschaft so planen und führen, dass sie ihre Aufgaben dauerhaft erfüllen können. Anders gesagt: Das Geld darf nicht schneller ausgegeben werden, als es langfristig wieder hereinkommt. Damit das funktioniert, müssen die laufenden Erträge einer Kommune auf Dauer ausreichen, um ihre Ausgaben zu decken. Dazu gehören nicht nur die alltäglichen Aufwendungen – etwa für Personal, Schulen oder die Unterhaltung von Straßen –, sondern auch Investitionen und die Abschreibungen auf bereits vorhandene Infrastruktur.

Oder etwas einfacher formuliert: Eine Kommune sollte wirtschaftlich so arbeiten, dass sie nicht jedes Jahr ein Stück ihrer Zukunft »verfrühstückt«.

- ✓ **Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung:** Dieser allgemeine Haushaltsgrundsatz gilt für die gesamte Haushaltswirtschaft der Kommune – also sowohl für die Planung des Haushalts als auch für seine spätere Umsetzung.

Kurz gesagt: Er betrifft das gesamte kommunale Finanzmanagement.

Sparsamkeit bedeutet dabei zunächst, dass Aufwendungen und Auszahlungen möglichst niedrig gehalten werden sollen – natürlich ohne dabei die Erfüllung der kommunalen Aufgaben zu gefährden. Die Kommune soll also sorgfältig mit ihren finanziellen Mitteln umgehen.

Allerdings bedeutet Sparsamkeit nicht automatisch auch Wirtschaftlichkeit. Manchmal ist die billigste Lösung nämlich nicht die beste.

Deshalb müssen Kommunen bei ihren Entscheidungen auch die sogenannten Folgekosten im Blick behalten. Ein scheinbar günstiges Projekt kann sich langfristig als teuer erweisen – etwa wenn später hohe Betriebs-, Wartungs- oder Reparaturkosten entstehen.

- ✓ **Grundsatz des Haushaltsausgleichs:** In jedem Haushaltsjahr soll der kommunale Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Dieser Grundsatz dient als zentraler Maßstab für die Haushaltswirtschaft der Kommune. Er soll sicherstellen, dass die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune erhalten bleibt und ihre Aufgaben auch künftig zuverlässig erfüllt werden können. Zugleich trägt der Haushaltsausgleich zur Generationengerechtigkeit bei, indem verhindert werden soll, dass heutige Ausgaben einseitig auf zukünftige Generationen verlagert werden.
- ✓ **Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit:** Dieser Haushaltsgrundsatz verlangt, dass für jedes Haushaltsjahr grundsätzlich nur eine Haushaltssatzung beschlossen wird. Die finanzielle Planung der Kommune erfolgt also immer jahresweise. Auch wenn eine Kommune einen sogenannten Doppelhaushalt beschließt, wird dieser Grundsatz nicht wirklich durchbrochen. Zwar werden zwei Haushaltsjahre gleichzeitig beschlossen, im Haushalt selbst erfolgt jedoch weiterhin eine klare Trennung nach einzelnen Haushaltsjahren. Ergo: Auch beim Doppelhaushalt bleibt jedes Haushaltsjahr für sich betrachtet ein eigener Haushalt.
- ✓ **Grundsatz der Haushaltseinheit:** Er soll verhindern, dass Schattenhaushalte geschaffen werden und verlangt, dass in einem Haushaltsplan alle voraussichtlich anfallenden Erträge, Einnahmen, Aufwendungen, Auszahlungen und notwendige Verpflichtungsermächtigungen abgebildet werden.
- ✓ **Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit:** Er fordert die Veranschlagung aller geplanten Finanzvorfälle. Es darf nichts weggelassen werden.
- ✓ **Grundsatz des Bruttoprinzips:** Er schreibt das Saldierungsverbot vor. Alle Planungsgrößen im Ergebnishaushalt und Finanzhaushalt müssen jeweils in voller Höhe und getrennt voneinander ausgestellt werden. Was das bedeutet? Stellen Sie sich vor, ein neues Feuerwehrfahrzeug wird für 500.000 Euro gekauft und das alte abgängige Fahrzeug für 50.000 Euro verkauft. Dann gilt eben nicht, dass für die Neubeschaffung 450.000 Euro ausgewiesen sind. Vielmehr sind beide Planungsgrößen (Kauf und Verkauf) in voller Höhe sichtbar zu machen.

- ✓ **Haushaltsgrundsatz der Haushaltswahrheit:** Wenn ein Haushalt geplant wird, kommt das immer auch ein wenig dem Blick in die Glaskugel gleich. Es lässt sich nicht immer sicher prognostizieren, in welcher Höhe konkret die Zahlungen zu leisten sind, sich Steuer- oder Finanzausgleichsmasse entwickelt. Gleichwohl muss genau und willkürfrei geschätzt werden, wahrheitsgemäß und gewissenhaft. Die Verwaltung muss also die Planansätze auch durchdenken und begründen können.
- ✓ **Haushaltsgrundsatz der Haushaltsklarheit:** Er steht mit dem Grundsatz der Haushaltswahrheit in engem Zusammenhang und bezieht sich auf die Lesbarkeit. Der Haushaltsplan muss verständlich, übersichtlich gestaltet und systematisch geordnet sein.

Funktionen des kommunalen Haushalts

Wir fassen zusammen: Der kommunale Haushalt ist kein lästiges Pflichtwerk, sondern erfüllt wichtige Funktionen:

- ✓ **Finanzwirtschaftliche Funktion/Bedarfsdeckungsfunktion:** Ermittlung und Abbildung des zur stetigen Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzmittelbedarfs.
- ✓ **Kommunalpolitische Funktion:** Mit der Aufstellung des Haushaltsplans werden politische Entscheidungen getroffen, in ihm vollzieht sich die Willensbildung der kommunalen Entscheidungsträger. Es wird entschieden, für welche Zwecke und in welchem Ausmaß Haushaltsmittel bereitgestellt werden. Mit dem Haushaltsplan werden die politischen Mehrheitsverhältnisse in der Vertretung (Gemeinderat/Kreistag) inhaltlich beziehungsweise finanziell übersetzt.
- ✓ **Ordnungsfunktion:** Durch die systematische Darstellung und Anwendung des Produkt- und Kostenrahmenplans werden Kommunen vergleichbar und man gewinnt eine Übersicht über die Finanzverhältnisse der Kommune.
- ✓ **Kontrollfunktion:** Der Haushaltsplan dient auch der Kontrolle der Verwaltung durch die Vertretung. Mit dem Beschluss des Haushalts legt die Vertretung fest, in welchem finanziellen Rahmen die Verwaltung handeln darf. Der Haushaltsplan gibt der Verwaltung damit klare Vorgaben für ihr Handeln und bildet zugleich eine Ermächtigungsgrundlage für die vorgesehenen Ausgaben und Maßnahmen.
- ✓ **Wirtschaftspolitische Instrumentalisierung des Haushaltsplans:** Der Haushaltsplan dient nicht nur der Deckung des Finanzbedarfs, sondern erfüllt hat auch eine gesamtwirtschaftliche Steuerungsfunktion. Durch Einnahmen- und Ausgabenentscheidungen beeinflussen die Kommunen auch gesamtwirtschaftliche Entwicklungen. Der Haushalt wird damit zu einem Instrument der Wirtschaftspolitik.

Die gesamtwirtschaftliche Rolle der Kommunen

§ 16 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StWG) verpflichtet alle Gebietskörperschaften, also Bund, Länder sowie Gemeinden und Gemeindeverbände, ihre Haushaltswirtschaft so zu führen, dass sie den Zielen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes dient.

Damit sind auch die Kommunen ausdrücklich in die gesamtwirtschaftliche Verantwortung einbezogen. Wirtschaftspolitik ist folglich nicht ausschließlich Aufgabe des Bundes, sondern wird auf allen staatlichen Ebenen mitgetragen.

Naturgemäß ist der Einfluss einer einzelnen Kommune auf gesamtwirtschaftliche Größen wie den Arbeitsmarkt, die Inflation, das Wirtschaftswachstum oder das außenwirtschaftliche Gleichgewicht gering. Kommunale Haushaltsentscheidungen wirken in erster Linie lokal und regional und können gesamtwirtschaftliche Entwicklungen nicht eigenständig steuern.

Aber: Die Summe der Kommunen ist gesamtwirtschaftlich relevant. Gesamtwirtschaftlich entscheidend ist nicht die Wirkung der einzelnen Kommune, sondern die aggregierte Wirkung aller kommunalen Haushalte. Kommunen tätigen einen erheblichen Teil der öffentlichen Investitionen, insbesondere in Schulen, Kindertagesstätten, Verkehrsinfrastruktur, Energieversorgung und Digitalisierung.

Wenn viele Kommunen gleichzeitig Investitionen zurückstellen oder freiwillige Leistungen kürzen, entstehen gesamtwirtschaftlich relevante Nachfrageausfälle und ein Investitionsstau. Umgekehrt stabilisieren umfangreiche kommunale Investitionen Beschäftigung, regionale Wertschöpfung und langfristige Wachstumspotenziale. In der Summe beeinflussen kommunale Haushaltsentscheidungen damit die gesamtwirtschaftliche Entwicklung spürbar.

§ 16 StWG formuliert den Anspruch, dass die Haushaltswirtschaft auch gesamtwirtschaftlichen Zielen dienen soll. Die Rolle der Kommunen im System des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes liegt weniger in der kurzfristigen Konjunktursteuerung als vielmehr in der Sicherung langfristiger wirtschaftlicher Grundlagen. Durch Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Daseinsvorsorge beeinflussen Kommunen Standortqualität, Fachkräfteverfügbarkeit und Produktivität.

Im nächsten Kapitel schauen wir in die Grundlagen des kommunalen Wirtschaftsrechtes und Wege der Haushaltskonsolidierung.

Was ist Haushaltskonsolidierung und wie geht das?

Kommunales Wirtschaftsrecht und rechtlicher Rahmen für wirtschaftliche Betätigung

Bedeutung, Zulässigkeit, Schranken und Organisationsformen der kommunalen Unternehmen

Kapitel 19

Haushaltskonsolidierung und rechtlicher Rahmen für wirtschaftliche Betätigung

Kommunale Selbstverwaltung setzt voraus, dass Städte, Gemeinden und Landkreise ihre Aufgaben nicht nur rechtlich, sondern auch finanziell eigenverantwortlich erfüllen können. Haushaltswirtschaft ist damit nicht lediglich ein technischer Vorgang der Mittelverteilung, sondern die zentrale Grundlage politischer Gestaltung auf kommunaler Ebene.

Nur wenn eine Kommune dauerhaft leistungsfähig ist, kann sie Pflichtaufgaben erfüllen, freiwillige Leistungen anbieten und eigenständige Entwicklungsziele verfolgen. Nur dann ist sie in der Lage, Attraktivität zu schaffen beziehungsweise zu erhalten.

Ich muss nicht wiederholen, dass die kommunalen Haushalte unter erheblichem Druck stehen. Steigende Sozialausgaben, wachsende Anforderungen an Infrastruktur, demografische Veränderungen, Wirtschaftskrise und Coronanachwirkungen treffen auf begrenzte und teilweise nur eingeschränkt steuerbare Einnahmen.



Gerät der Haushalt dauerhaft aus dem Gleichgewicht, verliert die Kommune schrittweise ihre finanzielle Handlungsfreiheit.

Haushaltskonsolidierung wird in dieser Situation zum notwendigen Instrument, um die finanzielle Stabilität wiederherzustellen und die Voraussetzungen für zukünftige Gestaltung zu sichern. Und dabei geht es nicht nur um das Sparen, sondern auch das Erschließen von innovativen Einnahmequellen und das alles im Rahmen der rechtlichen Zulässigkeit.

Haushaltskonsolidierung: kleine Ausgaben, große Einnahmen

Aus ganz eigenem Erleben wissen wir, dass es immer die zwei Möglichkeiten gibt, reich zu werden: entweder durch kleine Ausgaben oder durch große Einnahmen. Deshalb verstehen Sie Haushaltskonsolidierung bitte nicht allein als Sparpolitik, sondern als umfassender Prozess zur strukturellen Sicherung der Leistungsfähigkeit der Kommune.



Haushaltskonsolidierung bezeichnet den systematischen und planmäßigen Abbau struktureller Haushaltsdefizite mit dem Ziel, einen dauerhaft ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Im Mittelpunkt steht nicht die kurzfristige Reduzierung einzelner Ausgaben, sondern die Wiederherstellung einer nachhaltigen finanziellen Leistungsfähigkeit.

Konsolidierungsbedarf entsteht, wenn eine Kommune strukturell mehr ausgibt, als sie regelmäßig einnimmt. Ursachen hierfür können unter anderem sein:

- ✓ steigende Pflichtausgaben, insbesondere im Sozialbereich,
- ✓ chronische Unterfinanzierung der Kommunen durch die Länder,
- ✓ rückläufige oder schwankende Steuereinnahmen,
- ✓ hohe Folgekosten früherer Investitionsentscheidungen,
- ✓ demografische Entwicklungen,
- ✓ Strukturprobleme.

In solchen Situationen reicht es nicht aus, Defizite durch Kreditaufnahme oder kurzfristige Liquiditätshilfen zu überbrücken. Ohne strukturelle Gegenmaßnahmen verfestigt sich das Defizit und schränkt zukünftige Handlungsmöglichkeiten immer weiter ein.

Haushaltskonsolidierung ist auf mehrere Jahre angelegt und kein punktuell Sparprogramm. Sie umfasst eine systematische Analyse der Haushaltslage, die Festlegung realistischer Zielwerte und die Umsetzung konkret benannter Maßnahmen mit überprüfbaren finanziellen Effekten.

Haushaltskonsolidierung setzt grundsätzlich an zwei zentralen Stellschrauben an: der Einnahmenseite und der Ausgabenseite. Wirkungsvoll ist eine Kombination.

Maßnahmen auf der Einnahmenseite: Wie die Kommunen reich werden

Einnahmeerhöhungen stoßen immer auf soziale und wirtschaftliche Grenzen und politische Widerstände. Natürlich können zu hohe Belastungen kontraproduktiv wirken. Politik

funktioniert aber (leider) auch zu oft so, dass Einnahmepotenziale aus »Angst vor dem Wähler« nicht erschlossen werden.

Auf der Einnahmenseite kommen insbesondere in Betracht:

- ✓ Erhöhung von Steuern,
- ✓ höhere Kostendeckung durch Gebühren und Entgelte,
- ✓ Ausschöpfung von Fördermitteln und Zuweisungen,
- ✓ Erträge aus kommunalen Beteiligungen,
- ✓ in Einzelfällen die Veräußerung von Tafelsilber.

Maßnahmen auf der Ausgabenseite: Wie man auch durch Sparen reich werden kann

Da ein großer Teil kommunaler Ausgaben rechtlich gebunden ist, konzentrieren sich Einsparungen häufig auf freiwillige Aufgaben. Das ist deshalb ein Problem, weil diese freiwilligen Aufgaben gerade die Attraktivität unserer Orte ausmachen (Schwimmbad, Stadtfest, Kultur).

Auf der Ausgabenseite stehen unter anderem zur Verfügung:

- ✓ Reduzierung freiwilliger Leistungen,
- ✓ Absenkung von Leistungsstandards,
- ✓ Personalabbau,
- ✓ Verzicht oder Verschieben auf Investitionsvorhaben.

Kurzfristige und langfristige Wirkungen von Haushaltskonsolidierung

Kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen können rasch Haushaltsentlastungen bewirken, etwa durch Steuererhöhungen oder Streichung von Vereinszuschüssen.

Langfristig wirksame Konsolidierung setzt an Verwaltungsstrukturen und Standortfaktoren an. Denken Sie beispielsweise an:

- ✓ Personalentwicklungskonzepte, um Personalgewinnungskosten zu sparen
- ✓ Privatisierung von Aufgaben (Reinigung)
- ✓ Organisationsuntersuchung (Neue Arbeitswelten, Homeoffice)
- ✓ Beschaffungswesen/neue Ausschreibungen
- ✓ Leasingmodelle

- ✓ Gebäudekosten reduzieren (etwa durch Sale-and Lease-Back)
- ✓ Aufgabenkritik
- ✓ Ausweisung von Gewerbegebieten
- ✓ Gewinnung zusätzlicher Einwohner

Diese Maßnahmen entfalten ihre Wirkung langsamer, sind jedoch entscheidend für eine dauerhafte Stabilisierung der Haushaltslage.

Haushaltskonsolidierung bedeutet eine Einschränkung politischer Gestaltungsspielräume. Je angespannter die finanzielle Lage ist, desto mehr verlagert sich der Schwerpunkt kommunaler Politik von Gestaltungsentscheidungen hin zu Verteilungsentscheidungen über knappe Mittel. Spaß macht das den Ratsmitgliedern sicher nicht: Sparlisten verabschieden, finanzielle Zwänge verwalten und nicht gestalten können.



Haushaltskonsolidierung ist ein notwendiger Bestandteil verantwortungsvoller kommunaler Finanzpolitik. Sie dient der Sicherung der dauerhaften Leistungsfähigkeit und damit letztlich dem Erhalt kommunaler Selbstverwaltung.

Konsolidierung ist mit erheblichen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Zielkonflikten verbunden. Nachhaltige Haushaltsstabilität kann daher nicht allein durch kurzfristige Sparmaßnahmen erreicht werden, sondern erfordert strukturelle Anpassungen, langfristige Entwicklungsstrategien und eine ausgewogene Abwägung zwischen finanzieller Solidität und kommunaler Daseinsvorsorge.

Crowdfunding, Leasing und Co: innovative Finanzierungsquellen

Auffällig ist, dass Haushaltskonsolidierung in vielen Kommunen lange Zeit vor allem über klassische Instrumente wie Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen erfolgt. Gleichzeitig zeigen zahlreiche Praxisbeispiele, dass auch alternative Finanzierungsformen zur Entlastung des Haushalts beitragen und Investitionen ermöglichen können, ohne die kommunalen Kernhaushalte unmittelbar zu belasten.

Es darf und sollte nachgedacht werden, beispielsweise über:

✓ Crowdfunding



Neustadt möchte einen öffentlichen Spielplatz erneuern und aufwerten. Über eine Onlineplattform beteiligt die Gemeinde Bürger freiwillig an der Finanzierung. Neustadt bietet an: Für jeden Euro Spende ein Euro aus der Stadtkasse. Als Gegenleistung werden die Treppenstufen für den neuen Rutschenturm nach den Spendern benannt.

- *Nutzen:* zusätzliche Finanzmittel ohne Kreditaufnahme, Stärkung von Bürgerengagement und Identifikation, Finanzierung kleinerer Projekte, die sonst entfallen würden

- *Risiken und Grenzen:* keine verlässliche Finanzierungsquelle für Pflichtaufgaben, rechtlich nur als freiwillige Leistung beziehungsweise Spendenmodell zulässig, Gefahr sozialer Ungleichgewichte zwischen Stadtteilen

✓ Kommunale Leasingmodelle



Neustadt beschafft Feuerwehrfahrzeuge über Leasingverträge statt durch Kauf. Die Nutzung erfolgt gegen monatliche Raten, Wartung und Ersatz sind oft im Vertrag enthalten.

- *Nutzen:* keine hohe Anfangsinvestition, es muss kein gesondertes Personal und Ausstattung für Wartung vorgehalten werden, Fahrzeuge bleiben immer aktuell
- *Risiken und Grenzen:* auf Sicht teurer, Bindung an vertragliche Laufzeiten, kein Know-how im Haus

✓ Benchmarking



Die Stadt Neustadt vergleicht ihre Kosten für Gebäudereinigung mit Nachbarkommunen und erkennt, dass die Nachbarn die Reinigung deutlich wirtschaftlicher erledigen. Deshalb optimiert die Stadt Neustadt ihren Personaleinsatz für die Gebäudereinigung.

- *Nutzen:* Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ohne Leistungsabbau
- *Risiken und Grenzen:* Vergleichbarkeit der Daten oft eingeschränkt; keine unmittelbare Einnahmequelle, sondern Kostensteuerung

✓ Public-Private-Partnership (PPP)



Der Neubau der Stadthalle in Neustadt wird durch einen privaten Partner geplant, gebaut und über Jahre betrieben. Die Stadt Neustadt zahlt eine vertraglich festgelegte Nutzungsrate, während Bau- und Betriebsrisiken teilweise beim privaten Partner liegen.

- *Nutzen:* Entlastung der Investitionsspitze; Bündelung von Planung, Bau und Betrieb; schnellere Realisierung großer Projekte
- *Risiken und Grenzen:* langfristige Zahlungsverpflichtungen, geringere Flexibilität bei Nutzungsänderungen, komplexe Vertragsgestaltung und hoher Kontrollbedarf

Nur vier Beispiele, sicher gibt es noch viel mehr innovative Finanzierungsinstrumente, die kommunale Haushalte entlasten, Investitionen ermöglichen und neue Handlungsspielräume eröffnen.

Ihre besondere Stärke liegt vor allem in projektbezogener Finanzierung, langfristiger Infrastrukturentwicklung sowie in der Aktivierung externer Mittel und privater Beteiligung. Gleichzeitig müssen rechtliche Zulässigkeit, wirtschaftliche Tragfähigkeit und langfristige Folgekosten stets sorgfältig geprüft werden.

Wesentliche Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen, die mit besonderen rechtlichen Risiken und deshalb Grenzen versehen ist. Das schauen wir uns jetzt genauer an.

Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen – zulässig wie bedeutungsvoll

Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen ist auch unabhängig von Haushaltskonsolidierungsbemühungen in den vergangenen Jahren wieder stärker in das Blickfeld der Kommunalpolitik geraten, getrieben von folgenden Themen:

- ✓ Beiträge zur Energie- und Verkehrswende
- ✓ Rückführung ehemals privatisierter Aufgaben in kommunale Hand (Rekommunalisierung)
- ✓ Wohnungsnot und kommunale Wohnungsbaugesellschaften



Allgemein formuliert meint die *Betätigung* den Betrieb von Unternehmen, die als Hersteller, Anbieter oder Verteiler von Gütern und Dienstleistungen am Markt tätig werden, und die grundsätzlich auch von einem Privaten mit Gewinnerzielungsabsicht erfüllt werden könnte.

In vielen Kommunen war und ist die Kommunalpolitik im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung sehr kreativ unterwegs.

Zu lesen war von:

- ✓ Betrieb eines Reisebüros durch einen kommunalen Verkehrsbetrieb
- ✓ Angebot von Ausflugsfahrten durch einen städtischen Verkehrsbetrieb sowie den geplanten Einsatz von zwei Bussen für Stadtbesichtigungen und Schlösser-Besichtigungsfahrten durch die Stadtwerke
- ✓ Angebot eines subventionierten Frühstücks- und Mittagstisches für jedermann durch die rathauseigene Kantine sowie Lieferung von Essen und Buffets für Feste außer Haus
- ✓ Angebot von Planungsleistungen an Private durch Mitarbeiter des städtischen Planungsamtes
- ✓ Angebot von Reinigungsleistungen durch die städtische Büroreinigungsgesellschaft für Private

- ✓ Betrieb von Gaststätten und Hotels
- ✓ Verkauf von CDs, Wanderkarten, Sodastreamern, Plüschtieren, Veranstaltungskarten, Bundesbahntickets
- ✓ Autorecycling, Autoreparatur, ein geplanter Abschleppdienst und, ein letztes Beispiel, und ganz besonderes »Bonmot«
- ✓ Betrieb eines Fingernagel-Studios durch eine städtische Wohnungsbaugesellschaft

Diese Beispiele zeigen, dass Kommunen ihre wirtschaftliche Betätigung teilweise weit über klassische Aufgaben der Daseinsvorsorge hinaus ausdehnen.

Dabei stellt sich allerdings die Frage, wie frei die Kommunen bei genannten und anderen denkbaren wirtschaftlichen Aktivitäten sind.

Rechtliche Grundlagen der wirtschaftlichen Betätigung

Ausgangspunkt der Überlegungen und Legitimationsgrundlage ist das kommunale Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie legitimiert grundsätzlich auch die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen auf örtlicher Ebene, denn die Kommunen dürfen eigenverantwortlich die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft regeln.



Die Organisationshoheit ist der Kern kommunaler Selbstverwaltung. Und damit wird auch die Entscheidung, ob sich Kommunen allein oder in Kooperationen mit privaten Dritten wirtschaftlich betätigen, durch das kommunale Selbstverwaltungsrecht geschützt.

Schranken der wirtschaftlichen Betätigung

Obwohl die wirtschaftliche Betätigung durch Art. 28 Abs. 2 GG grundsätzlich legitimiert ist, darf sie nicht schrankenlos erfolgen.

Sinn und Zweck der Schranken

Kommunale Unternehmen sind keine gewöhnlichen Marktteilnehmer. Sie verfügen über strukturelle Vorteile, etwa durch den Zugriff auf öffentliche Mittel, politische Einflussmöglichkeiten und die Option der Verlustabdeckung aus dem Haushalt. Ohne rechtliche Begrenzungen könnten Kommunen private Anbieter verdrängen, Wettbewerbsverzerrungen verursachen und erhebliche Haushaltsrisiken eingehen, die letztlich von der Allgemeinheit getragen würden. Deshalb beschränken die Kommunalverfassungen der Länder die wirtschaftliche Betätigung ausdrücklich.

Schutzrichtung der gesetzlichen Schranken

Die Schutzrichtung der gesetzlichen Schranken der wirtschaftlichen Betätigung umfasst folgendes:

✓ Schutz der kommunalen Finanzen

Wirtschaftliche Unternehmen können Verluste erwirtschaften und Investitionsrisiken bergen. Dauerhafte Defizite gefährden den Haushaltsausgleich und die Erfüllung kommunaler Pflichtaufgaben. Daher darf die Kommune nur wirtschaftlich vertretbare Risiken eingehen und muss eine solide Finanzierung sicherstellen.

✓ Schutz der privaten Wirtschaft und des Wettbewerbs

Da kommunale Unternehmen nicht unter denselben Marktbedingungen wie private Unternehmen agieren, besteht die Gefahr der Wettbewerbsverzerrung. Deshalb gilt regelmäßig das Subsidiaritätsprinzip: Die Kommune soll wirtschaftlich nur tätig werden, wenn der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch private Anbieter erfüllt werden kann.

✓ Schutz der Aufgabenbindung der kommunalen Selbstverwaltung

Kommunen sind keine Gewinnunternehmen, sondern Verwaltungsträger mit Gemeinwohlauftrag. Eine zu weitgehende wirtschaftliche Betätigung kann dazu führen, dass Ressourcen von Pflichtaufgaben abgezogen werden und politische Steuerung durch unternehmerische Logik verdrängt wird. Deshalb ist ein öffentlicher Zweck und ein Bezug zur örtlichen Gemeinschaft erforderlich.

Die Schranken im Einzelnen

Schauen wir uns die Schranken der wirtschaftlichen Betätigung nun konkret an:

✓ Das Örtlichkeitsprinzip

Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ist nicht nur eine Befugnisnorm für die wirtschaftliche Betätigung, sondern auch eine Betätigungsgrenze. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht wird »nur« für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gewährt.

Das Örtlichkeitsprinzip ist also eine Begrenzung der Möglichkeit von wirtschaftlicher Betätigung.



Das oberbayerische Alpendorf hat damit keine rechtlich zulässige Möglichkeit, sich mit einer Binnenschiffahrtsflotte auf dem Main wirtschaftlich zu betätigen.

✓ Die Schrankentrias

Eine weitere Begrenzung gibt die *Schrankentrias* vor, die allen kommunalrechtlichen Bestimmungen in Deutschland zugrunde liegt. Wie der Name sagt (Trias) beinhaltet sie drei Voraussetzungen für Zulässigkeit einer wirtschaftlichen Betätigung:

1. **Öffentlicher Zweck:** Ein öffentlicher Zweck muss die wirtschaftliche Betätigung rechtfertigen.

2. **Relationsklausel:** Das Unternehmen muss nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune und zum voraussichtlichen Bedarf stehen.
3. **Subsidiaritätsklausel:** Der Zweck darf nicht besser beziehungsweise wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt werden können.

Öffentlicher Zweck: das Wohl der Einwohner im Blick

Ein *öffentlicher Zweck* ist dann erfüllt, wenn er sich auf die Verpflichtung der Kommune zurückführen lässt, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern.

Was heißt das?

- ✓ Die Gemeinwohlbelange können mannigfaltige, im eigenen Interesse liegenden Aufgaben zur Befriedigung der Bedürfnisse der Einwohner sein.
- ✓ Der öffentliche Zweck bedeutet weit mehr als klassische Daseinsvorsorge im Sinne von Grundversorgung. Den Kommunen wird bei der Festlegung der Zweckbestimmung ein weiter Beurteilungsspielraum zuerkannt, auch das ist Ausfluss des kommunalen Selbstverwaltungsrechts.



Beiträge zur Bekämpfung des Klimawandels, Arbeitsplatzsicherung, Wirtschaftsförderung und der Aufbau dezentraler Energieversorgungsstrukturen erfüllen beispielsweise einen öffentlichen Zweck.

- ✓ Der öffentliche Zweck muss unmittelbar verfolgt werden, eine mittelbare Zweckverfolgung ist nicht erlaubt.



Wenn die Gewinnerzielung das einzige Ziel der wirtschaftlichen Betätigung darstellt, ist ein öffentlicher Zweck nicht erfüllt. Die Gewinnmitnahme ist erlaubt, ausschließliche Gewinnabsicht nicht.

In den Bundesländern gibt es unterschiedliche Sonderregelungen für bestimmte Bereiche der wirtschaftlichen Betätigung. Diese betreffen vor allem Tätigkeiten, bei denen es kaum oder keine Konkurrenz durch private Anbieter gibt oder bei denen der öffentliche Zweck bereits feststeht, weil es sich um Aufgaben der klassischen Daseinsvorsorge handelt.

In solchen Fällen sehen die Kommunalordnungen häufig vor, dass diese Tätigkeiten nicht als wirtschaftliche Betätigung gelten, sondern als sogenannte »nichtwirtschaftliche Betätigung« eingestuft oder die sonst geltenden Einschränkungen gelockert werden. Dadurch können Kommunen diese Aufgaben einfacher und ohne aufwendige Begründung übernehmen.



Die Strom-, Gas-, Wärme- und Wasserversorgung, die Abfall- und Abwasserentsorgung oder auch die Wohnungswirtschaft, der ÖPNV und die Breitbandversorgung können solche privilegierten Bereiche sein.

Angemessen oder nicht? Die Relationsklausel

Die Relationsklausel ist eine weitere Schranke der wirtschaftlichen Betätigung.



Die *Relationsklausel* besagt, dass die wirtschaftliche Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune und zum voraussichtlichen Bedarf stehen muss.

Damit soll die Kommune vor Überforderung ihrer Verwaltungs- und Finanzkraft geschützt werden. Geprüft wird also, ob Art und Umfang der wirtschaftlichen Betätigung angemessen sind.

Kriterien der Prüfung sind:

- ✓ Haushaltslage,
- ✓ Haushaltsvolumen,
- ✓ bereits bestehende Unternehmen,
- ✓ die finanziellen Risiken, die mit der wirtschaftlichen Betätigung einhergehen, sowie die
- ✓ Größe des Personalkörpers der Verwaltung.



Der Bau und der Betrieb eines neuen Spaßbades für 25 Millionen Euro Baukosten und laufenden jährlichen Betriebskostenzuschüssen von drei Millionen Euro mag in einer Großstadt vertretbar sein, in der Gemeinde mit 2500 Einwohnern jedenfalls nicht.

Könnte auch ein anderer übernehmen? Die Subsidiaritätsklausel

Damit eine Kommune wirtschaftlich tätig werden darf, muss am Ende noch das Subsidiaritätsprinzip geprüft werden.



Nach dem *Subsidiaritätsprinzip* ist es erforderlich, dass der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

Das bedeutet: Die Kommune soll nur dann selbst Leistungen am Markt anbieten, wenn private Anbieter diese Aufgabe nicht besser oder nicht wirtschaftlicher erledigen können.

In den Bundesländern ist nicht einheitlich geregelt, wie streng diese Prüfung ausfällt.



Teilweise reicht es schon aus, wenn die Kommune die Leistung genauso gut erbringen kann wie ein privater Anbieter. Man spricht dann von einer *einfachen* oder *unechten Subsidiarität*.

In anderen Fällen muss die Kommune davon ausgehen, dass private Anbieter die Aufgabe nicht mindestens genauso gut erfüllen können. Dann ist die wirtschaftliche Betätigung der Kommune nur zulässig, wenn sie im Vergleich besser geeignet ist.

Die Kommune muss eine Prognoseentscheidung treffen, also vorausschauend bewerten, wer die Aufgabe besser erfüllen kann. Sie darf dabei nicht nur auf den Preis schauen, sondern sollte auch die folgenden Kriterien berücksichtigen:

- ✓ Zuverlässigkeit der Leistung,
- ✓ dauerhafte und sichere Aufgabenerfüllung,
- ✓ Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekte,
- ✓ soziale Gesichtspunkte, zum Beispiel Versorgung aller Bevölkerungsgruppen.

Erst wenn diese Abwägung ergibt, dass die kommunale Leistungserbringung gerechtfertigt ist, ist die wirtschaftliche Betätigung zulässig.



Der Pächter des Restaurants »Ratskeller« im historischen Rathaus zieht aus. Die Stadt Neustadt sieht für den hoch frequentierten Ort auch weiterhin eine gastronomische Nutzung und stellt eigenes Personal ein. Dies ist so nicht zulässig. Hier hätten zunächst andere Gastronomen in der Stadt gefragt werden müssen, ob sie in der von der Stadt gewünschten Güte Pommes und Cola anbieten können.

Historischer Ursprung der Begrenzung von wirtschaftlicher Betätigung der Kommunen

Während der Weltwirtschaftskrise der 1920er- und 1930er-Jahre überhoben sich viele Kommunen personell und finanziell durch die Übernahmen von maroden Betrieben. Städte und Gemeinden verbanden damit das Ziel, Versorgung und Arbeitsplätze zu sichern. Gelungen ist das nur selten. Es fehlten ausgebildetes Personal, Know-how und auch finanzielle Mittel. So wurde aus der Wirtschaftskrise schnell eine Finanzkrise in den Kommunen. Die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 begrenzte deshalb die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen und normierte die eben beschriebene »Schrankentrias«, die Sie heute so – oder so ähnlich – in allen Kommunalverfassungsgesetzen der Länder finden.

Besonderheit: Nebenleistungen oder was eben so »nebenher« laufen darf

Die eben beschriebenen engen Schranken gelten für Nebenleistungen nicht. Damit ist gemeint, dass Dienstleistungen, die mit der wirtschaftlichen Betätigung verbunden sind, dann zulässig sind, wenn ihnen im Vergleich zum Hauptzweck eine untergeordnete Bedeutung zukommt.

Nebenleistungen, auch *Annex-tätigkeiten* genannt, werden also legitimiert, obwohl sie in der Regel keinen öffentlichen Zweck erfüllen. Zu klären sind die Intensität und der Zusammenhang mit der Haupttätigkeit und die Kapazitäten, die gegebenenfalls zeitweise ungenutzt sind.



Saunabetrieb im Schwimmbad oder Annahme von externen Aufträgen in der städtischen Druckerei

Organisationsformen der kommunalen Unternehmen

Die Wahl der Organisations- und Rechtsform für wirtschaftliche Tätigkeiten ist eine kommunalpolitische Entscheidung und Teil des kommunalen Selbstverwaltungsrechts.



Wichtig ist jedoch: Die beschriebenen gesetzlichen Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung gelten unabhängig von der gewählten Organisationsform. Auch privatrechtlich organisierte Unternehmen der Kommune unterliegen den gleichen – zum Teil noch strengeren – Zulässigkeitsvoraussetzungen.

Grundsätzlich kann eine Kommune wirtschaftliche Tätigkeiten in zwei Formen ausüben:

1. in öffentlich-rechtlicher Form
2. in privatrechtlicher Form

In vielen Landesgesetzen gilt ein Vorrang der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen, da hier die Steuerungs-, Kontroll- und Einflussmöglichkeiten des Rates sowie die Transparenz in der Regel größer sind.

Wirtschaftliche Tätigkeit in öffentlich-rechtlicher Form

Betrachten wir zunächst die wesentlichen und praxisrelevanten öffentlich-rechtlichen Formen:

✓ Regiebetrieb

Der Regiebetrieb ist vollständig in die Kommunalverwaltung eingegliedert. Er besitzt keine organisatorische Selbstständigkeit und wird direkt über den kommunalen Haushalt geführt.

- *Vorteile:* hohe Kontrolle durch Rat und Verwaltung, volle Transparenz
- *Nachteile:* geringe Flexibilität, wenig betriebswirtschaftliche Steuerungsmöglichkeiten, unbeschränkte Haftung der Kommune



Sportstätten, Friedhöfe, Schwimmbäder oder Museen

✓ Eigenbetrieb

Der Eigenbetrieb ist organisatorisch und rechnerisch verselbstständigt, besitzt aber keine eigene Rechtspersönlichkeit. Die Kommune haftet unbeschränkt. Merkmale des Eigenbetriebs sind eine eigene Betriebsleistung, ein eigenes Rechnungswesen und ein Betriebsausschuss.

- *Vorteile:* mehr Flexibilität als Regiebetrieb, weiterhin enge politische Kontrolle
- *Nachteile:* volles finanzielles Risiko bei der Kommune



Wasser- und Energieversorgung

✓ Zweckverband

Der Zweckverband ist ein Zusammenschluss mehrerer Kommunen zur gemeinsamen Erfüllung bestimmter Aufgaben. Er ist mitgliederschaftlich organisiert.

- *Vorteile:* Kostenteilung, Nutzung von Synergieeffekten
- *Nachteile:* geringere Einflussmöglichkeiten der einzelnen Kommune



Wasserversorgung, Abfallwirtschaft

✓ Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)

Eine AöR ist rechtlich selbstständig, aber vollständig öffentlich getragen. Sie verfügt über eigenes Personal und eigene Sachmittel und dient der Erfüllung eines öffentlichen Zwecks.

- *Vorteile:* rechtliche Selbstständigkeit bei öffentlicher Kontrolle
- *Nachteile:* geringere direkte Steuerungsmöglichkeiten als bei Eigenbetrieben



Sparkassen, Verkehrsbetriebe

✓ Stiftung

Eine Stiftung ist die dauerhafte Widmung von Vermögen zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks. Sie eignet sich vor allem für langfristige kulturelle oder soziale Aufgaben.

- *Vorteile:* langfristige Zweckbindung, eigenständige Verwaltung
- *Nachteile:* geringe Flexibilität bei Zweckänderungen



Wald, Altersheim, Kunstsammlungen

Wirtschaftliche Tätigkeit in privatrechtlicher Form

Kommunen können wirtschaftliche Tätigkeiten auch in privatrechtlicher Form ausüben oder sich an Unternehmen des Privatrechts beteiligen.



Gehört das Unternehmen vollständig der Kommune, spricht man von einer *Ei-gengesellschaft*. Sind auch private Gesellschafter beteiligt, handelt es sich um eine *Beteiligungsgesellschaft*.

Typische Rechtsformen sind:

- ✓ Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)
- ✓ Aktiengesellschaft (AG)
- ✓ Genossenschaft

Vorteile dieser Rechtsformen in privatrechtlicher Form sind:

- ✓ hohe wirtschaftliche Flexibilität,
- ✓ marktnahe Steuerung,
- ✓ Beteiligung privater Investoren möglich.

Nachteile sind:

- ✓ geringere politische Steuerung,
- ✓ geringere Transparenz gegenüber Ratsmitgliedern und Öffentlichkeit.



Schlachthof-GmbH, Messegesellschaft, Wohnungsunternehmen, Thermenbetrieb

Unabhängig von rechtlichen Grenzen, sollte die zum Teil ausufernde wirtschaftliche Betätigung von Kommunen kritisch gesehen werden. Sie birgt erhebliche Gefahren für die Budgetkompetenz der Vertretungen:

- ✓ **Schattenhaushalte entstehen**, da die Aktivitäten außerhalb des regulären Haushalts geführt werden und nicht immer klar und transparent sind.
- ✓ **Der öffentliche Überblick geht verloren**, gerade dann, wenn in Beteiligungsgesellschaften private und öffentliche Mittel vermischt werden.
- ✓ **Ratsmitglieder geraten in Interessenkonflikte**, wenn Unternehmensinteressen sich von öffentlichen (kommunalen) Interessen unterscheiden.

Teil VII

Kommunale Strukturen



IN DIESEM TEIL

In Teil VII geht es um die Zukunftsfähigkeit kommunaler Strukturen – also darum, wie sich Städte, Gemeinden und Landkreise angesichts wachsender wirtschaftlicher und demografischer Herausforderungen organisatorisch neu aufstellen können und müssen. Im Mittelpunkt stehen dabei zwei zentrale Wege: strukturelle Veränderungen durch Reformen und die zunehmende Bedeutung von Zusammenarbeit über kommunale Grenzen hinweg.

Kommunale Gliederungen

Warum es zu Verwaltungsreformen kommen muss

Gebietsänderungen und ihre Gefahren

Kapitel 20

Kommunale Strukturen und Gebietsänderungen

»**W**er sich nicht wandelt, der wird behandelt« oder »Wer nicht geht mit der Zeit, der geht mit der Zeit« – Sie alle kennen diese Sätze und selbstverständlich gelten diese auch für Anpassungsprozesse in den kommunalen Verwaltungsorganisationen.

Warum sich auch Verwaltungsorganisationen und ihre Strukturen ändern müssen? Denken Sie an Globalisierung, demografischen Wandel, Fachkräftemangel, New Work, Digitalisierung und auch immer wieder steigende und sich verändernde Bürgererwartungen.

Ich bin überzeugt: Kommunalverwaltungen müssen sich permanent verändern, um die Leistungsfähigkeit von kommunaler Selbstverwaltung dauerhaft zu sichern.

»Verwaltungsreform« lautet die Überschrift. Gemeint ist dann auch »Funktionalreform«, »Gebietsreform« und »Verwaltungsstrukturereform«. Schauen wir uns das jetzt mal konkret an:

Verwaltungsreformen

Verwaltungsreformen sind politisch gesteuerte Veränderungsprozesse, die Aufgaben, Strukturen, Prozesse und Steuerungsinstrumente der öffentlichen Verwaltung betreffen. Naturgemäß sind diese konfliktbehaftet, weil jede Veränderung zuerst mit Sorgen und Ängsten der Beschäftigten verbunden wird.

Unter Verwaltungsreform versteht man geplante Eingriffe in Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung.

Typische Zielsetzungen sind:

- ✓ Effizienzsteigerung, namentlich Kostenreduktion und Ressourcennutzung
- ✓ Effektivität
- ✓ Bürgerorientierung und Servicequalität
- ✓ Flexibilität und Innovationsfähigkeit
- ✓ Rechtssicherheit und Steuerungsfähigkeit

Verwaltungsreformen lassen sich in drei Haupttypen unterscheiden:

1. Funktionalreform
2. Verwaltungsstrukturreform
3. Gebietsreform

Die Gebietsreform nimmt dabei eine Sonderstellung ein und wird deshalb in diesem Kapitel ausführlich betrachtet.

Funktionalreform

Die Funktionalreform wird auch Aufgabenverteilungsreform genannt. Unter diese Begriffe werden alle Maßnahmen gefasst, die die Verwaltungsaufgaben den Verwaltungsträgern sowie ihren Organen, Behörden und Einrichtungen ganz konkret zuordnen mit dem Ziel, dass die Aufgabenerledigung genau an dieser Stelle optimal erfolgt.

Leitfrage ist: Wer soll welche Aufgabe erfüllen, damit sie effizient, fachlich kompetent und bürgernah erledigt wird? Zentrale Prinzipien sind:

- ✓ Subsidiarität: Aufgaben möglichst bürgernah erledigen
- ✓ Spezialisierung: Bündelung von Fachkompetenz
- ✓ Wirtschaftlichkeit und Effizienz
- ✓ Transparenz der Zuständigkeiten



Digitalisierungsprozesse in den Ländern: In vielen Ländern werden IT-Dienste in zentralen Landesbetrieben gebündelt und die Services den Kommunen zur Verfügung gestellt. Damit werden insgesamt Kosten gesenkt und Sicherheitsstandards erhöht.

Verwaltungsstrukturreform

Die Verwaltungsstrukturreform zielt auf die organisatorische Neuordnung von Behörden und Hierarchien in den Ländern. Es geht um die Frage, wie viele Ebenen notwendig sind und wie Zuständigkeiten organisiert werden. Zentrale Ansatzpunkte sind insbesondere der Abbau von Mittelinstanzen, wie Regierungspräsidien beziehungsweise Bezirke, und die Zusammenlegung von Behörden.



So wurden in Niedersachsen mit dem 01.01.2005 die vier Regierungsbezirke Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Weser-Ems abgeschafft. Diese Bezirke waren die mittlere Verwaltungsebene zwischen Landesregierung und den Landkreisen beziehungsweise kreisfreien Städten.

Die benannten Ziele waren:

- ✓ **Modernisierung und Vereinfachung der Verwaltung:** Aus dem dreistufigen Verwaltungsaufbau (Land – Regierungsbezirk – Landkreis/kreisfreie Stadt) wurde der zweistufige Verwaltungsaufbau. Die vom Bezirk wahrgenommenen Aufgaben wurden auf die Landesebene oder die kommunale Ebene verteilt.
- ✓ **Kostensparnis und Effizienz:** Verwaltung sollte schlanker und effizienter werden. Durch den Wegfall einer ganzen Verwaltungsebene sollten Einsparungen bei Personal und Sachkosten möglich werden.

Gebietsreform

Die Gebietsreform ist die »brutalste« Verwaltungsreform. Hier sind Veränderungen des territorialen Zuschnitts gemeint und diese können sowohl das Gemeindegebiet wie auch das Kreisgebiet betreffen.

Warum wird über Gebietsreformen immer wieder diskutiert? Sie haben erfahren, dass die Kommunen berechtigt wie verpflichtet sind, ihre Aufgaben selbstständig zu erfüllen, blättern Sie dazu gerne noch mal in das Kapitel 6.

Doch nicht jede Gemeinde, nicht jede Stadt und jeder Landkreis sind gleichermaßen leistungsfähig. Es gibt ganz erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die Größe und die finanzielle Leistungsfähigkeit. Die Frage, die Länder – und auch die Verantwortlichen vor Ort in den Kommunen – beantworten müssen, ist deshalb, wie die freiwilligen und pflichtigen Aufgaben schlüssig gelöst werden können, wie sich weitergedacht die »optimale Betriebsgröße« einer Kommune darstellt.

Sind 23.341 Einwohner die richtige Betriebsgröße?

Durchschnittlich 23.341 Menschen wohnen in den westlichen Industrieländern in einer Gemeinde. Dabei gibt es erhebliche Unterschiede, weil die Verwaltungssysteme stark variieren. In Japan beispielsweise liegt der Durchschnitt bei über 70.000 Menschen, in Ungarn bei rund 3000 Menschen. Auch zwischen den Bundesländern sind die Unterschiede groß. Die größten Durchschnittsgemeinden hat Nordrhein-Westfalen mit durchschnittlich knapp 42.000 Einwohnern, die kleinsten Rheinland-Pfalz mit deutlich unter 2000 Einwohnern.

Rechtliche Zulässigkeit von Gebietsreformen

Wir hatten erarbeitet, dass Gebietsreformen grundsätzlich zulässig sind (vergleiche dazu Kapitel 5) und dies auch zwangsweise. Selbstverständlich sind auch freiwillige Gebietsänderungen denkbar, also auf Initiative und dem Willen der betroffenen Kommunen selbst.

Die rechtlichen Voraussetzungen lauten zusammengefasst:

- ✓ Anhörung der betroffenen Kommunen
- ✓ Gründe des öffentlichen Wohls



Seltsam: Während sich die Landesebenen so viele Gedanken über die Gebietsreformen auf kommunaler Ebene machen, gilt das für ihre eigenen Länderstrukturen offensichtlich nicht. Alle Versuche und Initiativen zur Neugliederung des Bundesgebietes scheiterten, zuletzt der Versuch, aus Berlin und Brandenburg ein einziges Bundesland zu machen.

Zum Nachdenken: Sachsen-Anhalt wird nach derzeitigen Bevölkerungsprognosen schon im Jahr 2030 unter die Zahl von 2 Millionen Einwohner fallen. Das sind dann so viele Einwohner wie in Hamburg, nur doppelt so viele wie in Köln und schon die niedersächsische Landeshauptstadt Hannover hat deutlich über 500.00 Einwohner.

Ziele der Gebietsreformen

Mit Gebietsreformen wird die Frage beantwortet, wie eine leistungsfähige und zukunftssichere Kommune aussieht.

Im Wesentlichen sollten und sollen folgende Ziele erreicht werden:

- ✓ **Leistungsfähigere Verwaltung:** Kleine Gemeinden haben oft zu wenig Personal, Geld und Fachkompetenz. Durch Zusammenschlüsse können Verwaltungen professioneller und effizienter arbeiten. Vor allem kann das notwendige Fachpersonal bei komplexen Aufgaben auch vorgehalten werden.

- ✓ **Kosteneinsparung und Wirtschaftlichkeit:** Größere Verwaltungen senken die Kosten und verhindern Doppelstrukturen. Hinzu kommt, dass größere Einheiten Investitionen besser finanzieren und auch andere Preise erzielen können.
- ✓ **Höhere Standards für den Bürger:** Die Qualität der Leistungserfüllung steigt, der Service kann verbessert werden, beispielsweise durch längere Öffnungszeiten oder digitale Serviceangebote.
- ✓ **Anpassung an gesellschaftliche Veränderungen:** Lebensräume verändern sich, die Mobilität steigt. Die Gemeindegrenzen passen an vielen Stellen eben nicht mehr zu den realen Lebensräumen der Menschen. Und denken Sie dabei auch an die demografischen Verschiebungen und Veränderungen: Bevölkerungswachstum in Städten, Abwanderung im ländlichen Raum.
- ✓ **Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung:** Größere Kommunen sind politisch und finanziell handlungsfähiger und können – ganz im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung – ihre Aufgaben vernünftig wahrnehmen. Auch die kommunalen Entwicklungsmöglichkeiten steigen. Planungen für Wohngebiete, Gewerbe, Verkehr und Umwelt werden schlüssiger.



Selbstverständlich müssen diese Ziele und »Notwendigkeiten« von Gebietsreformen zur Erreichung der vorgenannten Ziele mit Blick auf die rasanten Digitalisierungsprozesse in Gesellschaft wie Kommunen nochmals neu und sicher auch anders gedacht werden.

Geschichte der Gebietsreformen

Gebietsreformen waren das große kommunale Thema in den 1960er- und 1970er-Jahren in Westdeutschland. Modernisierung und erstklassige Leistungen des Staates, nicht nur in den Städten, sondern auch auf dem Land – das war die politische Idee. Exzellente Infrastrukturen und Schulen, effiziente Rathäuser und Landkreisverwaltungen, das funktionierte aus der damaligen Sicht nur durch kommunale Reformen, durch Gebietsreformen. Und Verwaltungsarbeit in den Gemeinden und Landkreisen sollte kostengünstiger erfolgen.

So wurde die Selbstständigkeit vieler kleiner Gemeinden mit eigenem hauptamtlichem Bürgermeister und einem eigenen Gemeinderat aufgelöst. Viele kleine Kommunen wurden eingemeindet oder verschmolzen. Zahlreiche kreisfreie Städte verloren ihre Kreisfreiheit und wurden zu kreisangehörigen Städten. Die Gebietsreformen veränderten die politische Geografie Westdeutschlands massiv. Die durchschnittliche Gemeindegröße stieg von rund 2500 Menschen auf knapp 13.000 Einwohner. Mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein wurden in allen westdeutschen Bundesländern Ende der 1960er- und Anfang der 1970er-Jahre Gebietsreformen durchgeführt.

Auch die Landkreisebenen waren betroffen, zumeist wurde aus zwei oder drei kleineren Landkreisen ein Landkreis gebildet.

Nach der Wiedervereinigung zogen die neuen Bundesländer, auch getrieben durch zum Teil massive Einwohnerverluste, nach und veränderten mehrfach die kommunalen Strukturen.

Risiken der Gebietsreformen

Rheinland-Pfalz und Thüringen haben die Gemeinden mit durchschnittlich nur ungefähr 2000 Einwohnern. Folgerichtig wurde jüngst gerade in diesen beiden Ländern über Gebietsreformen diskutiert.

Mit welchem Ergebnis fragen Sie sich? Nun, in beiden Bundesländern sind die Initiativen aus den Landesregierungen krachend gescheitert.

Warum? Wissenschaftliche Untersuchungen zeigen zunächst, dass die Effizienz der Verwaltungen und die Kosteneffekte sich deutlich geringer als jeweils prognostiziert darstellen. Das ist zum Teil auch gut erklärbar: Die Kosten für den Betrieb eines Busses hängen nicht von der Einwohnerzahl ab.

Und für die Zielerreichung der Gebietsreformen wurden hohe politische Preise bezahlt. Nachzuweisen ist namentlich:

- ✓ Identität und Heimat gehen verloren.
- ✓ Die Beteiligung von Bürgern und Einwohnern in ihren dann größeren kommunalen Gebilden sinkt.
- ✓ Die Demokratiezufriedenheit nimmt ab.
- ✓ Die Zahl der Kandidaten bei Kommunalwahlen sinkt.
- ✓ Der Arbeitsaufwand für die Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamtes steigt.
- ✓ Die Bürgernähe nimmt ab.

Städtefusion Goslar-Vienenburg, ein ganz eigener Erfahrungsbericht

Erlauben Sie mir einen ganz persönlichen Erfahrungsbericht, gleichsam als »anerkannter Gebietsreformexperte«, denn schließlich verantwortete ich als Oberbürgermeister der Stadt Goslar federführend die Städtefusion Goslar-Vienenburg zum 01.01.2014. Konkret handelte es sich hier um eine von mir oben benannte freiwillige Gebietsreform. Vor der Fusion hatte die Stadt Goslar circa 40.000 Einwohner und die Stadt Vienenburg circa 10.000 Einwohner.

Als wir zum 1. Januar 2014 Goslar und Vienenburg zu der neuen 50.000- Einwohner-Stadt zusammenführten, war die Zielrichtung klar: Verwaltung effizienter machen, Kosten senken und den Bürgerservice verbessern.

Der Zusammenschluss war kein romantisches Projekt kommunaler Identitätsbildung, sondern eine nüchterne Antwort auf demografischen Druck, begrenzte Haushaltsmittel und steigende Anforderungen an kommunale Leistungsfähigkeit. In der öffentlichen Debatte wurde die Fusion nicht zufällig als »Zweckehe« beschrieben.

Diese Zielsetzung entsprach dem damaligen Stand der Ideen von Verwaltungsmodernisierung: Doppelstrukturen sollten abgebaut, Spezialisierung ermöglicht und Prozesse standardisiert werden. Größere Verwaltungseinheiten galten als professioneller, robuster gegenüber Personalausfällen und besser in der Lage, komplexe Aufgaben – von Bauleitplanung bis Digitalisierung – zu bewältigen. Hinzu kam, dass wir sowohl in Goslar als auch in Vienenburg massive Einwohnerrückgänge in den 1990er- und 2000er-Jahren zu verzeichnen hatten und unsere Verwaltungsjacken ein wenig zu groß geworden waren.

Auch fiskalisch war der Zusammenschluss eingebettet in eine klare Erwartung: Konsolidierung, Entschuldungshilfen durch das Land Niedersachsen (das wurde damals in Niedersachsen »Zukunftsvertrag« genannt, andere Länder hatten ähnliche Entschuldungsprogramme aufgelegt) und langfristige Stabilisierung der kommunalen Handlungsfähigkeit.

Rückblickend stellt sich jedoch eine Frage, die in vielen Gebietsreformen erst zeitverzögert an Bedeutung gewinnt: Haben wir zwar Verwaltungsrationalität gewonnen, aber demokratische Nähe verloren?

Empirische Studien zu kommunalen Fusionen zeigen ein differenziertes Bild. Einsparungen entstehen vor allem in Querschnittsbereichen – Leitung, Organisation, IT, Controlling –, während operative Bereiche (Bauhof, soziale Dienste, Bürgerbüros) häufig kaum schrumpfen können, ohne die Leistungsqualität zu gefährden. Zudem treten Effizienzgewinne meist nicht kurzfristig auf, sondern erst nach mehreren Jahren organisatorischer Konsolidierung. Auch der Bürgerservice profitiert nicht automatisch von Größe. Einheitliche Prozesse, digitale Angebote und bessere Erreichbarkeit müssen aktiv gestaltet werden; sie entstehen nicht allein durch Strukturveränderung. In der Praxis zeigt sich oft: Die Verwaltung wird leistungsfähiger – aber nicht zwingend »näher am Menschen«.

Der sensiblere Teil der Bilanz betrifft die demokratische Dimension. Kommunale Demokratie lebt von Nähe: kurze Wege zu Mandatsträgern, persönliche Bekanntschaft, unmittelbare Verantwortungszuordnung. Fusionen verändern diese Architektur.

In der Stadt Goslar und der Stadt Vienenburg war bereits der Entscheidungsprozess von einem klassischen Zielkonflikt geprägt: Einerseits gab es Forderungen nach stärkerer Bürgerbeteiligung bis hin zu einer Bürgerbefragung. Andererseits stand der erhebliche Zeit- und Finanzdruck im Raum, Förder- und Entschuldungsvoraussetzungen durch das Land Niedersachsen einzuhalten.

Nach Fusionen zeigen Untersuchungen häufig folgende Effekte und die möchte ich aus der ganz eigenen Erfahrung unterstreichen:

- ✓ **Gefühlte Repräsentationsdistanz:** Bürger aus ehemals eigenständigen Kommunen empfinden Entscheidungen stärker als »fern« oder »zentralisiert«. Das gilt insbesondere für die kleineren Partner, die schnell als »Fusionsverlierer« gelten oder schlicht »eingemeindet« wurden. Identifikation mit dem Gesamtkonstrukt entsteht langsamer als der Verlust lokaler Selbstverständlichkeit.
- ✓ **Steigende Beteiligungshürden:** Informationswege werden komplexer, persönliche Zugänge zu Entscheidungsträgern seltener. Das gilt für den Zugang zum Bürgermeister, aber auch zu den Ratsmitgliedern.

- ✓ **Verwaltungslogik dominiert Politiklogik:** Größere Organisationen tendieren zu stärkerer Standardisierung, Formalisierung und Hierarchisierung. Das erhöht Steuerbarkeit – kann aber die politische Aushandlung lokaler Besonderheiten schwächen.

Diese Effekte bedeuten nicht automatisch ein demokratisches Scheitern. Sie zeigen aber, dass Effizienzgewinne häufig mit einem Verlust an gefühlter Selbstwirksamkeit einhergehen können.

Eine ehrliche Bewertung der Städtefusion Goslar-Vienenburg müsste mehrere Dimensionen systematisch betrachten (was aber bis heute nicht erfolgt ist), insbesondere:

- ✓ **Finanzielle Auswirkungen:** Ich denke hier an die Entwicklung von Haushaltsvolumen und Investitionstätigkeiten, Finanzaufweisungen, Schuldenstand, Personalkostenquote und insbesondere den konkreten Verwaltungsaufwand je Einwohner.
- ✓ **Servicequalität und Verwaltungsinnovationen:** Erreichbarkeit der Verwaltung, Bearbeitungszeiten, Schaffung und Nutzung digitaler Angebote, Bürgerzufriedenheit.
- ✓ **Demokratische Qualität:** Wahlbeteiligung in den ehemaligen Stadtteilen, Anzahl von Kandidaten, Nutzung von Partizipationsformaten.

Gerade die letzte Kategorie wird in kommunalen Reformprozessen selten systematisch erhoben – obwohl sie für die langfristige Akzeptanz zentral ist.

Eine nüchterne Schlussfolgerung: Die Fusion von Goslar und Vienenburg war sachlich gut begründet und entsprach den rationalen Anforderungen moderner Kommunalsteuerung. Wahrscheinlich hat sie die strukturelle Leistungsfähigkeit der Verwaltung gestärkt und fiskalische Stabilität unterstützt.

Ob sie jedoch den Bürgerservice spürbar verbessert und gleichzeitig demokratische Nähe bewahrt hat, bleibt eine offene – und legitime – Frage. Mit meiner Erfahrung von heute und dem zeitlichen Abstand zum Oberbürgermeisteramt sehe ich dieses Thema zunehmend kritischer.

Gebietsreformen lösen strukturelle Probleme, aber sie ersetzen nicht die kontinuierliche Pflege demokratischer Beteiligung. Größe schafft Effizienzpotenziale, aber keine automatisch bessere Demokratie. Wenn kommunale Fusionen dauerhaft akzeptiert werden sollen, müssen sie nicht nur verwaltungsökonomisch funktionieren, sondern auch neue Formen von Nähe, Transparenz und Mitwirkung aktiv organisieren.

Die eigentliche Lehre liegt deshalb weniger in der Entscheidung zur Fusion selbst als in der Frage, wie politische Steuerung, Bürgerbeteiligung und lokale Identität in größeren kommunalen Einheiten neu und anders gestaltet werden können.

Schauen wir uns im nächsten Kapitel deshalb die sanfteren Wege von Effizienzsteigerungen auf kommunaler Ebene an, Formen der kommunalen Kooperationen und interkommunaler Zusammenarbeit.

Warum kommunale Kooperationen so notwendig sind

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) beziehungsweise kommunale Gemeinschaftsarbeit als Zukunftsthema

Besondere Formen der kommunalen Zusammenarbeit

Städtepartnerschaften

Kommunale Spitzenverbände

Kapitel 21

Kommunale Kooperationen

Können die Gemeinden, Städte und Landkreise wirklich alle ihre Aufgaben selbst schlüssig und effizient lösen? Aktuell gewiss nicht überall und hinzu kommt, dass sich die Aufgaben dynamisch verändern. Ich meine: Auch kommunale Verwaltungsstrukturen müssen sich verändern.

Der Veränderungsdruck liegt auf der Hand:

✓ **Begrenzte Ressourcen**

Die kommunalen Ressourcen, denken Sie an Personal, Fachwissen, finanzielle Spielräume und administrative Kapazitäten, reichen in vielen Kommunen nicht mehr aus, um die beschriebene Aufgabenveränderung bei weiter hohem Standard der Aufgabenerfüllung allein zu bewältigen.

✓ **Räumliche Grenzen**

Wachsende Städte und verdichtete Regionen stoßen zunehmend an räumliche Grenzen. Die Ausweisung neuer Wohn- und Gewerbeflächen, Verkehrsprojekte oder Infrastrukturvorhaben lassen sich niemals innerhalb der administrativen Grenzen einer einzelnen Kommune schlüssig realisieren.

✓ **Geschwindigkeit**

Die notwendige Geschwindigkeit aktueller Veränderungsprozesse auf kommunaler Ebene ist inzwischen sehr hoch. Während früher Entwicklungszeiträume von fünf bis zehn Jahren angenommen wurden, müssen Anpassungen heute innerhalb weniger Monate erfolgen. Diese Dynamik überfordert klassische Verwaltungsstrukturen. Kooperationen ermöglichen flexiblere Reaktionsfähigkeit, schnelleren Wissenstransfer und arbeitsteilige Umsetzung komplexer Projekte.

Ob Gebietsreformen dafür die kluge und schlüssige Antwort sind? Ich hatte dazu in Kapitel 20 jedenfalls ein Fragezeichen gesetzt.

Ich meine, dass dem Mangel an Finanzen und Fachkräften sowie dem Wunsch, eine wirkmächtige kommunale Selbstverwaltung zu erhalten, mit kommunalen Kooperationen und interkommunaler Zusammenarbeit zu begegnen ist.

Die Begriffe »kommunale Kooperationen« und »interkommunale Zusammenarbeit« beziehungsweise »kommunale Gemeinschaftsarbeit« werden oft synonym verwendet, sind aber nicht deckungsgleich.



Kommunale Kooperationen bezeichnen alle Formen der Zusammenarbeit von Kommunen mit anderen Akteuren zur gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben. Kooperationspartner können andere kreisangehörige Kommunen, Landkreise, öffentliche Einrichtungen, Unternehmen, Vereine oder zivilgesellschaftliche Organisationen sein. Ziel kommunaler Kooperationen ist es, Ressourcen effizient zu nutzen, Fachwissen zu bündeln, Kosten zu senken und die Qualität öffentlicher Leistungen zu verbessern. Kommunale Kooperationen können zeitlich befristet oder dauerhaft angelegt sein und in unterschiedlichen organisatorischen Formen stattfinden, etwa als Projektpartnerschaft, Vertragspartnerschaft oder gemeinsamer Betrieb.



Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) (in mehreren Ländern auch »kommunale Gemeinschaftsarbeit« genannt) bezeichnet die freiwillige oder gesetzlich geregelte Kooperation von Kommunen, um gemeinsame Aufgaben effizienter, kostengünstiger und qualitativ besser zu erfüllen. Dabei bündeln die beteiligten Kommunen Ressourcen, Fachwissen und Infrastruktur, beispielsweise in den Bereichen Verwaltung, Abfallentsorgung, Bauhof, Verkehr, Digitalisierung oder Wirtschaftsförderung. Ziel der interkommunalen Zusammenarbeit ist es, Synergien zu nutzen, Doppelstrukturen zu vermeiden und die Leistungsfähigkeit der beteiligten Kommunen zu stärken, ohne deren politische Selbstständigkeit aufzugeben.

Interkommunale Zusammenarbeit ist damit eine spezielle Form der kommunalen Kooperation und meint die Zusammenarbeit ausschließlich zwischen mehreren Kommunen.



Der Begriff der IKZ wird in Rechtsprechung und Literatur nicht einheitlich verwendet. Teilweise wird er eng verstanden und auf freiwillige, vertragliche Kooperationsformen beschränkt. Die weit überwiegende Auffassung legt jedoch einen weiteren Begriff zugrunde. Danach umfasst die IKZ sämtliche rechtlich vorgesehenen Formen der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung durch mehrere Kommunen, einschließlich institutionalisierter Zusammenschlüsse mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Die Zukunft der Kommunen liegt in Kooperationen

Da ich kein Redenschreiber für Politiker bin, darf ich die Probleme in den Kommunen auch als »Probleme« benennen und muss nicht von »Herausforderungen« sprechen.

Die Probleme in Gemeinden, Städten und Landkreisen werden jedenfalls größer:

- ✓ Chronische Unterfinanzierung
- ✓ Fachkräftemangel
- ✓ Digitalisierung
- ✓ Bewältigung der Klima- und Mobilitätswende
- ✓ Demografie
- ✓ Fördermittelakquise und Abarbeitung von Fördermittelprogrammen

Diese Entwicklungen führen dazu, dass viele Kommunen ihre Aufgaben immer schwerer allein bewältigen können.

Kommunale Kooperationen stellen deshalb ein zentrales Instrument der Problembewältigung dar.

Begriff

Kommunale Kooperationen umfassen alle Formen der Zusammenarbeit einer Kommune mit externen Partnern zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Kooperationspartner können dabei andere öffentliche Einrichtungen, Landkreise, Zweckverbände, Unternehmen, Hochschulen sowie Universitäten, Vereine oder zivilgesellschaftliche Organisationen sein.

Die Kooperationen sind dabei nicht zwingend dauerhaft angelegt und rechtlich institutionalisiert, sondern vielmehr zumeist projektbezogen und sehr flexibel.

Im Mittelpunkt steht nicht zwingend die Zusammenarbeit zwischen gleichrangigen Kommunen, sondern die Bündelung unterschiedlicher Kompetenzen, Ressourcen und Perspektiven. Kommunale Kooperationen sind damit ein Instrument, das über klassische Verwaltungsstrukturen hinausgeht.

Ziele

- ✓ Einbindung von externem Know-how
- ✓ Effizienzsteigerung und Kostensenkung

- ✓ Beschleunigung von Projekten und Maßnahmen
- ✓ Erschließung von innovativen Finanzierungsmöglichkeiten
- ✓ Verbesserung von Bürgerservice und Standards der Aufgabenerfüllung

Formen

Sie können verschiedene Formen der kommunalen Kooperationen unterscheiden:

Projektbezogene Kooperationen

Projektbezogene Kooperationen sind befristete Zusammenschlüsse mehrerer Akteure zur Umsetzung eines klar abgegrenzten Vorhabens. Sie sind häufig fördermittelgebunden, besitzen eine feste Laufzeit und eine projektbezogene Steuerungsstruktur. Genutzt wird diese Form insbesondere bei Stadtentwicklungsprojekten, Klimaschutzinitiativen, Mobilitätskonzepten oder Digitalisierungsprojekten.



Die Stadt Neustadt kooperiert im Rahmen des Projekts »Smart City Neustadt« mit einem regionalen Energieversorger, einem IT-Unternehmen und einer Hochschule. Ziel ist die Erprobung digitaler Sensorik zur Verkehrssteuerung sowie zur Energieoptimierung kommunaler Gebäude. Die Stadt stellte Flächen, Daten und Koordination bereit, während die Partner technische Lösungen und wissenschaftliche Auswertung liefern. Nach Abschluss der Pilotphase werden ausgewählte Anwendungen in den Regelbetrieb überführt.

Vertragliche Kooperationen

Vertragliche Kooperationen beruhen auf formell geregelten Leistungs- oder Betreiberverträgen. Die Kommune bleibt Auftraggeberin und steuert Themen wie Qualität, Datenschutz und Wirtschaftlichkeit, beispielsweise mit IT-Dienstleistern, Energieversorgern oder Planungsbüros.



Die Stadt Neustadt betreibt ihr zentrales Dokumentenmanagementsystem gemeinsam mit einem spezialisierten IT-Dienstleister. Der Dienstleister übernimmt Wartung, Updates und Support, während die Verwaltung die fachliche Steuerung, Datensicherheit und Anwenderprozesse verantwortet. Dadurch kann in Neustadt die Digitalisierung beschleunigt werden, ohne eigenes Fachpersonal dauerhaft aufzubauen.

Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP)

Dies sind langfristige Kooperationen zwischen Kommune und privaten Unternehmen zur Planung, Finanzierung, Errichtung und zum Betrieb öffentlicher Infrastruktur. Risiken und Investitionen werden aufgeteilt.



Die Stadt Neustadt realisiert mehrere Schulneubauten im Rahmen einer ÖPP. Ein privater Partner übernimmt Bau, Finanzierung und Gebäudemanagement über einen langfristigen Zeitraum. Die Stadt konzentriert sich auf pädagogische Nutzung und Qualitätskontrolle. Das alles geht im ÖPP-Modell für die Stadt Neustadt mit einem privaten Partner schneller als allein.

Netzwerk- und Wissensk Kooperationen

Netzwerk- und Wissensk Kooperationen dienen dem strukturierten Austausch von Wissen und Innovationen mit Hochschulen, Forschungseinrichtungen oder Start-ups.



Die Stadt Neustadt arbeitet mit der Universität in Neustadt in sogenannten Reallaboren zusammen. Dort werden neue Mobilitäts- und Energiekonzepte unter realen Bedingungen getestet. Die Kommune profitiert von wissenschaftlicher Begleitung sowie dem Engagement von Studenten, während die Uni reale Anwendungsdaten erhält.

Regionale und sektorale Partnerschaften

Diese Partnerschaften verbinden Kommunen mit Akteuren aus Wirtschaft, Tourismus, Bildung, Gesundheitswesen oder Kultur zur regionalen Entwicklung.



Die Stadt Neustadt verfolgt im Rahmen der »Green City«-Strategie eine enge Zusammenarbeit mit lokalen Unternehmen, Energiegenossenschaften und Umweltverbänden. Ziel ist der Ausbau erneuerbarer Energien, nachhaltiger Mobilität und regionaler Wertschöpfung. Die Stadt Neustadt übernimmt hierbei eine koordinierende Rolle.

Chancen und Nutzen

Chancen und Nutzen bestehen darin, durch kommunale Kooperationen begrenzte Ressourcen besser nutzen und neue Handlungsspielräume eröffnen zu können. Sie erleichtern den Zugang zu Fachwissen, fördern Innovation und ermöglichen eine schnellere Umsetzung komplexer Projekte. Darüber hinaus können sie helfen, finanzielle Risiken zu teilen und Fördermittel effizienter zu erschließen. Und sie helfen, das Fachkräfteproblem in den Verwaltungen zu begegnen.

Gleichzeitig stärken Kooperationen die Vernetzung im kommunalen Umfeld und fördern ein gemeinsames Verantwortungsverständnis für regionale Entwicklung und Daseinsvorsorge.

Risiken und Herausforderungen

Bei allen beschriebenen Vorteilen entsteht bei Kooperationen eine Abhängigkeit von externen Akteuren, finanziell wie im Bereich des Know-how. Interessen und Zielvorstellungen von Kommune und Partner sind nicht immer deckungsgleich.

Steuerungs- und Kontrollaufwand erhöhen sich, gegebenenfalls auch rechtliche und vergaberechtliche Anforderungen, etwa im Bereich der Transparenzpflichten und der Sicherstellung des Öffentlichkeitsgebotes.



Eine klare Zieldefinition, transparente Vertragsgestaltung und kontinuierliche Kommunikation sind zentrale Gelingensbedingungen für erfolgreiche Kooperationen. Sie sind ein wesentliches Instrument zur Bewältigung immer komplexerer Aufgaben auf kommunaler Ebene und der chronischen Finanzschwäche auf kommunaler Ebene. Kommunale Kooperationen ergänzen klassische Verwaltungsstrukturen und eröffnen neue Lösungsräume, ohne die kommunale Selbstverwaltung grundsätzlich infrage zu stellen. Kooperationen sind allerdings nicht zuerst eine technische oder juristische Frage, sondern auch eine kulturelle. Vor Ort ist ein Mentalitätswandel erforderlich: Silodenken, Konkurrenz zwischen Kommunen und institutionelle Abgrenzungen müssen überwunden werden. Erfolgreiche Kooperation erfordert Vertrauen, Transparenz und Dialog.

Der Königsweg: interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)

Betrachten wir den »Königsweg« kommunaler Kooperationen, die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ).

Sie ist kein Sparinstrument, sondern ein strategisches Modell moderner kommunaler Selbstverwaltung, und bietet Kommunen besondere Vorteile, die über allgemeine kommunale Kooperationen hinausgehen. Ihr zentraler Mehrwert liegt darin, dass kommunale Aufgaben gemeinsam, aber weiterhin öffentlich-rechtlich, demokratisch legitimiert, transparent und dauerhaft wahrgenommen werden.

Chancen und Vorteile von IKZ

Interkommunale Zusammenarbeit bietet eine ganze Reihe von Chancen:

✓ **Verhinderung von Gebietsreformen und Erhalt kommunaler Selbstverwaltung**

Im Unterschied zu Gebietsreformen bleibt die politische Selbstständigkeit der beteiligten Kommunen erhalten. Entscheidungen werden weiterhin kommunal legitimiert, zugleich gewinnen die Kommunen durch gemeinsames Auftreten an Gewicht.

✓ **Sicherung der Leistungsfähigkeit kommunaler Selbstverwaltung**

Interkommunale Zusammenarbeit ermöglicht es gerade den kleineren Kommunen, Aufgaben mit hohen fachlichen, technischen oder rechtlichen Anforderungen weiterhin mit hoher Qualität und nah bei den Menschen zu erfüllen. Durch die Bündelung von Personal, Spezialwissen und Infrastruktur können Aufgaben wahrgenommen werden, die einzeln nicht mehr oder nur noch mit unverhältnismäßigem Aufwand leistbar wären beziehungsweise an andere Ebenen abgegeben werden müssten.

✓ **Effizienzgewinne und Kostenstabilität**

Durch gemeinsame Aufgabenerfüllung lassen sich Skaleneffekte realisieren. Fixkosten werden auf mehrere Schultern verteilt, Doppelstrukturen abgebaut und Investitionen wirtschaftlicher gestaltet. Anders als bei vollständigen Auslagerungen verbleiben diese Effizienzgewinne innerhalb der kommunalen Ebene und wandern nicht zu privaten Dritten.

✓ **Fachkräftesicherung und Attraktivität als Arbeitgeber**

Interkommunale Zusammenarbeit schafft größere Organisationseinheiten mit vielfältigeren Aufgabenprofilen, besseren Vertretungsregelungen und höheren Entwicklungsperspektiven. Dies erhöht die Attraktivität des öffentlichen Dienstes im Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte.

✓ **Kein Kirchturmdenken**

Durch IKZ lassen sich raumübergreifender Aufgaben schlüssiger bewältigen. Viele Themen machen doch nicht an den kommunalen Grenzen halt und lassen sich mit Kirchturmdenken lösen. Interkommunale Zusammenarbeit ermöglicht sachgerechte Lösungen entlang funktionaler Räume.

Risiken, Nachteile und Grenzen von IKZ

Ich habe beschrieben, dass IKZ der »Königsweg« zur Beantwortung der kommunalen Zukunftsfragen ist, ganz ohne Gebietsreformen. Deshalb möchte ich »Risiken, Nachteile und Grenzen« sehr klein schreiben, ohne sie allerdings verschweigen zu wollen und zu können.

✓ **Verlust unmittelbarer Steuerung und längere Entscheidungswege**

Argumentiert wird mit dem Verlust von unmittelbarer Steuerung, weil sich Entscheidungsprozesse auf gemeinsame Gremien konzentrieren beziehungsweise Abstimmungsprozesse erforderlich sind. Das erhöht Koordinationsaufwand, vermindert Flexibilität und kann zu längeren Entscheidungswegen und Zeitverlusten führen.

✓ **Machtgefälle**

Die kommunalen Partner sind nie gleich groß und finanzkräftig. Diese Ungleichgewichte zwischen den Partnern können zu Machtasymmetrien führen.

✓ **Rechtliche Anforderungen**

Haftungs- und Vergabeverfahren sind komplex und müssen klar geregelt sein.

✓ **Demokratiegebote**

Das Öffentlichkeitsgebot kommunaler Gremiensitzungen darf nicht durch IKZ-Konstruktionen umgangen werden. Deshalb ist bei IKZ-Verbindungen sehr sorgfältig und vorab zu klären, wie die Transparenz von Entscheidungen in gemeinsamen Gremien und Kontrollmöglichkeiten durch alle Ratsmitglieder und die Öffentlichkeit sichergestellt werden kann.

Rechtliche Grundlagen von IKZ

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht ist Legitimationsgrundlage und Schranke für IKZ.

Verfassungsrecht

Erinnern Sie sich noch an die »majestätischen« Gemeindehoheiten? Blättern Sie gerne noch mal in Kapitel 5.

Als Teil der Organisationshoheit war von der Kooperationshoheit die Rede. Exakt hier bewegen wir uns. Das ist die verfassungsrechtliche Grundlage dafür, dass mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht auch gewährleistet wird, Kooperationen einzugehen. Art. 28 Abs. 2 GG ist damit die Rechtsgrundlage für IKZ, gleichzeitig aber auch Schranke, denn die kommunale Selbstverwaltung darf durch Kooperation nicht aufgehoben werden.

Damit ist gemeint, dass Kommunen ihre Entscheidungs- und Verantwortungszuständigkeit nicht vollständig auf IKZ-Konstrukte übertragen dürfen und damit gleichsam ihre eigene Vertretung und ihren eigenen Bürgermeister überflüssig machen.

Die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung ist damit nur zulässig bei klarer gesetzlicher Grundlage oder Wahrung der kommunalen Eigenverantwortung. Deshalb gibt es landesrechtliche Rechtsgrundlagen.

Landesrechtliche Rechtsgrundlagen

In den Ländern gibt es »Gesetze über kommunale Gemeinschaftsarbeit«, die verschiedene Organisationsformen der Zusammenarbeit anbieten. Die landesrechtlichen Gesetze über kommunale Gemeinschaftsarbeit regeln die rechtlichen Grundlagen, Formen und Verfahren der Zusammenarbeit zwischen Kommunen. Sie eröffnen den Gemeinden, Städten und Landkreisen unterschiedliche Organisationsformen wie öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Zweckverbände oder gemeinsame Einrichtungen. Zugleich legen sie fest, wie Aufgaben, Zuständigkeiten, Finanzierung, Haftung und Entscheidungsstrukturen innerhalb der Kooperation auszugestalten sind.

Die Gesetze sichern dabei die kommunale Selbstverwaltung, indem sie die Zusammenarbeit als freiwillig – teilweise auch gesetzlich angeordnet – ausformen und demokratische Kontrolle gewährleisten. Insgesamt schaffen sie einen rechtssicheren Rahmen, um IKZ zu ermöglichen.

Schauen Sie sich die Gesetzesgrundlage für Ihr Bundesland an:

- ✓ Baden-Württemberg: Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ BW)
- ✓ Bayern: Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (BayGKZ)
- ✓ Brandenburg: Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg (GKGBbg)

- ✓ Hessen: Hessisches Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (HessKGG)
- ✓ Mecklenburg-Vorpommern: Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V)
- ✓ Niedersachsen: Niedersächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (NKomZG)
- ✓ Nordrhein-Westfalen: Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW (GKG NRW)
- ✓ Rheinland-Pfalz: Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG RP)
- ✓ Saarland: Saarländisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SaarIGKZ)
- ✓ Sachsen: Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG)
- ✓ Sachsen-Anhalt: Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Sachsen-Anhalt (GKG LSA)
- ✓ Schleswig-Holstein: Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ SH)
- ✓ Thüringen: Thüringer Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (ThürKGG)

Arten von IKZ

Wie oben beschrieben wird IKZ in Rechtsprechung und Literatur nicht einheitlich verwendet.

Wir legen hier einen weiten Begriff zugrunde. Gemeint sind sämtliche rechtlich vorgesehenen Formen der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung durch mehrere Kommunen und auch institutionalisierte Zusammenschlüsse mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Von der interkommunalen Zusammenarbeit abzugrenzen ist die kommunale Neugliederung, bei der die Kommunen ihre rechtliche Selbstständigkeit verlieren. Das hatten wir in Kapitel 20 betrachtet.

Systematisch lassen sich grundsätzlich drei Grundtypen interkommunaler Zusammenarbeit unterscheiden.

Spezifische Formen der institutionalisierten Zusammenarbeit in den Ländern

Die institutionalisierte IKZ ist durch die Errichtung einer eigenständigen organisatorischen Einheit gekennzeichnet, die regelmäßig als Körperschaft des öffentlichen Rechts ausgestaltet ist und über eigene Organe verfügt.

Die beteiligten Kommunen übertragen dieser Einheit bestimmte Aufgaben zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung.

Zu diesen Formen zählen (je nach landesspezifischer Ausprägung):

- ✓ **Verwaltungsgemeinschaft** (Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zur gemeinsamen Erledigung von Verwaltungsaufgaben, während die Gemeinden politisch selbstständig bleiben).
- ✓ **Gemeindeverwaltungsverband** (Die baden-württembergische Variante; er ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die bestimmte Aufgaben für Mitgliedsgemeinden übernimmt).
- ✓ **Verwaltungsverband in Sachsen:** Mehrere Gemeinden teilen sich Verwaltungsaufgaben in einer gemeinsamen Organisation.
- ✓ **Samtgemeinde in Niedersachsen:** Zusammenschluss mehrerer kleiner Mitgliedsgemeinden, bildet **eine eigene kommunale Ebene** mit eigener Verwaltung, eigenem Samtgemeindebürgermeister und eigenem Samtgemeinderat. Die Mitgliedsgemeinden bleiben politisch selbstständig, geben aber viele Verwaltungsaufgaben an die Samtgemeinde ab.
- ✓ **Amt in Brandenburg und Schleswig-Holstein:** Mehrere kleine Gemeinden schließen sich zu einem Amt zusammen und übertragen ihre Verwaltungsaufgaben an eine zentrale Amtsverwaltung. Die Gemeinden bleiben politisch selbstständig und die Verwaltungsaufgaben werden zentral durch das Amt erledigt. Es gibt einen Amtsausschuss mit Vertretern der Mitgliedsgemeinden. Geleitet wird das Amt durch einen Amtsdirektor oder Amtsvorsteher.

Diese Organisationsformen stellen eine rechtlich verfestigte und auf Dauer angelegte Kooperation dar. Trotz ihres hohen Institutionalierungsgrades bleibt die kommunale Eigenständigkeit der Mitgliedsgemeinden grundsätzlich bestehen.

Zweckverband

Ebenso ist der Zweckverband eine formalisierte Form der IKZ. Mehrere Kommunen gründen eine eigenständige Körperschaft des öffentlichen Rechts, um eine konkrete öffentliche Aufgabe dauerhaft gemeinsam zu erfüllen. Der Zweckverband ist eine eigene juristische Person und handelt selbstständig.



Ein *Zweckverband* ist eine eigenständige Körperschaft mehrerer Kommunen zur dauerhaften gemeinsamen Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe.

Typische Merkmale eines Zweckverbands:

- ✓ eigene Satzung,
- ✓ eigener Haushalt,
- ✓ eigenes Personal,

- ✓ Verbandsversammlung mit Vertretern der Mitgliedskommunen,
- ✓ Verbandsvorsteher oder Geschäftsführung.

Zweckverbände übernehmen vor allem Aufgaben, die kostenintensiv sind oder spezielles Fachwissen erfordern.



- ✓ Trinkwasser
- ✓ Talsperren
- ✓ Abwasserentsorgung und Kläranlagen
- ✓ Abfallentsorgung
- ✓ Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)
- ✓ Krankenhäuser und Gesundheitsversorgung
- ✓ Gewerbe- und Industriegebiete
- ✓ IT- und Verwaltungsdienstleistungen
- ✓ Energieversorgung

Zweckverbände existieren in allen Bundesländern. Die rechtlichen Grundlagen sind im jeweiligen Landesrecht geregelt. Unterschiede bestehen vor allem bei Aufsicht, Finanzierung und Mitspracherechten der Mitgliedskommunen.

Vertragliche Zusammenarbeit

Die vertragliche IKZ beruht auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen zwischen Kommunen, ohne dass eine neue juristische Person geschaffen wird. Rechtsgrundlage sind die kommunalrechtlichen Vorschriften der Länder über öffentlich-rechtliche Verträge.

Typische Erscheinungsformen sind öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung und kommunale Arbeitsgemeinschaften. Die Arbeitsgemeinschaft ist mehr als eine schlichte Vereinbarung und stellt eine Form der Zusammenarbeit mehrerer Kommunen dar, die über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt. In den Ländern Bayern und Nordrhein-Westfalen ist das Institut Arbeitsgemeinschaft durch Landesrecht gesetzlich gerahmt. Im Gegensatz zu einer Verwaltungsgemeinschaft oder einem Zweckverband verbleiben die Aufgaben bei den einzelnen Kommunen, werden also nicht delegiert.

Privatrechtliche Zusammenarbeit

Neben öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen bedienen sich Kommunen auch privatrechtlicher Organisationsformen, etwa in Gestalt gemeinsamer Gesellschaften (zum Beispiel GmbH oder AG). Diese dienen vor allem der wirtschaftlichen Betätigung oder der gemeinsamen Erbringung kommunaler Dienstleistungen.

Auch diese Formen werden funktional der interkommunalen Zusammenarbeit zugerechnet, soweit mehrere Kommunen gemeinsam Träger des Unternehmens sind und dieses zur Erfüllung kommunaler Aufgaben einsetzen.

Besondere Formen von Kooperationen: Regionen, Grenzregionen und Metropolregionen

Weiter betrachten wir vertieft Regionen, Grenzregionen und Metropolregionen.

Regionen

In vielen Regionen Deutschlands sind Stadt und Umland eng miteinander verflochten. Arbeitsmärkte, Verkehrsströme, wirtschaftliche Beziehungen, Bildungsangebote oder soziale Infrastruktur überschreiten längst kommunale Grenzen. Insbesondere Pendlerbewegungen, Verkehrssysteme und wirtschaftliche Wertschöpfung lassen sich kaum trennscharf einzelnen Kommunen zuordnen.

Demgegenüber steht jedoch die traditionelle Verwaltungsstruktur mit kommunalen Gebietskörperschaften – Städten, Landkreisen und Gemeinden –, die jeweils eigenständige Zuständigkeiten besitzen. Diese institutionellen Grenzen decken sich häufig nicht mit den tatsächlichen funktionalen Verflechtungsräumen.

Die Folge sind komplexe Abstimmungsprozesse zwischen kreisfreien Städten, Landkreisen und Gemeinden. Unterschiedliche Interessen, Zuständigkeiten und Finanzierungsfragen können gemeinsame Lösungen erschweren. Gleichzeitig erfordern viele Herausforderungen – etwa Verkehrsplanung, Wohnraumentwicklung, Wirtschaftsförderung oder Umweltfragen – eine koordinierte Betrachtung über kommunale Grenzen hinweg.

Um diese Probleme zu lösen, wurden in einigen Teilen Deutschlands neue Formen regionaler Zusammenarbeit entwickelt. Ziel ist es, die Entwicklung von Städten und ihrem Umland gemeinsam zu planen und zu steuern. Diese institutionellen Lösungen werden häufig unter dem Begriff Regionen zusammengefasst.

Regionen sind damit ein Modell moderner interkommunaler Kooperation, das die funktionalen Verflechtungen eines Raumes besser abbilden soll als klassische Verwaltungsgrenzen.

Region Hannover

Ein besonders weit entwickeltes Beispiel für eine solche institutionalisierte Zusammenarbeit ist die Region Hannover. Die Region Hannover ist eine besondere kommunale Gebietskörperschaft in Niedersachsen, die seit dem Jahr 2001 die Landeshauptstadt Hannover und 20 Umlandkommunen in einer gemeinsamen Verwaltungseinheit zusammenführt.

Sie entstand durch die Zusammenlegung des früheren Landkreises Hannover mit dem Kommunalverband Großraum Hannover und übernimmt auch Aufgaben für die Landeshauptstadt Hannover. Ziel dieser Reform war es, die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland zu stärken und Aufgaben effizienter zu organisieren.

Die Region Hannover vereint dabei klassische Landkreisaufgaben mit regionalen Steuerungsfunktionen. Zu ihren zentralen Zuständigkeitsbereichen gehören unter anderem:

- ✓ Regionalplanung
- ✓ Öffentlicher Personennahverkehr
- ✓ Wirtschaftsförderung
- ✓ Sozial- und Gesundheitsverwaltung
- ✓ Abfallwirtschaft
- ✓ Teile der Umwelt- und Infrastrukturpolitik

Ein wesentliches Merkmal der Region Hannover ist ihre demokratische Legitimation. Die Region besitzt ein direkt gewähltes Regionsparlament sowie einen Regionspräsidenten, der sowohl Verwaltungschef als auch politischer Repräsentant der Region ist.

Die Region Hannover gilt daher als ein besonders weitgehendes Beispiel für eine institutionalisierte Stadt-Umland-Kooperation in Deutschland. Sie soll eine integrierte regionale Entwicklung ermöglichen und gleichzeitig Verwaltung und Planung effizienter organisieren.

Metropolregionen

Neben solchen institutionell organisierten Regionen haben sich in Deutschland weitere Formen großräumiger Kooperation entwickelt: die Metropolregionen.

Metropolregionen sind jedoch keine eigenständigen Gebietskörperschaften mit hoheitlichen Zuständigkeiten. Sie verfügen weder über ein eigenes Parlament noch über eine direkte demokratische Legitimation. Stattdessen handelt es sich um Kooperationsnetzwerke, in denen Städte, Landkreise, Wirtschaft, Wissenschaft und weitere Institutionen zusammenarbeiten.

Der Hintergrund dieser Zusammenarbeit liegt in der zunehmenden Globalisierung und internationalen Standortkonkurrenz. Große urbane Räume bündeln wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Innovation, Wissenschaft und Infrastruktur und gelten daher als wichtige Motoren wirtschaftlicher Entwicklung.

Bereits in den 1990er Jahren identifizierte die Ministerkonferenz für Raumordnung sogenannte europäische Metropolregionen in Deutschland. Ziel war es, leistungsfähige Wirtschafts- und Innovationsräume sichtbar zu machen und ihre Entwicklung zu stärken.

Heute existieren in Deutschland elf Metropolregionen, darunter beispielsweise Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg, Hamburg, Rhein-Ruhr, Rhein-Main, München, Berlin-Brandenburg oder Stuttgart.

In diesen Netzwerken arbeiten Kommunen, Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Unternehmen zusammen, um Innovation, Wirtschaftsentwicklung und regionale Kooperation zu fördern.

Metropolregionen erfüllen so mehrere zentrale Funktionen:

1. Internationale Wettbewerbsfähigkeit stärken
2. Regionale Entwicklungsstrategien koordinieren
3. Sichtbarkeit im internationalen Standortwettbewerb erhöhen
4. Stadt und Umland enger miteinander vernetzen

Metropolregionen sind damit ein Instrument moderner Regionalpolitik, das vor allem auf strategische Kooperation, Netzwerke und gemeinsame Projekte setzt.

Grenzregionen und grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Eine besondere Form regionaler Kooperation entsteht in Grenzregionen, also in Räumen, die durch Staatsgrenzen voneinander getrennt sind.

Staatsgrenzen – ebenso wie Landesgrenzen innerhalb eines Staates – zerschneiden häufig Räume, die historisch, wirtschaftlich, kulturell oder infrastrukturell eng miteinander verbunden sind. Viele Regionen teilen gemeinsame Wirtschaftsstrukturen, Verkehrsnetze oder kulturelle Traditionen, obwohl sie heute zu unterschiedlichen Staaten gehören.

In solchen Regionen entstehen häufig spezifische Problemlagen, die nicht an nationalen Grenzen haltmachen. Dazu gehören beispielsweise:

- ✓ Abwasser- und Gewässermanagement
- ✓ Umwelt- und Naturschutzfragen
- ✓ Verkehrsplanung und Infrastruktur
- ✓ Wirtschaftliche Entwicklung
- ✓ Arbeitsmärkte und Pendlerbewegungen

Um diese Herausforderungen gemeinsam zu bewältigen, haben sich in vielen Grenzräumen grenzüberschreitende Kooperationsstrukturen entwickelt.



Ein Beispiel ist die Euregio Egrensis. Sie verbindet deutsche Grenzregionen in Bayern, Sachsen und Thüringen mit der Tschechischen Republik. Der Name leitet sich vom historischen Egerland ab, dessen Mittelpunkt die tschechische Stadt Cheb (Eger) ist.

Die Euregio Egrensis dient als Plattform für Kooperation und gemeinsame Projekte in verschiedenen Bereichen:

- ✓ Wirtschaft und Arbeitsmarkt
- ✓ Tourismus und regionale Entwicklung

- ✓ Bildung, Jugend und Kultur
- ✓ Umwelt und Infrastruktur
- ✓ Völkerverständigung und Sprache

Grenzüberschreitende Kooperationen leisten damit einen wichtigen Beitrag zur europäischen Integration auf regionaler Ebene. Sie helfen, historische Trennlinien zu überwinden und gemeinsame Lebens- und Wirtschaftsräume zu entwickeln.

Ganz wirksame Außenpolitik: Städtepartnerschaften und Städtefreundschaften

Städtepartnerschaften und Städtefreundschaften gehören heute zum festen Bestandteil kommunaler Außenbeziehungen: länderübergreifende Kooperationen.

Kaum eine größere Stadt in Deutschland kommt ohne sie aus. Was heute selbstverständlich wirkt, hat jedoch einen sehr ernsten historischen Ursprung.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs begann in vielen europäischen Ländern ein Prozess der Annäherung und Versöhnung. Kommunen spielten dabei eine wichtige Rolle. Städte begannen, direkte Beziehungen zu Städten in anderen Ländern aufzubauen – nicht auf Ebene der großen Diplomatie, sondern auf der Ebene der Menschen.

Gerade darin lag die besondere Stärke dieser Partnerschaften: Sie wurden nicht nur von Rathäusern getragen, sondern vor allem von der Zivilgesellschaft. Schulen, Sportvereine, Musikgruppen, Kirchen und Jugendorganisationen organisierten Begegnungen, Austauschprogramme und gemeinsame Veranstaltungen.

Typische Formen dieser Zusammenarbeit waren:

- ✓ Schüler- und Jugendaustausche,
- ✓ gegenseitige Besuche von Vereinen und Delegationen,
- ✓ kulturelle Begegnungen und gemeinsame Feste.

Das Ziel dieser frühen Städtepartnerschaften war vor allem eines: Frieden durch Begegnung. Menschen sollten sich kennenlernen, Vorurteile abbauen und Vertrauen aufbauen. Besonders viele Partnerschaften entstanden deshalb zwischen Städten aus Ländern, die sich im Zweiten Weltkrieg feindlich gegenüberstanden – etwa zwischen Deutschland und Frankreich oder Deutschland und Großbritannien.

Mit der Zeit entwickelten sich Städtepartnerschaften weiter. Während der Phase der Ost-West-Entspannung entstanden auch Kontakte zwischen Städten aus West- und Osteuropa. Nach der deutschen Wiedervereinigung kamen zahlreiche innerdeutsche Partnerschaften hinzu, die den Austausch zwischen Ost und West fördern sollten.

Heute unterhalten viele Städte gleich mehrere Partnerschaften – manchmal sogar auf verschiedenen Kontinenten. Neben den klassischen europäischen Partnerstädten finden sich inzwischen auch Kontakte nach Nordamerika, Asien oder Afrika.

Inhaltlich haben sich die Ziele ebenfalls erweitert. Städtepartnerschaften dienen heute nicht nur der Völkerverständigung, sondern auch ganz praktischen Formen der Zusammenarbeit. Dazu gehören beispielsweise:

- ✓ wirtschaftliche Kontakte und Standortkooperationen,
- ✓ Erfahrungsaustausch zwischen Verwaltungen,
- ✓ Zusammenarbeit in den Bereichen Bildung, Kultur, Umwelt oder Stadtentwicklung,
- ✓ gemeinsame Projekte im Rahmen europäischer Förderprogramme.

Städtepartnerschaften ermöglichen internationale Kontakte, ohne dass gleich Außenministerien beteiligt sein müssen.

Während es in den Ministerien sehr langsam und »staatstragend« zugeht, bewegen sich kommunale Vertreter in Rathäusern und auf Stadtfesten.

Gerade darin liegt bis heute ihr besonderer Wert. Städtepartnerschaften schaffen persönliche Kontakte, die politische Beziehungen oft stabiler und nachhaltiger machen. Sie verbinden Menschen über Grenzen hinweg und tragen dazu bei, Europa und die internationale Zusammenarbeit auch im Alltag erlebbar zu machen.

Begrifflich wird häufig zwischen »Städtepartnerschaft« und »Städtefreundschaft« unterschieden:

Eine Städtepartnerschaft ist in der Regel eine formell vereinbarte, langfristige Kooperation zwischen zwei Kommunen. Sie wird meist durch eine Partnerschaftsurkunde begründet und durch regelmäßige Austauschprogramme und Projekte gepflegt.

Eine Städtefreundschaft ist dagegen meist eine weniger formalisierte Form der Zusammenarbeit. Sie entsteht häufig aus einzelnen Projekten oder Kontakten zwischen Institutionen und kann sich später zu einer offiziellen Partnerschaft entwickeln.

Kommunalverbände

Neben den bereits beschriebenen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit spielen auch sogenannte *Kommunalverbände* eine wichtige Rolle. Dabei muss man zwei völlig verschiedene Typen unterscheiden:

- ✓ öffentlich-rechtliche Kommunalverbände und
- ✓ kommunale Spitzenverbände.

Obwohl beide Begriffe ähnlich klingen, erfüllen sie ganz unterschiedliche Aufgaben. Während öffentlich-rechtliche Verbände konkrete Aufgaben der Zusammenarbeit zwischen

Kommunen organisieren, vertreten kommunale Spitzenverbände vor allem die politischen Interessen der Kommunen gegenüber Bund und Ländern.

Öffentlich-rechtliche Kommunalverbände

Öffentlich-rechtliche Kommunalverbände entstehen dort, wo mehrere Kommunen bestimmte Aufgaben gemeinsam wahrnehmen wollen oder müssen. Sie bilden damit eine institutionalisierte Form interkommunaler Zusammenarbeit.

Solche Verbände können beispielsweise für gemeinsame Planung, Infrastruktur oder regionale Entwicklung zuständig sein. Gerade in dicht besiedelten Räumen helfen sie dabei, typische Stadt-Umland-Konflikte zu entschärfen und Entscheidungen besser zu koordinieren.

Ein Beispiel sind die sogenannten Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg. Sie dienen dazu, die räumliche Planung zwischen benachbarten Städten und Gemeinden abzustimmen und gemeinsame Entwicklungsstrategien zu ermöglichen.

Auch Planungsverbände gehören zu dieser Kategorie. Sie übernehmen Aufgaben der Regionalplanung und sorgen dafür, dass kommunale Planungen nicht isoliert, sondern abgestimmt erfolgen.

Ein besonders bekanntes Beispiel ist der Verband Region Stuttgart. Er ist für Regionalplanung, Verkehr und weitere überörtliche Aufgaben zuständig. Bemerkenswert ist dabei, dass die Mitglieder der Regionalversammlung unmittelbar von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt werden.

Trotz dieser demokratischen Legitimation handelt es sich – anders als bei der Region Hannover – nicht um eine eigenständige kommunale Gebietskörperschaft, sondern um einen spezialisierten Zweckverband mit klar begrenzten Zuständigkeiten.

Kommunale Spitzenverbände

Eine völlig andere Rolle spielen die kommunalen Spitzenverbände. Sie sind keine Verwaltungsebene und verfügen über keine hoheitlichen Aufgaben. Stattdessen handelt es sich um freiwillige Zusammenschlüsse von Kommunen zur gemeinsamen Interessenvertretung.

Ihre zentrale Aufgabe besteht darin, die Interessen der Kommunen gegenüber Bund und Ländern zu artikulieren. Wenn neue Gesetze vorbereitet werden oder politische Reformen geplant sind, bringen die Spitzenverbände die Perspektive der kommunalen Praxis in den politischen Prozess ein.

Darüber hinaus erfüllen sie weitere wichtige Funktionen:

- ✓ Information der Mitgliedskommunen über neue rechtliche und politische Entwicklungen
- ✓ Beratung der Kommunen in Fachfragen

- ✓ Organisation von Erfahrungsaustausch zwischen Städten, Gemeinden und Landkreisen
- ✓ Gemeinsame Positionierung zu kommunalpolitischen Themen
- ✓ Vertretung ihrer Mitglieder gegenüber Regierung und Parlament
- ✓ Öffentlichkeitsarbeit

Kommunale Spitzenverbände sind gewissermaßen die »Stimme der Kommunen« gegenüber der Landes- und Bundespolitik. Sie bündeln und artikulieren Interessen.

Entsprechend dem föderalen Aufbau Deutschlands existieren kommunale Spitzenverbände sowohl auf Ebene der Bundesländer als auch auf Bundesebene.

Da sich die Interessen verschiedener kommunaler Ebenen teilweise unterscheiden – etwa zwischen Landkreisen, großen Städten und kleineren Gemeinden – haben sich drei bundesweite Spitzenverbände herausgebildet:

- ✓ **Deutscher Städtetag:** Vertretung von über 4700 Städten, vor allem der größeren und kreisfreien Städte
- ✓ **Deutscher Städte- und Gemeindebund:** Vertretung von rund 12.500 Städten und Gemeinden, insbesondere der kleineren und mittleren Kommunen
- ✓ **Deutscher Landkreistag:** Vertretung von 295 Landkreisen

Diese Verbände spielen eine zentrale Rolle im politischen System Deutschlands. Sie sorgen dafür, dass kommunale Perspektiven im Gesetzgebungsprozess berücksichtigt werden und tragen gleichzeitig dazu bei, Wissen und Erfahrungen zwischen den Kommunen zu verbreiten.

Teil VIII

Kommunalrecht in Ausbildung und Studium



IN DIESEM TEIL

Im Teil VIII geht es darum, wie Kommunalrecht in Prüfungen und Fallbearbeitungen erfolgreich angewendet wird. Im Mittelpunkt stehen dabei nicht nur Wissen und Normenkenntnis, sondern vor allem methodisches Arbeiten, klare Strukturen und das sichere Erkennen typischer Prüfungsprobleme. Teil VIII zeigt, dass Prüfungserfolg im Kommunalrecht vor allem durch Übung, systematische Falllösung und den sicheren Umgang mit wiederkehrenden Prüfungsschemata erreicht wird. Anhand zahlreicher Übungsfälle aus der fiktiven Stadt Neustadt werden zentrale Problemfelder des Kommunalrechts anschaulich vertieft, etwa kommunale Selbstverwaltung, öffentliche Einrichtungen, Bürgerbegehren, Befangenheit, Zuständigkeiten, Beschlussfassung und Kommunalaufsicht.

Prüfungen im Kommunalrecht: Technik,
Handwerk und ein wenig Nervenstärke

Wesentliche Inhalte

Formelle und materielle Rechtmäßigkeit

Klausur

Mündliche Prüfung

Hausarbeit

Kapitel 22

Was im Kommunalrecht so geprüft wird

»**N**on vitae sed scholae discimus« – »Nicht für das Leben, sondern für die Schule lernen wir.« Mit diesem Satz übte schon Seneca (4 v. Chr. – 65 n. Chr.) Kritik an einem Unterricht, der seiner Meinung nach zu sehr auf Theorie und zu wenig auf praktisches Können ausgerichtet war. Ob diese Kritik auch heute noch auf die Vermittlung des Kommunalrechts an Hochschulen und in der Ausbildung zutrifft, ließe sich lange diskutieren. Für die unmittelbare Prüfungsvorbereitung hilft Ihnen diese Debatte allerdings nur begrenzt.

Die Situation ist schlicht: Sie wollen – oder müssen – eine Prüfung im Kommunalrecht bestehen.

Und die gute Nachricht lautet: Das ist sehr gut machbar. Kommunalrecht gehört zu den Rechtsgebieten, die bei systematischer Vorbereitung nicht nur beherrschbar, sondern oft sogar erstaunlich dankbar sind. Die Strukturen sind übersichtlich, viele Probleme kehren in ähnlicher Form wieder, und wer einmal verstanden hat, wie die kommunale »Maschinerie« funktioniert, kann dieses Wissen zuverlässig auf neue Fälle übertragen.

Ein großer Vorteil des Kommunalrechts ist seine ausgeprägte Praxisnähe. Die typischen Fallkonstellationen haben unmittelbaren Bezug zu alltäglichen Verwaltungsentscheidungen:

- ✓ Ist die Kommune überhaupt zuständig?
- ✓ Wurde die Entscheidung vom zuständigen Organ (Bürgermeister oder Rat) getroffen?
- ✓ Ist ein Beschluss wirksam zustande gekommen?

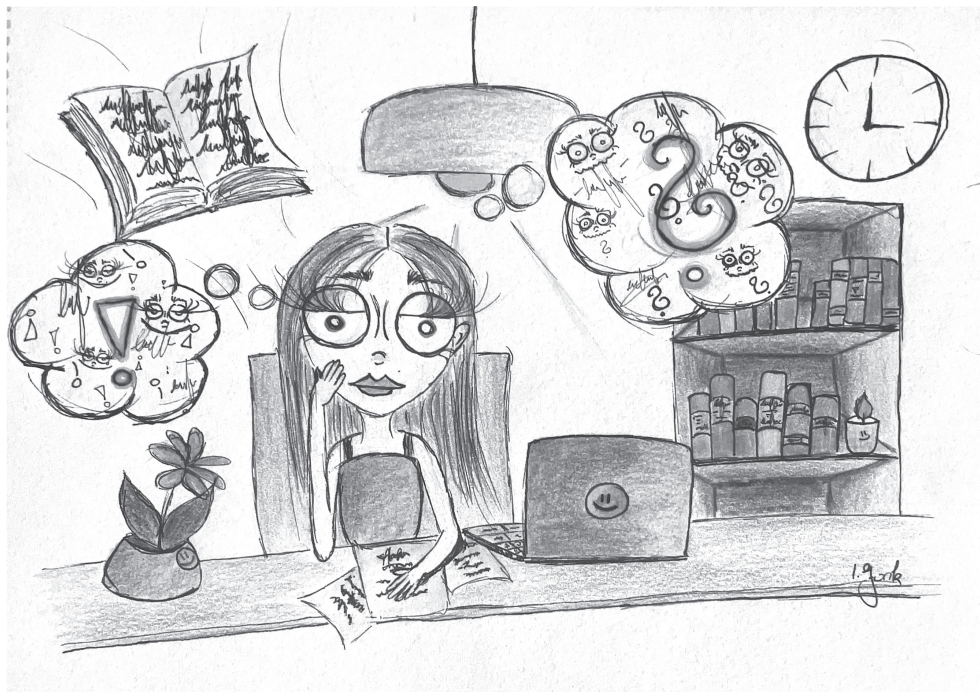


Abbildung 22.1: Mit der *Dummie*-Reihe geht es leichter: Lernen (© Inga Junk)

Solche Fragen begegnen Ihnen nicht nur in Klausuren, sondern prägen den realen Arbeitsalltag kommunaler Verwaltung. Diese Nähe zur Praxis macht das Fach anschaulich – und oft auch einprägsamer als rein abstrakte Rechtsgebiete.

Gleichzeitig folgen kommunalrechtliche Prüfungen einem hohen Maß an Wiedererkennbarkeit. Viele Klausuren greifen auf klassische Standardsituationen zurück: Streitigkeiten zwischen Organen, Zuständigkeitsprobleme oder Verfahrensfehler.

Wenn Sie diese typischen Muster kennen und methodisch sauber bearbeiten können, werden Sie auch bei unbekanntem Sachverhalten nicht den Überblick verlieren. Prüfungserfolg ist hier weniger eine Frage genialer Eingebung als vielmehr solider Technik und guter Vorbereitung.



Für die erfolgreiche Prüfung ist nicht nur Fachwissen gefragt: juristische Methoden, Schwerpunktsetzung, Argumentation. Lernen Sie, wie Sie gut strukturierte Texte schreiben und die richtigen juristischen Formulierungen anwenden. Folgende Buchempfehlung dazu zur Vertiefung: In der *Dummie*-Reihe ist jüngst erschienen: *Juristische Klausuren und Hausarbeiten für Dummies* von Achim Zimmermann.

Die Klausur

Prüfungen im Kommunalrecht sind kein intellektuelles Glücksspiel und auch kein Wettbewerb im Auswendiglernen möglichst vieler Paragraphen. Sie sind vielmehr eine praktische Arbeitsprobe. Glauben Sie bitte nicht, eine gute Klausur bestehe darin, möglichst viel Wissen auf das Papier zu kippen.

Die klassische Klausur im Kommunalrecht folgt einem klaren Ablauf:

1. Lesen Sie zuerst gründlich den Sachverhalt – idealerweise zweimal.
2. Erstellen Sie eine Lösungsskizze. Diese Skizze ist Ihr Bauplan. Wer ohne Bauplan loschreibt, produziert oft einen Text ohne klare Struktur.
3. Erst danach beginnen Sie mit der Reinschrift.



Wenn am Ende noch Zeit bleibt, sollten Sie Ihre Arbeit unbedingt durchsehen. Kleine Korrekturen können viele Punkte retten.

Übung macht den Meister!

Klausurhandwerk lässt sich trainieren: Für eine erfolgreiche Prüfung brauchen Sie vor allem Technik und Handwerk. Wissen ist die Voraussetzung – aber Sie müssen es unter Zeitdruck anwenden. Genau das lässt sich trainieren.



Klausurtechnik ist kein Talent, sondern Übungssache. Wer regelmäßig Fälle bearbeitet, Musterlösungen durcharbeitet und eigene Lösungswege kritisch überprüft, entwickelt Routine. Und Routine ist in der Prüfungssituation Gold wert.



Echte Trainingshilfen: Praktische Fälle aus dem Kommunalrecht

Es gibt so viele unfassbar gute Bücher mit klausurtypischen Fällen mit Lösungen. Die beziehen sich naturgemäß auf das jeweilige Landesrecht und stellen Lösungsvorschläge mit weiterführenden Hinweisen bereit. Nutzen Sie diese Angebote und lösen Sie diese Fälle, auch wenn Sie sich so mit dem Kommunalrecht eines anderen Bundeslandes beschäftigen müssen. Es ist eine super Übung, die »eigenen« landesrechtlichen Paragraphen zu suchen und den Fall ins »eigene« Kommunalrecht zu übersetzen.



- ✓ »Praktische Fälle aus dem Kommunalrecht«, 14. Auflage, Herausgeber: Hofmann/Wiesner (ISBN 978-3-8293-1970-6)
- ✓ »Praktische Fälle zum Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen«, 2. Auflage, Bösche (ISBN 978-3-7922-0261-6)
- ✓ »Kommunalverfassungsrecht Sachsen-Anhalt in Klausuren und Prüfungen« (ISBN 978-3-98870-019-3)

Die letzte Buchempfehlung gebe ich auch deshalb besonders gerne, weil ich das Buch gemeinsam mit meinem Freund und hochgeschätzten Kollegen Matthias Wiener erarbeitet habe.

Worauf die Prüfer wirklich achten

Glauben Sie mir: Ich hatte schon viele Hunderte Klausuren auf dem Tisch und es war auch nicht immer ein Vergnügen, die Klausuren zu lesen (wenn es überhaupt möglich war) und zu bewerten.

Immer wieder wird unterschätzt oder missinterpretiert, worauf es wirklich ankommt: Es geht weniger um das perfekte »richtige« Ergebnis als um den Weg dorthin.



Prüfer wollen sehen, dass Sie die relevanten Rechtsprobleme erkennen, sinnvoll gewichten und methodisch sauber bearbeiten.

Eine gut begründete, nachvollziehbare Argumentation bringt Punkte – selbst dann, wenn das Ergebnis diskutabel ist. Wer hingegen am eigentlichen Problem vorbeischreibt, verliert Punkte, auch wenn einzelne Ausführungen für sich genommen richtig sind.

Menschen schreiben für Menschen

Ihre Klausur ist ein handschriftliches Arbeitsprodukt. Verdrängen Sie nicht, dass Sie für einen Menschen (genannt Prüfer) schreiben, der Ihre Gedanken nachvollziehen und bewerten muss. Machen Sie es diesem Menschen nicht schwerer als nötig. Kurze, klare Hauptsätze sind besser als verschachtelte Satzmonster. Eine saubere Gliederung mit Überschriften hilft beim Verständnis. Und eine lesbare Handschrift ist keine ästhetische Nebensache, sondern ein echter Bewertungsvorteil.



Erleichtern Sie Ihrem Prüfer die Arbeit:

- ✓ Jeder Hauptgedanke erfordert einen Hauptsatz: Vermeiden Sie Schachtelsätze!
- ✓ Gliedern Sie Ihre Gedanken, bilden Sie Überschriften!
- ✓ Ihre Handschrift sollte lesbar sein und auch bei hohem Zeitdruck lesbar bleiben.

Und was Sie besser nicht schreiben

Verboten sind persönliche Botschaften an den Prüfer. Sie ersetzen keine Argumente und sorgen im besten Fall für ein müdes Lächeln – im schlechtesten für Kopfschütteln.



Grußadressen an den Prüfer wie »Bleiben Sie gnädig, mir ist die Zeit ausgegangen« oder »Sie haben uns eine tolle Klausur gestellt, denken Sie bei der Bewertung bitte daran, dass ich im Drittversuch bin ...« unterlassen Sie bitte unbedingt!

Arbeiten Sie am Sachverhalt

Arbeiten Sie konsequent am Sachverhalt. Jede Information im Sachverhalt hat grundsätzlich eine Funktion. Lesen Sie den Bearbeitervermerk und die Fallfrage aufmerksam. Sie geben vor, was geprüft werden soll – und was nicht.

Inhaltlich drehen sich viele kommunalrechtliche Klausuren um die Rechtmäßigkeit kommunaler Beschlüsse. Typisch ist die Prüfung der formellen und materiellen Rechtmäßigkeit, häufig eingebettet in Fragen der Kommunalaufsicht oder der Widerspruchspflicht des Bürgermeisters.



Eine klare Gliederung ist entscheidend. Wer sauber strukturiert, hat bereits die halbe Klausur gewonnen.

- ✓ Verarbeiten Sie alle Informationen des Sachverhaltes. Es gibt grundsätzlich keine Information im Sachverhalt, die für die Klausurlösung nicht benötigt wird.
- ✓ Lesen Sie aufmerksam den Bearbeitervermerk.
- ✓ Lesen Sie die Fallfrage genau.

Gutachtenstil in der Klausur

Ihre Klausur erfordert den sogenannten *Gutachtenstil*. Ziel eines Gutachtens ist es, eine Rechtsfrage systematisch, nachvollziehbar und vollständig zu lösen. Dabei geht es nicht nur darum, das richtige Ergebnis zu nennen – vielmehr soll der Leser verstehen, wie Sie zu diesem Ergebnis gelangen.

Man könnte sagen: Im Gutachtenstil wird der Gedankengang der juristischen Prüfung Schritt für Schritt offengelegt. Der Leser wird also von Problem zu Problem geführt und kann jederzeit nachvollziehen, warum ein bestimmtes Ergebnis erreicht wird.

Ein wichtiger Unterschied zu normalen Texten: Das Ergebnis steht grundsätzlich am Ende der Prüfung. Erst wird geprüft, argumentiert und angewendet – dann kommt das Ergebnis. Der Leser begleitet also gewissermaßen Ihre juristische Denkreise.

Aber keine Sorge: Der Gutachtenstil folgt immer derselben Struktur. Wenn man diese einmal verinnerlicht hat, funktioniert er fast wie ein kleines juristisches Kochrezept.

Aufbau des Gutachtenstils

1. Obersatz

Der Obersatz formuliert die zu prüfende Rechtsfrage. Hier wird also eingeleitet, was genau geprüft werden soll. Typische Formulierungen sind etwa: »Der Beschluss könnte rechtswidrig sein.«

2. Definition

Im nächsten Schritt wird der maßgebliche rechtliche Begriff definiert. Dabei erklärt man kurz, was nach Gesetz oder herrschender Meinung unter diesem Begriff zu verstehen ist.

3. Subsumtion

Die Subsumtion ist das Herzstück des Gutachtenstils. Hier wird der konkrete Sachverhalt unter die zuvor genannte Definition eingeordnet. Man prüft also Schritt für Schritt, ob die Voraussetzungen im konkreten Fall erfüllt sind.

4. Ergebnis

Am Ende steht das Ergebnis der Prüfung. Hier wird klar festgestellt, ob die Voraussetzung erfüllt ist oder nicht.



Stellen wir uns folgende Situation vor:

Die Stadt Neustadt möchte einen neuen Bolzplatz im Stadtpark bauen. Der Bürgermeister entscheidet kurzerhand allein, dass der Bolzplatz gebaut wird. Einige Ratsmitglieder sind jedoch irritiert und fragen sich: Durfte der Bürgermeister das überhaupt allein entscheiden?

Nun prüfen wir das im Gutachtenstil.

1. Obersatz

Der Bürgermeister könnte für die Entscheidung über den Bau des Bolzplatzes zuständig sein.

2. Definition

Der Bürgermeister ist für die laufende Verwaltung der Gemeinde zuständig. Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung oder mit größerer politischer Tragweite fallen hingegen grundsätzlich in die Zuständigkeit des Gemeinderats.

3. Subsumtion

Der Bau eines neuen Bolzplatzes verändert die Nutzung des Stadtparks und erfordert außerdem finanzielle Mittel aus dem Gemeindehaushalt. Es handelt sich daher nicht um eine bloße Routinehandlung der Verwaltung, sondern um eine kommunalpolitisch relevante Entscheidung. Solche Entscheidungen gehören typischerweise zur Zuständigkeit des Gemeinderats.

4. Ergebnis

Der Bürgermeister war für diese Entscheidung nicht allein zuständig. Zuständig wäre vielmehr der Gemeinderat gewesen.



Der Gutachtenstil funktioniert immer nach dem gleichen Prinzip: Frage stellen – Begriff erklären – auf den Fall anwenden – Ergebnis nennen.

Der Urteilsstil

Vom Gutachtenstil unterscheidet sich der *Urteilsstil*. Im Urteil führt im Gegensatz zum Gutachten nur ein Weg zum Ziel. Den Urteilsstil nutzen Sie für rechtlich unproblematische Prüfungen. So sparen Sie Zeit.



Vermeiden Sie den Märchenstil. Damit ist gemeint, dass Sie Kommentierungen Ihres Aufbaus vornehmen. Das lassen Sie bitte weg!



Was ich Ihnen ansonsten noch empfehlen kann:

- ✓ Schreiben Sie Übungsklausuren. Setzen Sie sich dabei unter Zeitdruck. Teilen Sie Ihre Zeit ein, in:
 - Erfassen des Sachverhaltes (zweimaliges konzentriertes Lesen des Sachverhalts!)
 - Erarbeitung einer Lösungsskizze mit Gliederung – Reinschrift
 - Durchsicht (wenn noch Zeit bleibt)
- ✓ Arbeiten Sie am Sachverhalt! Das Abladen von Wissen, das mit der konkreten Falllösung nichts zu tun hat, bringt keine Punkte und kostet wertvolle Zeit, die für die Schwerpunkte der Klausur dann fehlt.
- ✓ Gliedern Sie und bilden Sie Gliederungspunkte beziehungsweise Überschriften!

Diese Gliederung schauen wir uns jetzt genauer an:

Die Gliederung der Klausur im Kommunalrecht

Gliedern Sie Ihre Klausur! Kernthema ist zumeist die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Beschlusses eines Gemeinderates. Die Prüfung der formellen und materiellen Rechtmäßigkeit des Beschlusses wird gerne eingekleidet in die Aufsichtsmittel der Kommunalaufsicht beziehungsweise die Widerspruchspflicht des Bürgermeisters bei Rechtswidrigkeit des Beschlusses.

Damit ist der Schwerpunkt der Klausur die Prüfung der formellen und materiellen Rechtmäßigkeit.

Das Prüfungsschema sieht damit wie folgt aus:

- ✓ Prüfungseinstieg in Abhängigkeit der Aufgabenstellung
- ✓ Formelle Rechtmäßigkeitsprüfung
- ✓ Materielle Rechtmäßigkeitsprüfung

Prüfungseinstieg in Abhängigkeit der Aufgabenstellung

Beim Prüfungseinstieg prüfen Sie, ob »nur« nach der Prüfung der formellen und/oder materiellen Rechtmäßigkeit gefragt wird oder ob darüber hinausgehend ein gesonderter Prüfungseinstieg erforderlich wird.

Was meine ich damit?

Gerne wird gefragt, ob durch die Kommunalaufsicht ein gewähltes Mittel (etwa Beanstandungsrecht) rechtmäßig gewählt wurde oder ob der Bürgermeister einem Beschluss des Gemeinderates widersprechen muss.

Konkret heißt das:

- ✓ Prüfen Sie genau, was Sie zu prüfen haben!
- ✓ Ihre Darstellung sollte sodann beispielsweise mit dem Einleitungssatz beginnen, dass gemäß Aufgabenstellung der Beschluss der Vertretung in formeller und materieller Hinsicht zu überprüfen ist. Möglich ist, dass es sich auch um zwei Beschlusspunkte in der Vertretung handelt.

Formelle Rechtmäßigkeit

Im Rahmen der formellen Rechtmäßigkeit sind von Ihnen Zuständigkeiten und die ordnungsgemäße Beschlussfassung zu prüfen.

Verbandskompetenz

Klären Sie zunächst, ob die Kommune in sachlicher und örtlicher Hinsicht zuständig ist.

1. Sachliche Zuständigkeit

Es gibt keinen abschließenden Aufgabenkatalog, aus dem Sie die Verbandszuständigkeit für die Kommunen ableiten können, vielmehr folgt diese inhaltliche Kompetenz aus:

- **Spezialgesetzlicher Zuweisung** (zum Beispiel § 1 Abs. 3, § 2 BauGB)
- **Aufgaben aus der Kommunalverfassung** (zum Beispiel Verleihung des Ehrenbürgerrechts, Bestellung eines Gleichstellungsbeauftragten oder Anschluss- und Benutzungsregelungen)

- **Generalklausel** (Allzuständigkeit für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft). Das bedeutet: Liegen spezialgesetzliche Zuweisungsnormen aus den Kommunalverfassungen nicht vor, so können Sie im Rahmen der Klausurprüfung von der Allzuständigkeit der Kommune ausgehen.

2. Örtliche Zuständigkeit für das Gemeindegebiet



In der Klausur wird die Verbandszuständigkeit zumeist durch den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde begründet. Dieser Prüfungspunkt ist in der Regel unproblematisch, halten Sie die Prüfung deshalb eher knapp.

Organkompetenz

Wenn Sie im Rahmen der Prüfung der Verbandskompetenz feststellen konnten, dass die Kommune zuständig ist (»Ob«), dann müssen Sie im nächsten Prüfungsschritt klären, »wer« in der Kommune zuständig ist. Juristisch sauber formuliert: Welches Organ ist zuständig.



Wie war das mit den Organen in der Kommune? Schauen Sie gerne noch mal in das Kapitel 13. Da es Unterschiede in den Kommunalverfassungen der Länder gibt, sollten Sie in Ihrer Klausur zunächst erläutern, über welche Organe die Kommune verfügt.

Ausgangspunkt Ihrer Überlegungen ist, dass die Vertretung grundsätzlich zuständig ist, soweit der Hauptverwaltungsbeamte nicht kraft Gesetzes zuständig ist beziehungsweise die Vertretung nicht im Rahmen der Rechtmäßigkeitsgrenzen Kompetenzen an den Hauptverwaltungsbeamten übertragen hat.



Haben Sie das mit den Zuständigkeiten der Vertretung und des Hauptverwaltungsbeamten noch im Kopf? Der Hauptverwaltungsbeamte ist insbesondere zuständig für alle Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches, für die Geschäfte der laufenden Verwaltung und dringliche Themen. Zur Wiederholung: Kapitel 14.



Über den unbestimmten Rechtsbegriff »Geschäfte der laufenden Verwaltung« wird gerne gestritten: Geschäfte der laufenden Verwaltung sind solche, die regelmäßig wiederkehren, keine grundsätzliche beziehungsweise strategische Bedeutung haben und nach feststehenden Grundsätzen ausgeführt werden. Dabei sind sie unter Beachtung der Finanzkraft der Kommune nach Größe und Umfang überschaubar.

Einberufung und Beschlussfähigkeit zu Beginn der Sitzung

Als Nächstes prüfen Sie, ob das Gremium ordnungsgemäß geladen wurde und beschlussfähig ist.

Die wesentlichen Prüfungspunkte heißen deshalb folgerichtig:

- ✓ Ordnungsgemäße Einladung in Abhängigkeit vom Landesrecht durch den zuständigen Ratsvorsitzenden oder den Bürgermeister

- ✓ Einladung aller Mitglieder
- ✓ Einhaltung von Form und Frist
- ✓ Angabe der Tagesordnung
- ✓ Beifügung erforderlicher Unterlagen
- ✓ Beschlussfähigkeit (Anwesenheit der erforderlichen Mehrheit der Mitglieder)
- ✓ Heilung möglicher Ladungsfehler
- ✓ Zulässigkeit von hybriden Sitzungen



Hybride Sitzungen sind inzwischen in fast allen Bundesländern möglich. Hier hat sich das Kommunalrecht rasant verändert. Deshalb ist die Zulässigkeit von Hybridsitzungen aktuell ein sehr beliebter Prüfungsstoff im Kommunalrecht. Prüfen Sie sauber:

- ✓ Was schreibt die Kommunalverfassung des jeweiligen Landes dazu vor?
- ✓ Was hat die Hauptsatzung der Kommune zur Hybridsitzung konkret geregelt?

Beschlussfähigkeit im Verlauf der Sitzung

In einem nächsten Schritt klären Sie, ob die Beschlussfähigkeit während der gesamten Sitzung fortbesteht. Im Verlauf der Sitzung kann sich die Beschlussfähigkeit ändern, weil Mitglieder der Vertretung die Sitzung zeitweilig oder dauerhaft verlassen.

Öffentlichkeitsgebot

Vergessen Sie bitte nicht, die Einhaltung des Öffentlichkeitsgebotes zu prüfen. Auch hier kann es nicht zu Beginn der Sitzung, sondern auch im Verlauf der Sitzung zu Rechtsverletzungen kommen.

Aus dem Öffentlichkeitsgebot als Teil des Demokratieprinzips folgt bereits aus der Verfassung, dass die Sitzungen der kommunalen Gremien grundsätzlich öffentlich zu erfolgen haben. Nur in Ausnahmefällen dürfen Tagesordnungspunkte nichtöffentlich diskutiert und beschlossen werden.

Daraus folgt, dass die Öffentlichkeit zu den Sitzungen eingeladen werden muss, in der Regel durch rechtzeitige öffentliche Bekanntmachung der Sitzung, und die sogenannte *Saalöffentlichkeit* zu gewährleisten ist. Das meint, dass die Interessierten auch Zugang zum Sitzungsraum bekommen.



Das Öffentlichkeitsgebot kann durch das Streaming von Sitzungen verstärkt werden. Hier sind allerdings die Rechte der Vertretungsmitglieder, der Verwaltungsbeschäftigten und der Öffentlichkeit zu beachten.

Abstimmung/Wahl

Fehler werden durch die Prüfer auch gerne im Bereich der Beschlussfassung eingebaut. Der Beschluss der Vertretung kann entweder in Form einer Abstimmung oder einer Wahl erfolgen. Diese Unterscheidung ist wichtig, da die Kommunalverfassungsgesetze jeweils unterschiedliche Voraussetzungen stellen. Ob eine Wahl oder eine Abstimmung durchgeführt wird, entscheidet nicht die Vertretung, sondern gibt immer das Gesetz vor.



Klausurtypische Probleme im Bereich der Beschlussfassung

- ✓ Wahlen werden immer nur bei Auswahl von Personen durchgeführt, nicht bei Abstimmungen über Sachfragen.
- ✓ Wurde die notwendige Mehrheit der Stimmen erreicht (für manche Beschlüsse wird eine qualifizierte Mehrheit benötigt)?
- ✓ Es gilt der Grundsatz der offenen Abstimmung. Geheime Abstimmungen sind – wenn überhaupt – nur in seltenen Ausnahmefällen möglich.
- ✓ Befangenheit eines Ratsmitglieds oder des Bürgermeisters. Es besteht niemals Befangenheit beziehungsweise ein Mitwirkungsverbot für die gesamte Sitzung, Ausschlussgründe sind vielmehr bei jedem Beschlusspunkt separat zu prüfen.
- ✓ Abstimmung der digital zugeschalteten Mitglieder.

Sonstige lästige Klausurfallen im Rahmen der formellen Rechtmäßigkeitsprüfung

Im formellen Teil einer kommunalrechtlichen Klausur können neben den klassischen Prüfungspunkten (zum Beispiel Zuständigkeit, ordnungsgemäße Einberufung der Sitzung, Beschlussfähigkeit und ordnungsgemäße Abstimmung) auch weitere Rechtmäßigkeitsprobleme auftauchen. Diese sind häufig weniger offensichtlich und werden in Klausuren gerne als zusätzliche kleine »Fallstricke« eingebaut.

Gerade im Kommunalrecht spielt der Ablauf innerhalb der kommunalen Organe eine große Rolle. Deshalb lohnt es sich, auch scheinbar nebensächliche Details des Verfahrens genau zu betrachten. Fehler in der Vorbereitung oder Durchführung einer Sitzung können dazu führen, dass ein Beschluss formell rechtswidrig ist.

Typische Problemfelder im formellen Teil einer Klausur können insbesondere die folgenden sein:

1. Nicht ordnungsgemäße Vorbereitung des Beschlusses

Beschlüsse des Gemeinderats entstehen in der Praxis selten spontan. Häufig werden sie bereits vor der eigentlichen Sitzung vorbereitet, etwa durch den Hauptausschuss, andere Fachausschüsse oder durch die Verwaltung unter Leitung des Bürgermeisters.

Ist in der Gemeindeordnung vorgesehen, dass bestimmte Angelegenheiten zunächst im zuständigen Ausschuss beraten werden müssen, kann eine fehlende oder fehlerhafte Vorbereitung problematisch sein. Wird beispielsweise ein Beschluss im Gemeinderat gefasst, obwohl die Angelegenheit nicht zuvor im zuständigen Ausschuss behandelt wurde, kann dies einen Verfahrensfehler darstellen.

Auch die Rolle des Bürgermeisters kann hier relevant werden. Der Bürgermeister ist regelmäßig für die Vorbereitung der Sitzungen und für die Erstellung von Beschlussvorlagen verantwortlich. Fehler können etwa entstehen, wenn wichtige Informationen nicht vorgelegt werden, Beschlussvorlagen unvollständig sind oder der Gemeinderat nicht ausreichend über entscheidungserhebliche Umstände informiert wird.

2. Ordnung der Sitzung

Ein weiterer möglicher Problemkreis betrifft die Ordnung innerhalb der Sitzung des Gemeinderats. Der Vorsitz der Sitzung liegt in der Regel beim Bürgermeister. Er hat die Aufgabe, einen geordneten Ablauf der Sitzung sicherzustellen.

In diesem Zusammenhang können beispielsweise folgende Fragen relevant werden: Wurde Ratsmitgliedern zu Unrecht das Wort entzogen? Wurden Mitglieder des Gemeinderats unzulässig an der Diskussion gehindert? Wurden Abstimmungen ordnungsgemäß durchgeführt?

Verstöße gegen die Sitzungsordnung können die Rechtmäßigkeit eines Beschlusses beeinträchtigen, insbesondere wenn dadurch die Mitwirkungsrechte einzelner Ratsmitglieder verletzt werden.

3. Hausrecht

Der Bürgermeister übt während der Sitzung regelmäßig das Hausrecht im Sitzungsraum aus. Dieses dient dazu, die Funktionsfähigkeit und Ordnung der Sitzung zu gewährleisten.

Dazu kann beispielsweise gehören: der Ausschluss störender Zuhörer, das Erteilen von Ordnungsrufen gegenüber Ratsmitgliedern oder – in Ausnahmefällen – der Ausschluss eines Ratsmitglieds aus der Sitzung.

In Klausuren kann problematisch sein, ob solche Maßnahmen rechtmäßig waren. Wird etwa ein Ratsmitglied ohne ausreichenden Grund ausgeschlossen, könnte dies dazu führen, dass es an der Beratung oder Abstimmung nicht teilnehmen konnte. Dadurch könnten seine Mitwirkungsrechte verletzt sein, was wiederum Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit des gefassten Beschlusses haben kann.



Im formellen Teil kommunalrechtlicher Klausuren lohnt sich immer ein genauer Blick auf den Ablauf der Sitzung und das Verfahren vor der Beschlussfassung. Gerade scheinbar kleine Verfahrensdetails können entscheidend dafür sein, ob ein Beschluss formell rechtmäßig oder rechtswidrig ist.

Materielle Rechtmäßigkeit

In der materiellen Rechtmäßigkeit geht es um die inhaltliche Zulässigkeit des Beschlusses. Leitfrage ist: Darf die Kommune diesen Beschluss

- ✓ mit diesem Inhalt,
- ✓ in dieser Reichweite und
- ✓ mit diesen Rechtsfolgen

fassen?

Typischerweise müssen Sie hier prüfen:

- ✓ **Materielle Verbandskompetenz** (Aufgaben-/Sachzuständigkeit inhaltlich begrenzt)
- ✓ **Gesetzes- und Verfassungsbindung** (Art. 20 Abs. 3 GG): Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht
- ✓ **Verhältnismäßigkeit** (als Teil der Grundrechtsprüfung und allgemeiner rechtsstaatlicher Maßstab)
- ✓ **Gleichbehandlung/Willkürverbot** (Art. 3 Abs. 1 GG) und sachliche Rechtfertigung von Differenzierungen
- ✓ **Ermessensfehlerlehre** (sofern der Kommune Ermessen eröffnet ist)

Materielle Verbandskompetenz

Materielle Verbandskompetenz meint: Auch wenn die Kommune formell zuständig ist, muss der Beschluss inhaltlich eine kommunale Aufgabe betreffen.

Prüfen Sie dies mithilfe der folgenden Prüfungsleitlinien:

- ✓ **Örtlicher Bezug:** Betrifft die Maßnahme die Lebensverhältnisse in der Gemeinde (räumlich/sozial)?
- ✓ **Gemeinschaftsbezug:** Betrifft sie die örtliche Gemeinschaft, nicht nur Einzelinteressen oder bloße Symbolpolitik?
- ✓ **Abgrenzung zu überörtlichen/staatsleitenden Aufgaben:** Außen-, Verteidigungs-, Kernenergie-, Bundesgesetzgebung et cetera
- ✓ **Kompetenzschränken:** Wenn Spezialgesetze eine Aufgabe anderen Trägern zuweisen, ist die Kommune materiell ausgeschlossen.



Ich möchte Ihnen folgende typischen Fallgruppen und Beispiele benennen, die zu den Prüfungsklassikern gehören:

- ✓ **Symbol- und Außenpolitikresolutionen:** Beschlüsse, die primär außen-/bundespolitische Themen adressieren, sind regelmäßig nicht örtlich. Ausnahmsweise zulässig ist eine Beschlussfassung, wenn ein konkreter, unmittelbarer örtlicher Bezug tragend ist (zum Beispiel kommunale Beschaffung, Nutzung kommunaler Einrichtungen, Städtepartnerschaften).
- ✓ **Kernenergie:** Wiederaufbau eines Kernkraftwerks
- ✓ **Verteidigungs- und Außenpolitik:** Stationierung/Verbot von Waffen, Außenbeziehungen, Blauhelmeinsätze: Das ist typischerweise nicht kommunale Aufgabe.
- ✓ **Religions-/Weltanschauungssteuerung:** Gemeinde darf keine Weltanschauungen »verbieten«. Zulässige Regelungen laufen – falls überhaupt – über Hausrecht/Benutzungsordnungen oder Sicherheitsrecht, dann aber nur grundrechtskonform.

Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht

Im Rahmen der materiellen Rechtmäßigkeitsprüfung wird zu prüfen sein, ob der Beschluss mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

✓ Grundrechtsprüfung

Wenn der Beschluss Bürger belastet oder Kommunikations- und Teilhaberechte betrifft, ist eine Grundrechtsprüfung häufig klausurentscheidend.

Der Standardaufbau der Prüfung sieht wie folgt aus:

- Ist der Schutzbereich eröffnet?
- Liegt ein Eingriff vor?
- Verfassungsrechtliche Rechtfertigung
 - a) Schranke (Gesetzesvorbehalt/kollidierendes Verfassungsrecht)
 - b) Schranken-Schranken: Bestimmtheit, Verhältnismäßigkeit, Gleichheit

✓ Verhältnismäßigkeitsprüfung

Hier wird geprüft:

- Legitimer Zweck
- Geeignetheit
- Erforderlichkeit (gibt es milderes Mittel?)

- Angemessenheit (auch Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn genannt)
- Prüfungskriterien:

Intensität: Dauer, Reichweite, Betroffenenkreis, Stigmatisierung

Ausnahmen und Härtefallregelungen

Alternativen: Auflagen statt Verbot; räumliche beziehungsweise zeitliche Begrenzung

✓ Willkürverbot

Art. 3 Abs. 1 GG spielt in kommunalen Beschlüssen oft eine Rolle:

- Gebühren/Beiträge (Differenzierungen)
- Förderung/Vergabe (Bevorzugung ohne Kriterien)
- Zugang zu Einrichtungen (Stadthalle, Sportplatz, Markt)

Die Prüfung sieht wie folgt aus:

- Vergleichsgruppe bilden
- Ungleichbehandlung feststellen
- Rechtfertigung: sachlicher Grund (je intensiver, desto strenger)

✓ Bestimmtheitsgebot

Belastende Regelungen müssen hinreichend bestimmt sein:

- Wer ist Adressat?
- Was ist verboten beziehungsweise geboten?
- Ab wann und wo gilt es?

Vereinbarkeit mit einfachem Gesetzesrecht

Auch hier ist die Prüfung im Kommunalrecht »vorhersehbar«. Ich habe einige typische Inhalte zusammengestellt:

✓ Gebühren und Beiträge (Kommunalabgabenrecht)

Typische Prüfpunkte:

- Rechtsgrundlage (Satzung/gesetzliche Ermächtigung)
- Gebührenmaßstab und -höhe: Kostendeckung beziehungsweise Äquivalenz. Beachten Sie die »Klausurindikatoren« wie plötzliche Verdoppelung oder eine sehr ungewöhnlich hohe Gebühr.

- Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG)
- Vorteilsgerechtigkeit bei Beiträgen
- Kalkulationsfehler (wenn im Sachverhalt angelegt)

✓ **Baurecht**

Typische Prüfpunkte sind hier Abwägungsfehler (Abwägungsausfall, -defizit, -fehleinschätzung, Disproportionalität) und die Vereinbarkeit mit gesetzlichen Vorgaben.

✓ **Kommunale Einrichtungen**

Im Rahmen der materiellen Rechtmäßigkeit wird gerne geprüft:

- Widmung
- Widmungszweck
- Gleichbehandlung und Verhältnismäßigkeit



Zu den öffentlichen Einrichtungen haben Sie mit Kapitel 8 ein ganzes Kapitel im Buch.

✓ **Förderungen**

Typische Prüfpunkte hier

- Haushaltsrechtliche Bindung (Zweck, Wirtschaftlichkeit)
- Art. 3 Abs. 1 GG: sachliche Kriterien, Transparenz

Ermessen und Fehlerlehre

Hat die Kommune einen Entscheidungsspielraum (im Juristendeutsch »Ermessen«), darf sie nicht einfach nach Bauchgefühl entscheiden. Der Spielraum ist kein Freifahrtschein, sondern will bewusst, sachgerecht und innerhalb der gesetzlichen Grenzen genutzt werden.

Mit anderen Worten: Ermessen bedeutet Spielraum – aber keinen rechtsfreien Raum.

Die Ausübung des Ermessens ist fehlerhaft, wenn einer der klassischen Ermessensfehler vorliegt:

1. **Ermessensnichtgebrauch:** Die Kommune erkennt ihren Entscheidungsspielraum nicht oder nutzt ihn faktisch nicht. Das passiert zum Beispiel, wenn nach starren Schemata entschieden wird und der Einzelfall gar nicht mehr in den Blick kommt.



Die Gemeinde lehnt jeden entsprechenden Antrag mit der Begründung ab: »Das machen wir grundsätzlich nie.« Praktisch und schnell vielleicht nach der Meinung der Kommunalverwaltung – aber leider kein Ermessen, sondern Verwaltung nach Autopilot.

2. **Ermessensüberschreitung:** Die Kommune wählt eine Rechtsfolge, die vom Gesetz gar nicht mehr gedeckt ist. Der Entscheidungsspielraum wird also schlicht überschritten.



Statt einer vorgesehenen Geldbuße verhängt die Gemeinde gleich ein vollständiges Nutzungsverbot. Das wirkt zwar entschlossen, liegt aber außerhalb dessen, was das Gesetz erlaubt.

3. **Ermessensfehlgebrauch:** Hier stützt sich die Entscheidung auf sachfremde Erwägungen oder verfehlt den gesetzlichen Zweck. Typisch sind unzureichende oder einseitige Abwägungen.



Ein Antrag wird abgelehnt, weil der Antragsteller »schon öfter unangenehm aufgefallen ist«. Das mag menschlich nachvollziehbar sein – rechtlich gehört dieser Umstand jedoch nicht in die Entscheidung.

Prüfungsformen im Kommunalrecht neben der Klausur

Die klassische Prüfungsform im Kommunalrecht ist die Klausur. Doch aufgepasst, es gibt auch andere Prüfungsformen.

Die mündliche Prüfung

Die mündliche Prüfung folgt eigenen Regeln. Hier sitzen Sie nicht allein über einem Blatt Papier, sondern im direkten Gespräch mit Prüfern. Das ist für viele unangenehmer – aber auch eine Chance. In der mündlichen Prüfung können Sie zeigen, wie Sie denken. Und Denken ist ein Prozess, kein fertiges Produkt.

Denken Sie laut! In mündlichen Prüfungen zählt strukturiertes Denken und verständliches Sprechen. Denken: Machen Sie Ihre Gedankenschritte sichtbar. Schweigen wirkt schnell wie Nichtwissen – selbst dann, wenn Ihr Gehirn gerade auf Hochtouren arbeitet. Der Prüfer kann nur bewerten, was er hört, nicht was Sie innerlich brillant durchdenken.

Auch für die mündliche Prüfung gilt: Kommunalrechtliche Probleme erkennen, systematisch analysieren und überzeugend darstellen.



Die mündliche Prüfung belohnt klare Struktur, ruhiges Auftreten und methodisches Denken. Mit Vorbereitung, psychologischer Gelassenheit und etwas Übung wird aus der gefürchteten Situation eine beherrschbare Aufgabe – und manchmal sogar ein gutes Gespräch über Recht.

Vorbereitung: Stress beginnt oft vor der Tür – und lässt sich vermeiden

Eine gute mündliche Prüfung beginnt lange vor der ersten Frage.

- ✓ Planen Sie Ihre Anreise großzügig. Wer schwitzend in letzter Minute in den Raum stolpert, startet mit unnötigem Pulsüberschuss. Haben Sie einen Plan B für Verspätungen.
- ✓ Prüfen Sie rechtzeitig Raum und Technik, falls eine Präsentation vorgesehen ist. Das gilt insbesondere für die Verteidigung von wissenschaftlichen Abschlussarbeiten beziehungsweise Kolloquien.
- ✓ Kleidung ist kein Modewettbewerb, sondern Psychologie. Sie sollten ordentlich und professionell wirken, sich aber vor allem wohlfühlen. Wer ständig am Kragen zupft oder an unbequemen Schuhen leidet, hat weniger mentale Kapazität für juristische Feinheiten.
- ✓ Schlafen Sie ausreichend und essen Sie etwas Leichtes. Unterzuckerung ist kein anerkanntes Rechtsargument. Wasser gehört zur Grundausstattung. Und bitte: Wer sich aus einer 1,5-Liter-Flasche bedient, hat ein Glas dabei.



Kleine organisatorische Dinge entscheiden oft darüber, wie ruhig Sie in die Prüfung starten.

Psychologie: Nervosität ist normal – und sogar nützlich

Fast alle Prüflinge sind nervös. Das ist kein Zeichen von Schwäche, sondern ein biologisches Aktivierungsprogramm. Und der Prüfer hat dafür immer Verständnis. Niemand erwartet sofort perfekte Antworten. Prüfer wissen, dass Sie in einer Stresssituation stehen. Ein gewisses Maß an Anspannung steigert die Konzentration. Problematisch wird Nervosität erst, wenn Sie versuchen, sie zu bekämpfen.



Akzeptieren Sie die Aufregung. Atmen Sie bewusst langsam ein und aus. Kurze Denkpausen sind erlaubt und wirken souverän.

Lernen Sie zu reden – und trauen Sie sich

Gute Kommunalpolitik lebt vom gesprochenen Wort. Sie müssen kein Profi-Redner sein, aber Sie sollten lernen, Ihre Gedanken klar und verständlich zu formulieren.



Sprechen lernt man nur durch Sprechen – nutzen Sie jede Gelegenheit und werden Sie mutiger mit jeder Sitzung. In den Ausschüssen ist es einfacher als gleich im »großen« Plenum.

Kennen Sie den Meerschweinchen-Effekt?

Der sogenannte *Meerschweinchen-Effekt* ist eine einfache und sehr treffende Metapher für Lampenfieber.

Wenn man ein Meerschweinchen vorsichtig in die hohle Hand nimmt und auf den Rücken dreht, passiert etwas Interessantes. Das Tier wird plötzlich ganz still, fast wie eingefroren. Es verharrt regungslos, weil es sich in einer ungewohnten und potenziell gefährlichen Situation befindet. Sein Körper schaltet in einen

Alarmzustand. Wiederholt man dieses »Experiment« jedoch mehrmals, dann verändert sich die Reaktion. Das Meerschweinchen lernt, dass keine echte Gefahr besteht. Es dreht sich schneller wieder zurück und erstarrt irgendwann gar nicht mehr.

Genau so funktioniert auch Lampenfieber. Wenn wir vor anderen Menschen sprechen, beispielsweise im Gemeinderat, bewertet unser Gehirn die Situation zunächst als unsicher oder sogar bedrohlich. Viele Augen sind auf uns gerichtet und wir stehen im Mittelpunkt. Der Körper reagiert darauf mit einem uralten Schutzmechanismus, der sogenannten Kampf-oder-Flucht-Reaktion. Das führt zu Herzklopfen, Zittern, einem trockenen Mund oder im schlimmsten Fall zu einem Blackout. Man fühlt sich wie blockiert. Doch wie beim Meerschweinchen gilt auch hier: Mit jeder Wiederholung wird es leichter.

Je öfter wir vor Menschen sprechen, desto mehr lernt unser Gehirn, dass keine echte Gefahr besteht. Die Situation wird vertraut. Die anfängliche Starre und Unsicherheit verschwinden und an ihre Stelle tritt Sicherheit.

Deshalb ist Lampenfieber kein Zeichen von Schwäche, sondern ein völlig normaler biologischer Reflex. Und die gute Nachricht ist: Man kann ihn trainieren und überwinden, einfach durch Übung, Wiederholung und Erfahrung.



Abbildung 22.2: Auch Tiere haben Lampenfieber – der Meerschweinchen-Effekt (© Inga Junk)

Auftreten: Ihr Körper redet mit

In der mündlichen Prüfung kommuniziert nicht nur Ihre Stimme. Ihre Körperhaltung, Ihr Blickkontakt und Ihr Sprechtempo senden zusätzliche Signale.

- ✓ Sitzen oder stehen Sie stabil und bewusst.
- ✓ Blickkontakt zeigt Präsenz und Interesse.
- ✓ Sprechen Sie ruhig und deutlich.



Wenn Sie den Faden verlieren, machen Sie eine kurze Pause, statt hektisch weiterzureden. Eine Sekunde Stille wirkt professioneller als dreißig Sekunden ungeordnetes Improvisieren.

Gesprächsführung: Denken Sie hörbar

Mündliche Prüfungen sind Gespräche, keine Verhöre. Strukturieren Sie Ihre Antworten laut. Sätze wie: »Ich würde das Problem zunächst unter dem Gesichtspunkt ... prüfen« helfen Ihnen und den Prüfern.

Wenn Sie eine Frage nicht vollständig verstehen, fragen Sie nach. Das zeigt Interesse und Präzision. Falls Sie etwas nicht wissen, geraten Sie nicht in Panik. Zeigen Sie, wie Sie methodisch vorgehen würden.



Prüfer bewerten Problemlösungskompetenz – nicht nur auswendig gelerntes Wissen.

Öffentlichkeit

Viele mündliche Prüfungen sind öffentlich. Ob Sie Zuhörer mitbringen möchten, ist eine persönliche Entscheidung. Manche fühlen sich unterstützt, andere eher beobachtet.



Wählen Sie die Variante, die Ihnen Ruhe gibt.

Die Hausarbeit

Die Hausarbeit ist ein Marathon und keine Klausur in Zeitlupe. Sie wirkt nur zunächst wie die entspannte Schwester der Klausur: kein Zeitdruck, kein leerer Prüfungsbogen, kein hektisches Schreiben.

Ich muss Sie beunruhigen: Dieser Eindruck ist trügerisch. So eine Hausarbeit kann richtig ungemütlich sein. Wer ohne Vorbereitung losläuft, merkt schnell, dass die Strecke länger ist als gedacht.

In der Hausarbeit zeigen Sie nicht nur, dass Sie ein Problem lösen können. Sie zeigen, dass Sie eigenständig denken, recherchieren und argumentieren können. Das ist wissenschaftliches Arbeiten – und das ist ein Handwerk, das Sie lernen können.

Ihre Visitenkarte: das Deckblatt

Klingt logisch, wird aber doch nicht immer beachtet: Bekanntlich zählt der erste Eindruck. Und das gilt deshalb auch für das Deckblatt Ihrer Hausarbeit. Es ist Ihre Visitenkarte:

- ✓ Ihre persönlichen Angaben
- ✓ Name Ihrer Hochschule oder Universität
- ✓ Ihr Thema
- ✓ Titel Ihrer Veranstaltung
- ✓ Semester
- ✓ Name Ihres Dozenten (mit korrektem Titel und ohne Fehler im Namen)

Die Fragestellung verstehen, den roten Faden beachten und eine kluge Gliederung

Bevor Sie schreiben, müssen Sie wissen, wohin Sie wollen. Viele Hausarbeiten scheitern nicht am Wissen, sondern an der unpräzisen Beantwortung der Frage, am fehlenden »roten Faden«. Eine gute Hausarbeit ist wie eine gut erzählte Geschichte: Der Leser muss jederzeit wissen, wo er sich befindet.

Eine klare Gliederung ist kein formaler Luxus, sondern ein Navigationssystem und bitte beachten Sie: Es stehen Ihnen die numerische (1., 1.1., 1.1.1., 1.1.1.1.) oder alphanumerische Struktur (A., I., 1., a.) zur Verfügung, mischen oder kombinieren Sie die beiden Strukturen aber auf keinen Fall. Dann wird es so richtig unübersichtlich.

Recherche: Materialschlacht ist keine Strategie

Hausarbeiten lösen bei manchen Studierenden einen Sammeltrieb aus. Sie stapeln Bücher, laden Aufsätze herunter, überall liegen Kopien von Fachbeiträgen herum. Und dann verlieren sie den Überblick. Woher kommt welcher Gedanke?

Gute Recherche ist selektiv:

- ✓ Beginnen Sie mit Lehrbüchern und Kommentaren, um ein Fundament zu legen.
- ✓ Arbeiten Sie sich dann gezielt in Spezialliteratur und Rechtsprechung vor.
- ✓ Notieren Sie Fundstellen immer sofort und immer korrekt. Die brillianteste Quelle nützt nichts, wenn Sie später nicht mehr wissen, woher sie stammt.

Zitieren: wissenschaftliche Höflichkeit statt Fußnotenfriedhof

Zitieren ist keine Schikane, sondern wissenschaftliche Notwendigkeit. Sie zeigen damit, auf wessen Schultern Sie stehen. Fußnoten sind jedoch kein Wettbewerb in Länge oder Anzahl.

Ein Fußnotenfriedhof beeindruckt den Prüfer nicht, die Vielfalt der Quellen sicher schon. Beachten Sie die Präzision. Zitieren Sie einheitlich und nachvollziehbar. Und vor allem:



Ordnen Sie fremde Meinungen ein. Ihre Aufgabe ist nicht das bloße Sammeln, sondern das Bewerten.

Schreiben: Perfektion entsteht beim Überarbeiten

Ich bin immer wieder überrascht von schlampiger oder gar fehlender Endredaktion.

Niemand schreibt im ersten Durchgang einen perfekten Text. Gute Hausarbeiten (und im Übrigen auch *Dummie*-Bücher) entstehen durch Überarbeitung und nochmalige Überarbeitung.

Planen Sie dafür unbedingt Zeit ein. Lesen Sie Ihren Text laut. Holprige Formulierungen verraten sich sofort und auch fachfremde Familienmitglieder oder Freunde finden Rechtschreibungs- oder Zeichensetzungsfehler, dürfen Tippfehler oder Formatierungsungenauigkeiten bemängeln. Zeitmanagement ist entscheidend und Zeit wird nicht nur für das »Fazit«, sondern auch für die Endredaktion benötigt.

Das Referat

Ein Referat ist keine vorgelesene Hausarbeit. Es ist eine Einladung an das Publikum, einem Gedankenweg zu folgen. Reduzieren Sie Inhalte auf das Wesentliche. Folien sind Unterstützung, kein Manuskript.



Wer Folien vorliest, verliert sein Publikum schneller, als er »Kommunalverfassungsrecht« sagen kann.

Vortragstechnik: Verständlichkeit schlägt Perfektion

Sprechen Sie frei, deutlich und in ruhigem Tempo. Blickkontakt schafft Verbindung. Pausen sind erlaubt und wirken souverän. Niemand erwartet eine perfekte Performance – aber eine verständliche.



Proben Sie Ihren Vortrag, idealerweise vor Menschen, von denen Sie glauben, dass sie Ihnen eine ehrliche Rückmeldung geben.

Impulsreferat und Karteikarten: Sicherheitsnetz statt Rettungsring

Karteikarten können hilfreich sein und beweisen, dass Sie sich gründlich vorbereitet haben. Nutzen Sie sie als Stichwortgeber, nicht als Manuskript. Ablesen wirkt unsicher und verhindert echten Kontakt zu den Prüfern.

Überlegen Sie vorab: Stehen oder sitzen Sie während der Präsentation? Eine bewusste Entscheidung vermittelt Souveränität. Testen Sie Ihre Präsentation mehrmals laut – idealerweise vor einem freundlichen Publikum. Sie bekommen dann auch ein Gefühl für die Länge Ihres Vortrages.



Aufgepasst: Hier gibt es im Normalfall Vorgaben durch den Prüfer.

Handout: Orientierungshilfe für Ihre Zuhörer

Das Handout ist der unscheinbare Begleiter vieler Referate – und gleichzeitig eines der meist missverstandenen Elemente akademischer Präsentationen.



Ein Handout ist weder ein ausgedrucktes Referat noch eine verkleinerte Hausarbeit. Es ist eine Orientierungshilfe für die Zuhörer.

Ein gutes Handout zeigt dem Prüfer, dass Sie Ihr Thema durchdrungen haben.



Wer ein gutes Handout erstellt, hat in der Regel auch ein gutes Referat vorbereitet.

Der Umfang sollte überschaubar bleiben. Ein bis maximal zwei Seiten genügen. Ein Handout ist kein Textfriedhof. Verwenden Sie Stichpunkte statt Fließtext, klare Gliederung statt Textblöcke und ausreichend Weißraum statt optischer Überladung. Zentrale Begriffe dürfen Sie hervorheben – aber sparsam und gezielt.

Inhaltlich sollte ein Handout mindestens enthalten:

- ✓ Titel, Name und Datum,
- ✓ eine präzise Themen- oder Fragestellung,
- ✓ die wichtigsten Begriffe und Kernaussagen.



Typische Fehler sind leicht vermeidbar: zu viel Text, unübersichtliche Formatierung, fehlende Struktur oder nachlässige Rechtschreibung.



Typische Denk- und Prüfungswege erkennen

Erstellen einer Lösungsskizze

Übungsfälle

Kapitel 23

Typische Fälle und Lösungen

Jetzt wird es praktisch. Kommunalrecht liest sich auf dem Papier oft strukturiert, logisch und angenehm systematisch. In der Klausur sieht das dann plötzlich anders aus: Der Bürgermeister entscheidet allein, ein Ratsmitglied ist möglicherweise befangen, die Ladung war vielleicht zu spät – und irgendwo dazwischen schwebt noch Art. 28 Abs. 2 GG.

Wer Kommunalrecht wirklich verstehen will, muss es anwenden. Denn die entscheidenden Punkte liegen selten in der bloßen Normkenntnis, sondern im sauberen Durchdenken typischer Konstellationen. Dieses Kapitel macht genau das.

Bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Beschlusses der Vertretung müssen Sie immer an dieselben Punkte denken. Deshalb wird Ihnen ein Prüfungsschema gezeigt. Anhand des Schemas können Sie sich – je nach Schwerpunktsetzung der Klausur – Ihre Lösungsskizze erarbeiten.



Bei der Lösung von Übungsfällen oder einer Klausur haben Sie gedanklich immer nachfolgendes Prüfungsschema im Kopf. Damit vergessen Sie keine Prüfungspunkte und übersehen keine Klausurfallen.

Prüfung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen der Vertretung – Schema für die kommunalrechtliche Klausur

Sie haben in Kapitel 22 die Gliederung der kommunalrechtlichen Klausur bereits kennengelernt.



Das Prüfungsschema sieht in Kurzform wie folgt aus:

I. Formelle Rechtmäßigkeit

Verbandszuständigkeit und Organzuständigkeit

Ordnungsgemäße Einberufung

Beschlussfähigkeit zu Beginn der Sitzung

Veränderungen der Beschlussfähigkeit im Verlauf der Sitzung

Öffentlichkeitsgebot

II. **Materielle Rechtmäßigkeit**



Das Prüfungsschema im Detail – und auch an der Stelle als Wiederholung von Kapitel 22 – mit ganz viel Übersicht:

I. **Prüfungseinstieg in die Klausur**

Zu klären ist, ob formelle und materielle Rechtmäßigkeit zu prüfen ist. Ferner ist es denkbar, dass diese Prüfungspunkte »eingekleidet« werden in das Widerspruchsrecht des Hauptverwaltungsbeamten oder die Aufsichtsmittel der Kommunalaufsichtsbehörde. Das ist in Kapitel 22 erläutert.

II. **Prüfung der formellen Rechtmäßigkeit**

1. **Zuständigkeit**

Verbandszuständigkeit

- ✓ Vorüberlegung: Es gibt keinen abschließenden Aufgabenkatalog, aus dem sich die Verbandszuständigkeit für die Kommunen ableiten lässt. Vielmehr sind die Kommunen allzuständig für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, soweit diese nicht einer anderen Ebene zugeordnet sind.
- ✓ Inhaltskompetenz für den eigenen Wirkungskreis aus Spezialgesetzen, den Kommunalverfassungsgesetzen der Länder, der Verfassung.
- ✓ Inhaltskompetenz für den übertragenen Wirkungskreis
- ✓ Begrenzung auf das Gemeindegebiet (örtliche Zuständigkeit)

Organkompetenz

- ✓ Wenn die Verbandszuständigkeit bejaht werden kann, ist zu klären, welches Organ innerhalb der Kommune zuständig ist, in der Regel die Vertretung oder der Hauptverwaltungsbeamte.

2. **Beschlussfähigkeit zu Beginn der Sitzung**

- ✓ Ordnungsgemäße Einberufung der Vertretung
 - Einberufung der Sitzung durch den Vorsitzenden
 - Tagesordnung
 - Form der Einladung
 - Einladung aller Mitglieder
 - Frist
 - Öffentliche Bekanntmachung

- ✓ Anwesenheit der Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder
- ✓ Heilung von Fehlern im Rahmen der ordnungsgemäßen Einberufung
- ✓ Feststellung der Beschlussfähigkeit
- ✓ Hybridsitzung
- ✓ Streaming

3. **Öffentlichkeitsgebot**

4. **Mitwirkungsverbot/Befangenheit**

5. **Beschlussfähigkeit im Verlauf der Sitzung**

- ✓ Fiktion/Rüge

6. **Ordnungsgemäßer Beschluss**

- ✓ Vertretung beschließt durch Abstimmung und Wahlen
- ✓ Abstimmungen erfolgen grundsätzlich offen
- ✓ Wahlen erfolgen geheim
- ✓ Möglichkeit der elektronischen Abstimmung
- ✓ Einfache beziehungsweise qualifizierte Mehrheiten
- ✓ Stimmgleichheit
- ✓ Mehrheit ist bei jedem einzelnen Beschlusspunkt zu prüfen

7. **Sonstige Themen**

- ✓ Vorbereitung durch den Hauptverwaltungsbeamten (HVB) beziehungsweise Ausschuss
- ✓ Verhandlungsleitung
- ✓ Hausrecht

III. **Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit**

- ✓ Bei mehreren Beschlusspunkten jeweils einzeln zu prüfen
- ✓ Darf die Vertretung einen Beschluss dieses Inhalts fassen?
- ✓ Prüfung der Tatbestandmerkmale aus dem Spezialgesetz
- ✓ Sachverhaltsdarstellung, Subsumtion
- ✓ Gegebenenfalls Ermessensausübung bei »Kann-Regelung«
- ✓ Beachtung höherrangigen Rechts

IV. **Ergebnis**

Übungsfälle

Und jetzt sind Sie dran! Anhand ausgewählter Fälle aus unserer fiktiven Stadt Neustadt spielen Sie gerne die Problemfelder des Kommunalrechts durch: Selbstverwaltung, öffentliche Einrichtungen, Bürgerbegehren, Befangenheit, Organzuständigkeiten, Beschlussfassung und Aufsicht. Die Vielfalt ist groß.

Arbeiten Sie die Fälle möglichst aktiv durch. Formulieren Sie selbst Ihre eigene Lösungsskizze – und vergleichen Sie erst dann mit der Lösung.



Kommunalrecht lernt man nicht durch Auswendiglernen, sondern durch Struktur.

Und keine Sorge: In der Stadt Neustadt werden so einige Fehler gemacht. Genau dafür ist sie da.

Fall 1 – Entzug kultureller Aufgaben

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht wird in der Praxis vor allem dort spannend, wo sich die Frage stellt: Was dürfen Gemeinden selbst entscheiden – und wo setzt das Gesetz Grenzen? Dazu der Fall 1.

Sachverhalt

Der Landesgesetzgeber beschließt ein Gesetz, wonach sämtliche kulturellen Einrichtungen – insbesondere Theater, Museen und Musikschulen – künftig von einer neu geschaffenen Landesbehörde betrieben werden. Den Städten und Gemeinden wird die Zuständigkeit vollständig entzogen. Hintergrund: Der Landesgesetzgeber möchte eine landesweite Kulturstrategie umsetzen und damit auch thematische Schwerpunkte und Förderlinien setzen.

Die Stadt Neustadt unterhält seit Jahrzehnten ein städtisches Museum und eine Musikschule. Der Stadtrat sieht in dem Gesetz einen unzulässigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung

Verletzt das Gesetz die kommunale Selbstverwaltungsgarantie der Stadt Neustadt?

Lösung

Die kommunale Selbstverwaltung ist in Art. 28 Abs. 2 GG garantiert. Danach muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Stadt Neustadt ist Träger des Selbstverwaltungsrechts. Geschützt ist die eigenverantwortliche Regelung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Hierzu zählen Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder einen spezifischen Ortsbezug aufweisen. Kulturelle Einrichtungen wie Museen oder Musikschulen prägen das örtliche Gemeinschaftsleben und dienen der kulturellen Identität vor Ort. Sie gehören typischerweise zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden (= Kulturhoheit).

Das Gesetz überträgt sämtliche kulturellen Aufgaben auf eine Landesbehörde. Der Stadt Neustadt wird die Zuständigkeit vollständig genommen. Damit wird ihr jede eigenverantwortliche Gestaltungsmöglichkeit in diesem Bereich entzogen. Es liegt damit ein Eingriff in den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts vor. Die Selbstverwaltungsgarantie gilt »im Rahmen der Gesetze«. Der Gesetzgeber darf Aufgaben verteilen und Zuständigkeiten neu ordnen. Seine Gestaltungsbefugnis findet jedoch dort ihre Grenze, wo der Kernbereich der Selbstverwaltung ausgehöhlt wird. Unzulässig ist eine Regelung, die den Kommunen keinen nennenswerten Entscheidungsspielraum mehr belässt oder ganze Aufgabenbereiche vollständig entzieht, die typischerweise zur örtlichen Gemeinschaft gehören. Kulturelle Angelegenheiten gehören traditionell und strukturell zum Bereich örtlicher Selbstgestaltung. Werden den Gemeinden sämtliche kulturellen Einrichtungen entzogen, verlieren sie in diesem Bereich jede eigenverantwortliche Gestaltungsmöglichkeit.

Ein vollständiger Aufgabenentzug betrifft nicht nur Randbereiche, sondern greift tief in den Kompetenzbereich der örtlichen Gemeinschaft ein. Die Stadt Neustadt hätte keinerlei Einfluss mehr auf die kulturelle Ausgestaltung des örtlichen Lebens. Das Gesetz verletzt die kommunale Selbstverwaltungsgarantie der Stadt Neustadt aus Art. 28 Abs. 2 GG.



Das kommunale Selbstverwaltungsrecht ist das Herzstück des Kommunalrechts. Verfassungsrechtlich ist dieses Prinzip in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG verankert. Die Vorschrift enthält zugleich eine Legaldefinition: Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Wegen dieser verbindlichen Absicherung spricht man von der *Garantie der kommunalen Selbstverwaltung*. Sie ist heute ein tragendes Strukturprinzip unseres föderalen Staates. Zusätzlich garantieren auch die jeweiligen Landesverfassungen das kommunale Selbstverwaltungsrecht und konkretisieren es in ihren Gemeinde- und Kommunalverfassungen.

Geschützt ist das Recht der Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich zu regeln. Gemeint sind Aufgaben mit erkennbarem örtlichen Bezug – also alles, was sinnvoll vor Ort entschieden werden kann. Es genügt, dass die Angelegenheit ihre Wurzeln in der örtlichen Gemeinschaft hat. Sie denken an die »majestätischen« Gemeindehoheiten:

- ✓ **Organisationshoheit** (Gestaltung der inneren Verwaltungsstruktur) – dazu gehört auch die Kooperationshoheit, erinnern Sie sich an das Kapitel zu den kommunalen Kooperationen und IKZ,
- ✓ **Personalhoheit** (Entscheidung über das eigene Personal),
- ✓ **Finanzhoheit** (eigenverantwortliche Haushaltswirtschaft),
- ✓ **Planungshoheit**, vor allem im Bereich der Bauleitplanung, sowie
- ✓ **Satzungshoheit** als Recht zur eigenen Normsetzung.

Die kommunale Selbstverwaltung gilt ausdrücklich »im Rahmen der Gesetze«. Gemeinden handeln also nicht im rechtsfreien Raum. Der Gesetzgeber darf Aufgaben zuweisen, Verfahren regeln und inhaltliche Vorgaben machen. Seine Eingriffsbefugnis endet jedoch dort, wo die verfassungsrechtlich garantierte Eigenverantwortung leerzulaufen droht.

Unzulässig sind Regelungen, die den Gemeinden keinen nennenswerten Entscheidungsspielraum mehr lassen oder ihre Tätigkeit bis ins Detail vorgeben. Staatliche Aufsicht ist deshalb grundsätzlich als Rechtsaufsicht ausgestaltet: Geprüft wird die Rechtmäßigkeit, nicht die politische Zweckmäßigkeit kommunaler Entscheidungen.

Fall 2 – Die politisch sensible Stadthalle

Kaum ein Thema taucht in kommunalrechtlichen Klausuren so zuverlässig auf wie die »öffentliche Einrichtung«. Was harmlos klingt, ist juristisch ein echter Dauerbrenner – und ein beliebter Prüfungsstoff.

Sachverhalt

Die Stadt Neustadt betreibt eine Stadthalle. In der Benutzungsordnung heißt es, die Halle stehe für »kulturelle, gesellschaftliche und politische Veranstaltungen« zur Verfügung. Der Verein »Neustadt lebt!« beantragt frühzeitig die Nutzung der Halle für ein alternatives Sommerfestival mit Musik, Diskussionsrunden und Informationsständen. Der Termin ist seit Monaten in Planung.

Wenige Wochen später beantragt der Verein »Tradition & Heimat« die Halle für denselben Tag für eine kulturelle Abendveranstaltung mit Heimatmusik und regionalen Spezialitäten.

Die Halle kann an diesem Tag nur einmal vergeben werden. Der Bürgermeister entscheidet sich für »Tradition & Heimat«. In einer internen E-Mail schreibt er, das alternative Sommerfestival sei ihm »politisch zu bunt« und passe »nicht ins Bild der Stadt«. Nach außen verweist er lediglich auf organisatorische Gründe.

Der Verein »Neustadt lebt!« hält die Entscheidung für rechtswidrig und verlangt die Überlassung der Stadthalle. Hat der Verein »Neustadt lebt!« einen Anspruch auf Überlassung der Stadthalle?

Lösung

Eine öffentliche Einrichtung liegt vor, wenn die Kommune Sach- oder Personalmittel bereitstellt, sie im öffentlichen Interesse betreibt und sie durch Widmung einem bestimmten Nutzerkreis öffnet. Die Stadthalle wird von der Stadt Neustadt betrieben und ist durch Benutzungsordnung für kulturelle, gesellschaftliche und politische Veranstaltungen gewidmet. Sie ist daher eine öffentliche Einrichtung. Fraglich ist nun, wer das Zugangsrecht hat. Grundsätzlich haben die einen Anspruch, die vom persönlichen und sachlichen Widmungsbereich erfasst sind. Der Verein »Neustadt lebt!« plant eine kulturelle Veranstaltung mit Musik und Diskussionen. Dies fällt unter den Widmungszweck. Der Verein gehört damit grundsätzlich zum zugelassenen Nutzerkreis.

Da die Halle am gewünschten Tag nur einmal vergeben werden kann, liegt ein Kapazitätsengpass vor. In diesem Fall muss die Kommune nach sachgerechten und transparenten Kriterien entscheiden. Die Auswahlentscheidung unterliegt dem Gleichheitssatz. Maßgeblich sind sachliche Kriterien wie zeitliche Reihenfolge, organisatorische Umsetzbarkeit oder inhaltliche Passung zur Widmung. Nach den internen Äußerungen des Bürgermeisters

erfolgte die Ablehnung jedoch aus politischen Erwägungen. Eine Entscheidung, die sich an persönlicher politischer Missbilligung orientiert, ist kein sachliches Auswahlkriterium.

Die Kommune darf bei geöffneter Widmung nicht nach politischer Opportunität selektieren. Die interne Begründung zeigt, dass die Entscheidung nicht neutral getroffen wurde. Die Ablehnung der Nutzung war rechtswidrig. Der Verein »Neustadt lebt!« hat einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über seinen Antrag.



Was ist eine öffentliche Einrichtung?

Eine öffentliche Einrichtung liegt vor, wenn eine Kommune Sach- oder Personalmittel bereitstellt, sie im öffentlichen Interesse betreibt und sie durch Widmung den Einwohnern zur bestimmungsgemäßen Nutzung öffnet. Entscheidend ist also das Zusammenspiel von öffentlichem Zweck, kommunaler Verfügungsmacht und Widmung. Eine öffentliche Einrichtung braucht keine feste »Körperlichkeit«. Auch digitale oder organisatorische Angebote (Stichwort Homepage) können darunterfallen. Wichtig ist aber: Die Nutzung ist zulassungsbedürftig. Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch – etwa Straßen – sind deshalb keine öffentlichen Einrichtungen, sondern folgen eigenen Regeln.

Typische Beispiele für öffentliche Einrichtungen sind Sporthallen und Schwimmbäder, Bibliotheken, Museen, Jugendzentren, Stadthallen, Kindergärten und Parkanlagen – aber auch moderne Angebote wie kommunale WLAN-Netze oder Internetportale.



Grundsätzlich muss eine Kommune nicht jede denkbare öffentliche Einrichtung schaffen oder dauerhaft betreiben. Ob etwas eröffnet, weitergeführt oder geschlossen wird, fällt in ihre kommunale Selbstverwaltung und damit in den politischen Gestaltungsspielraum. Anders ist es bei gesetzlich zugewiesenen Pflichtaufgaben, etwa im Schulwesen oder bei der Abwasser- und Abfallentsorgung. Die Aufgabe muss erfüllt werden – der Betrieb kann aber auch durch Zweckverbände oder private Dritte organisiert sein.

Fall 3 – Die riskante Parteiveranstaltung

Zum Dauerbrenner »öffentliche Einrichtung« ein weiterer ganz typischer Prüfungsfall.

Sachverhalt

Die Stadt Neustadt betreibt eine Stadthalle. Nach der Benutzungsordnung steht sie für kulturelle, gesellschaftliche und politische Veranstaltungen zur Verfügung. Die Partei »BfdF (Bürger für den Frieden)« beantragt die Nutzung der Halle für eine öffentliche Wahlkampfveranstaltung. Die Partei ist politisch umstritten, aber nicht verboten. Nach Einschätzung der örtlichen Polizei ist mit erheblichen Gegendemonstrationen zu rechnen. Es könne zu Blockaden und vereinzelt Ausschreitungen kommen. Die Polizei hält die Lage für angespannt, aber beherrschbar, sofern ausreichende Sicherheitsmaßnahmen getroffen werden. Der Bürgermeister lehnt den Antrag dennoch ab. Zur Begründung führt er aus, die Stadt wolle keine Risiken eingehen. Neustadt brauche »keine Eskalation vor der Stadthalle«.

Die Partei hält die Ablehnung für rechtswidrig und verlangt die Überlassung der Stadthalle. Darf die Stadt Neustadt die Nutzung der Stadthalle aus Sicherheitsgründen ablehnen?

Lösung

Bei der Stadthalle handelt es sich um eine öffentliche Einrichtung (siehe dazu Fall 2). Sie ist durch Widmung der Partei grundsätzlich zugänglich. Ist eine Einrichtung für politische Veranstaltungen geöffnet, muss die Kommune parteipolitische Neutralität wahren. Eine Ablehnung allein wegen politischer Missbilligung wäre unzulässig.

Sicherheitsbelange können grundsätzlich ein sachlicher Grund für eine Beschränkung oder Versagung der Nutzung sein. Erforderlich ist jedoch eine tragfähige Gefahrenprognose. Hier rechnet die Polizei mit Gegendemonstrationen und möglichen Störungen, hält die Lage jedoch bei angemessenen Sicherheitsmaßnahmen für beherrschbar. Eine konkrete, unmittelbar drohende Gefahr, die nur durch vollständige Ablehnung abgewendet werden könnte, ist nicht ersichtlich. Bei lediglich angespannten, aber kontrollierbaren Situationen ist die Kommune verpflichtet, mildere Mittel zu prüfen. Dazu gehören etwa Auflagen, Sicherheitskonzepte oder eine enge Abstimmung mit der Polizei.

Die vollständige Ablehnung der Veranstaltung ist nur zulässig, wenn mildere Maßnahmen nicht ausreichen. Da die Sicherheitslage als beherrschbar eingeschätzt wurde, wäre eine Entscheidung mit Auflagen das mildere und angemessenere Mittel gewesen. Die Ablehnung der Nutzung der Stadthalle war unverhältnismäßig und damit rechtswidrig. Die Partei hat Anspruch auf eine erneute, ermessensfehlerfreie Entscheidung unter Beachtung geeigneter Sicherheitsauflagen.



Zugang zu öffentlichen Einrichtungen

Ist eine Einrichtung einmal gewidmet, haben die Einwohner grundsätzlich einen Anspruch auf gleichberechtigten Zugang. Dieser Anspruch steht jedoch unter dem Vorbehalt des Widmungszwecks und der tatsächlichen Kapazität.

Reicht die Kapazität nicht für alle, muss die Kommune nach sachgerechten und transparenten Kriterien auswählen und dabei insbesondere den Gleichheitssatz beachten. Sachgerechte Kriterien sind:

- ✓ Prioritätsprinzip (»Windhundverfahren«)
- ✓ Rotationssysteme
- ✓ Bevorzugung bewährter oder gezielte Förderung neuer Nutzer
- ✓ Losverfahren

Fall 4 – Einwohner sind nicht Bürger

Die Begriffe *Einwohner* und *Bürger* sind nicht synonym zu verwenden. Der Satz macht Sie unsicher? Dann bitte wiederholen Sie Kapitel 11.

Sachverhalt

Die Stadt Neustadt betreibt eine städtische Bibliothek als öffentliche Einrichtung. Nach der Benutzungsordnung steht sie »allen Einwohnern der Stadt Neustadt« offen. Herr K., italienischer Staatsangehöriger, lebt seit drei Jahren in Neustadt und ist dort mit Hauptwohnsitz gemeldet. Er beantragt eine Benutzerkarte für die Bibliothek. Die zuständige Mitarbeiterin lehnt den Antrag ab. Die Bibliothek sei eine Einrichtung für »Bürger der Stadt«, also für deutsche Staatsangehörige. Herr K. könne sich nicht auf entsprechende Rechte berufen. Herr K. hält die Ablehnung für rechtswidrig. Hat Herr K. einen Anspruch auf Zugang zur städtischen Bibliothek?

Lösung

Die öffentliche Einrichtung Bibliothek (siehe dazu die Fälle 2 und 3) ist für einen bestimmten Personenkreis gewidmet. Die Benutzungsordnung stellt auf »Einwohner« ab. Einwohner ist, wer in der Gemeinde seinen Wohnsitz hat. Herr K. ist mit Hauptwohnsitz in Neustadt gemeldet und lebt dort seit drei Jahren. Er ist damit Einwohner der Stadt. Für die Wohnereigenschaft kommt es nicht auf die deutsche Staatsangehörigkeit an. Die Unterscheidung zwischen Einwohnern und Bürgern ist im Kommunalrecht bedeutsam, betrifft vor allem politische Mitwirkungsrechte. Herr K. gehört zum persönlichen Widmungsbereich der öffentlichen Einrichtung. Die Ablehnung war rechtswidrig. Er hat Anspruch auf Zugang zur Bibliothek.



Im Kommunalrecht gibt es eine Unterscheidung, die man sich früh merken sollte: die zwischen Einwohnern und Bürgern. Beide Begriffe klingen ähnlich, bedeuten rechtlich aber nicht dasselbe.

Einwohner ist jede Person, die in einer Gemeinde wohnt. Einwohner dürfen typischerweise öffentliche Einrichtungen nutzen und haben verschiedene Informations- und Beteiligungsrechte. Gleichzeitig treffen sie Pflichten, etwa Anschluss- und Benutzungspflichten sowie die Beteiligung an den Kosten öffentlicher Einrichtungen.

Bürger ist nur ein Teil der Einwohner. Dafür braucht es zusätzlich eine bestimmte Staatsangehörigkeit, ein Mindestalter und eine gewisse Wohndauer. Bürger haben – über die Einwohnerrechte hinaus – vor allem politische Mitwirkungsrechte: Sie dürfen wählen und gewählt werden und an Bürgerentscheiden teilnehmen. Teilweise sind damit auch besondere Pflichten verbunden, etwa die Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeiten. Die Kurzform lautet: Alle Bürger sind Einwohner, aber nicht alle Einwohner sind Bürger.

Fall 5 – Bürger für das Schwimmbad

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bringen direkte Demokratie auf die kommunale Bühne. Sie sind beliebt – politisch wie prüfungstechnisch. Denn sie verbinden Demokratieverständnis mit strengen formellen Anforderungen. Und die Voraussetzungen unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland. Die Regelungen sind aber eindeutig. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind deshalb ein sehr dankbarer Prüfungsstoff.

Sachverhalt

In der Stadt Neustadt soll das kommunale Hallenbad geschlossen werden. Eine Bürgerinitiative startet ein Bürgerbegehren gegen den entsprechenden Ratsbeschluss.

Unter den Unterzeichnern befinden sich:

- ✓ Lisa, 12 Jahre alt, mit Hauptwohnsitz in Neustadt
- ✓ Michelle, französische Staatsangehörige mit Hauptwohnsitz in Neustadt
- ✓ Norbert, deutscher Staatsangehöriger mit Zweitwohnsitz in Neustadt
- ✓ Oskar, seit vielen Jahren in Neustadt lebend, jedoch ohne deutsche oder unionsrechtliche Staatsangehörigkeit

Die Stadtverwaltung erklärt mehrere Unterschriften für ungültig. Ist das rechtmäßig?

Lösung

Zur Unterzeichnung eines Bürgerbegehrens sind grundsätzlich die Bürger der Gemeinde berechtigt. Bürger ist, wer die Voraussetzungen des kommunalen Wahlrechts erfüllt. Hierzu zählen regelmäßig das Erreichen eines bestimmten Mindestalters, der maßgebliche Wohnsitz in der Gemeinde sowie die Wahlberechtigung.

- ✓ Lisa ist zwar Einwohnerin der Stadt Neustadt, hat jedoch das für das kommunale Wahlrecht erforderliche Mindestalter noch nicht erreicht. Ihre Unterschrift ist daher ungültig.
- ✓ Michelle ist Unionsbürgerin mit Hauptwohnsitz in Neustadt. Unionsbürger sind bei Kommunalwahlen grundsätzlich wahlberechtigt. Sie erfüllt damit die Voraussetzungen der Bürgerstellung. Ihre Unterschrift ist gültig.
- ✓ Norbert besitzt einen Zweitwohnsitz in Neustadt. Für die Bürgerstellung ist der Hauptwohnsitz maßgeblich. Mangels maßgeblichen Wohnsitzes ist er nicht Bürger der Stadt. Seine Unterschrift ist daher ungültig.
- ✓ Oskar lebt seit vielen Jahren in Neustadt und ist damit Einwohner. Ohne deutsche oder unionsrechtliche Wahlberechtigung ist er allerdings kein Bürger. Auch seine Unterschrift ist ungültig.



Die Voraussetzungen eines zulässigen Bürgerbegehrens unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland. Entscheidend sind meist drei Punkte:

1. die formellen Anforderungen (Unterschriften, Fragestellung, Begründung, gegebenenfalls Kostendeckung),
2. Fristen – besonders bei Begehren gegen bereits gefasste Beschlüsse,
3. der zulässige Gegenstand. Bestimmte Themen, insbesondere klassische Haushaltsangelegenheiten, sind regelmäßig vom Bürgerentscheid ausgeschlossen.

Ist das Bürgerbegehren zulässig, folgt der Bürgerentscheid. Dessen Ergebnis ist für die Gemeinde für eine bestimmte Zeit bindend.

Die Verabschiedung der Haushaltssatzung gehört zu den Kernzuständigkeiten der kommunalen Vertretung. Sie ist Ausdruck des Budgetrechts als »Königsrecht« der Vertretung. Zwar sehen die Kommunalgesetze aller Länder Instrumente direkter Demokratie vor. Haushaltsangelegenheiten sind jedoch regelmäßig von direktdemokratischen Entscheidungen ausgeschlossen.

Die Vertretung kann ihre originäre Zuständigkeit daher weder auf Dauer auf die Bürgerschaft übertragen noch durch einen Bürgerentscheid ersetzen. Beteiligungsformate wie konsultative Bürgerhaushalte sind möglich, die formelle Haushaltsentscheidung bleibt jedoch Aufgabe der Vertretung.

Fall 6 – Die turbulente Ratssitzung

Ein besonders klassisches Themenfeld betrifft den Gemeinderat als zentrales Entscheidungsorgan der Kommune – insbesondere seine Zuständigkeiten und seine gesetzlich vorgegebene Zusammensetzung.

Sachverhalt

Der Rat der Stadt Neustadt soll über den Verkauf eines städtischen Grundstücks entscheiden. Die Sitzung ist ordnungsgemäß für Donnerstag, 18:00 Uhr, im Rathaus anberaumt. Am Morgen des Sitzungstages stellt der Bürgermeister fest, dass der Sitzungssaal aufgrund eines Wasserschadens nicht nutzbar ist. Er verlegt die Sitzung kurzfristig in die Stadthalle. Eine erneute schriftliche Einladung erfolgt nicht; die Ratsmitglieder werden per E-Mail informiert. Ein Ratsmitglied erhält die E-Mail nicht rechtzeitig und erscheint nicht. Von insgesamt 30 Ratsmitgliedern sind 16 anwesend. Der Rat beschließt mit neun Ja-Stimmen den Verkauf des Grundstücks. Das abwesende Ratsmitglied rügt später, die Sitzung sei nicht ordnungsgemäß einberufen worden. Außerdem sei der Rat nicht beschlussfähig gewesen. Fraglich ist nun, ob der Beschluss über den Grundstücksverkauf im Stadtrat der Stadt Neustadt wirksam zustande gekommen ist.

Lösung

Über den Verkauf städtischer Grundstücke entscheidet die Vertretung. Der Rat war daher sachlich zuständig. Voraussetzung für eine wirksame Beschlussfassung ist die ordnungsgemäße Einberufung der Sitzung. Dazu gehören insbesondere die fristgerechte Ladung sowie die Mitteilung von Zeit und Ort der Sitzung. Die ursprüngliche Einladung war ordnungsgemäß erfolgt. Der Sitzungsort wurde jedoch kurzfristig geändert. Ein kurzfristiger Raumwechsel – im Gegensatz zur Veränderung der Uhrzeit – ist grundsätzlich zulässig, sofern die Teilnahme aller Ratsmitglieder gewährleistet bleibt. Hier wurde der neue Ort lediglich per E-Mail mitgeteilt. Ein Ratsmitglied erhielt die Mitteilung nicht rechtzeitig und konnte deshalb nicht teilnehmen. Dadurch war die Teilnahmemöglichkeit nicht zuverlässig gesichert. Die Einberufung war daher fehlerhaft.

Der Rat ist beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend ist. Bei 30 Mitgliedern mussten mindestens 16 anwesend sein. Da 16 Mitglieder anwesend waren, war der Rat formal beschlussfähig.

Ein Fehler bei der Einberufung führt zur Unwirksamkeit des Beschlusses. Jedes Ratsmitglied benötigt eine Einladung.



Die Anzahl der Mitglieder des Gemeinderates ist in den Kommunalgesetzen der Länder verbindlich festgelegt. Sie richtet sich nach der Einwohnerzahl der Gemeinde. Eine Kommune kann diese gesetzliche Mitgliederzahl nicht eigenständig erhöhen oder verringern. Zwar kann die tatsächliche Besetzung im Einzelfall von der Sollstärke abweichen, dies ändert jedoch nichts an der gesetzlich bestimmten Größe des Organs.

Fall 7 – Die verschlossene Rathaustür

Aufgepasst beim Thema Öffentlichkeitsgebot. In diesem Bereich können die Prüfer viele und fiese Fallen einbauen.

Sachverhalt

Der Rat der Stadt Neustadt soll über die Erhöhung der Vergnügungssteuer entscheiden. Die Sitzung wird ordnungsgemäß öffentlich bekannt gemacht. Ort, Zeit und Tagesordnung werden fristgerecht veröffentlicht. Am Sitzungstag findet die Ratssitzung wie angekündigt im großen Sitzungssaal des Rathauses statt. Kurz vor Beginn wird jedoch die Eingangstür des Rathauses verschlossen. Es handelt sich um ein Versehen des Hausmeisters. Ein Hinweisschild oder eine Klingel gibt es nicht. Mehrere interessierte Bürgerinnen und Bürger sowie ein Journalist erscheinen zur Sitzung, können das Gebäude jedoch nicht betreten. Die Sitzung findet ohne Publikum statt. Der Rat beschließt die Erhöhung der Vergnügungssteuer mit Mehrheit. Zu klären ist, ob der Beschluss rechtmäßig zustande gekommen ist.

Lösung

Sitzungen der kommunalen Vertretung sind grundsätzlich öffentlich. Das Öffentlichkeitsgebot soll Transparenz gewährleisten und der demokratischen Kontrolle durch die Bürgerschaft dienen. Der Grundsatz verlangt nicht nur eine ordnungsgemäße Bekanntmachung, sondern auch die tatsächliche Möglichkeit für die Öffentlichkeit, an der Sitzung teilzunehmen.

Zwar wurde die Sitzung ordnungsgemäß bekannt gemacht. Durch das Verschließen der Rathaustür war interessierten Personen jedoch faktisch der Zugang zur Sitzung unmöglich. Eine bloß theoretische Öffentlichkeit genügt nicht. Die Öffentlichkeit muss real und tatsächlich hergestellt werden. Wird der Zugang ohne tragfähigen Grund verhindert, liegt ein Verstoß gegen das Öffentlichkeitsgebot vor. Da keine besonderen Geheimhaltungsinteressen oder konkrete Gefahrenlage ersichtlich sind, war das Verschließen des Gebäudes rechtswidrig. Ein Verstoß gegen das Öffentlichkeitsgebot stellt regelmäßig einen wesentlichen Verfahrensmangel dar. Die Transparenz der Beratung und die Kontrollmöglichkeit der Öffentlichkeit ist ein tragendes Prinzip kommunaler Demokratie.

Der Beschluss ist daher unwirksam.

Fall 8 – Der unsichtbare Ratsherr

Beliebter Prüfungsstoff sind ganz aktuell Fehler bei der Durchführung von hybriden Sitzungen. Warum? Weil sich in der Post-Covid-Zeit so viel in diesem Bereich getan hat, fast alle Kommunalverfassungsgesetze wurden in den Ländern mit Blick auf die Zulässigkeit von digitalen Gremiensitzungen verändert.

Sachverhalt

Die Hauptsatzung der Stadt Neustadt erlaubt es, Ratssitzungen in hybrider Form durchzuführen. Ratsmitglieder können sich digital zuschalten, sofern ihre Teilnahme für Öffentlichkeit und übrige Ratsmitglieder wahrnehmbar ist.

In einer hybriden Sitzung zur Verabschiedung des Haushalts schaltet sich Ratsmitglied David Digital per Videokonferenz zu. Während der Debatte deaktiviert er jedoch seine Kamera. Er ist weder für die Öffentlichkeit noch für seine Ratskolleginnen und -kollegen sichtbar. Eine Wortmeldung erfolgt nicht.

Bei der Abstimmung wird seine Stimme nicht gezählt. Der Sitzungsleiter stellt fest, Herr Digital gelte mangels ordnungsgemäßer Teilnahme als nicht anwesend.

Herr Digital rügt später, seine Mitwirkungsrechte seien verletzt worden. War nun Herr Digital als teilnehmendes Ratsmitglied zu berücksichtigen?

Lösung

Hybride Sitzungen – außerhalb von außergewöhnlichen Notlagen – sind grundsätzlich nur zulässig, wenn sie durch das Kommunalrecht des Landes und die Regelung in der Hauptsatzung erlaubt sind. Die digitale Zuschaltung muss eine gleichwertige Teilnahme ermöglichen. Dazu gehört insbesondere die Identifizierbarkeit und Wahrnehmbarkeit des Ratsmitglieds. Nur so kann die Öffentlichkeit nachvollziehen, wer an Beratung und Abstimmung mitwirkt.

Schaltet ein Ratsmitglied dauerhaft die Kamera aus und ist weder für die Öffentlichkeit noch für das Gremium erkennbar, fehlt es an der erforderlichen Transparenz der Teilnahme. Das Öffentlichkeitsgebot ist verletzt. Da Herr Digital seine Kamera deaktiviert und nicht mehr sichtbar war, war seine Mitwirkung für die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar. Die Voraussetzungen einer ordnungsgemäßen digitalen Teilnahme lagen damit nicht mehr vor. Er musste daher als nicht teilnehmend behandelt werden (Verbot der »schwarzen Kachel«).

Fall 9 – Der wohlhabende Landwirt

Das Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit ist ein besonders beliebtes Prüfungsthema im Kommunalrecht. Der Grund liegt auf der Hand: Kommunalpolitische Entscheidungen betreffen häufig Grundstücke, Unternehmen oder persönliche Interessen von Ratsmitgliedern. Die Frage, ob jemand »in eigener Sache« mitentscheiden darf, berührt zentrale Grundprinzipien wie Neutralität, Gemeinwohlbindung und das Vertrauen der Öffentlichkeit in faire Entscheidungsverfahren. Gerade weil Kommunalpolitik nah am Alltag der Menschen stattfindet, treten Interessenkonflikte hier besonders deutlich zutage. Die Kommunalgesetze

aller Länder enthalten deshalb Regelungen zum Mitwirkungsverbot. Sie sollen sicherstellen, dass Entscheidungen frei von individuellen Sonderinteressen getroffen werden – und dass bereits der Anschein einer Befangenheit vermieden wird.

Sachverhalt

Landwirt Ludwig Lämmermeier ist Eigentümer von rund 80 Hektar Ackerland in Neustadt und Mitglied des Gemeinderats. Auf der Tagesordnung steht die Ausweisung eines Neubaugebiets. Überplant werden soll ausgerechnet die von Ludwig bewirtschaftete Rapsfläche. Durch die Umwandlung von Ackerland in Bauland würde sich der Wert seines Grundstücks erheblich erhöhen. Ludwig lehnt das Vorhaben entschieden ab. Er erklärt, er wolle sein Land nicht verkaufen und sehe nur »Beton statt Bienen«. Der Bürgermeister hält ihm entgegen, dass er wegen persönlicher Betroffenheit befangen sei und nicht mitwirken dürfe. Ludwig meint dagegen, dass er sein Grundstück ja überhaupt nicht verkaufen will und deshalb keinen Vorteil habe. Ohnehin müsse man das in kleinen Gemeinden großzügiger betrachten, sonst sei am Ende fast jeder befangen. Darf Ludwig an Beratung und Abstimmung mitwirken?

Lösung

Nach den Kommunalgesetzen ist ein Mitglied der Vertretung von der Mitwirkung ausgeschlossen, wenn eine Entscheidung ihm einen unmittelbaren persönlichen Vor- oder Nachteil bringen kann. Das Mitwirkungsverbot soll sicherstellen, dass kommunale Entscheidungen ausschließlich am Gemeinwohl ausgerichtet sind. Gleichzeitig schützt es das Vertrauen der Öffentlichkeit in eine sachliche und unvoreingenommene Entscheidungsfindung.

Ludwig ist als Eigentümer der überplanten Fläche individuell betroffen. Die Umwandlung von Ackerland in Bauland führt zu einer erheblichen Wertsteigerung seines Grundstücks. Dieser wirtschaftliche Vorteil entsteht unmittelbar durch die planerische Entscheidung der Gemeinde.

Unerheblich ist, dass Ludwig das Grundstück nach eigener Aussage nicht verkaufen möchte. Maßgeblich ist die objektive Möglichkeit eines Vorteils, nicht seine persönliche Absicht. Damit liegt ein unmittelbarer persönlicher Vorteil vor. Ludwig ist auch nicht lediglich als Mitglied einer allgemeinen Berufsgruppe betroffen. Die Entscheidung betrifft konkret sein individuelles Grundstück.

Die Größe der Gemeinde rechtfertigt keine abweichende Bewertung. Das Mitwirkungsverbot knüpft an konkrete persönliche Vorteile oder Nachteile an, nicht an soziale Nähe oder Bekanntschaften. Gerade in kleinen Gemeinden ist es besonders wichtig, das Vertrauen in objektive Entscheidungen zu sichern.



Die Frage der Befangenheit endet nicht mit der Feststellung eines möglichen Interessenkonflikts. Ebenso wichtig sind das Verfahren und die Rechtsfolge von Fehlern. Über eine mögliche Befangenheit entscheidet die Vertretung nach den Vorgaben des jeweiligen Landesrechts. Das betroffene Mitglied wirkt an dieser Entscheidung in der Regel nicht mit. Die Rechtsfolge bei Mitwirkung unterscheidet sich von Landesrecht zu Landesrecht. Schauen Sie hier ins Gesetz! Im

Wesentlichen gilt: Wirkt ein tatsächlich befangenes Mitglied dennoch mit, kann der Beschluss angreifbar sein – insbesondere, wenn der Fehler wesentlich ist. Umgekehrt kann auch der rechtswidrige Ausschluss eines nicht befangenen Mitglieds einen erheblichen Verfahrensfehler darstellen

Fall 10 – Der Bauunternehmer Toni

Ein weiterer Fall zum Mitwirkungsverbot. Warum? Weil es so gerne geprüft wird.

Sachverhalt

Toni Rambold ist ein erfolgreicher Bauunternehmer und neu gewähltes Mitglied des Stadtrats in Neustadt. Im Rahmen der Haushaltsberatungen schlägt der Bürgermeister vor, den Gewerbesteuerhebesatz anzuheben. Rambold lehnt dies öffentlich ab. Vor der Abstimmung beantragt ein Ratsmitglied seinen Ausschluss wegen Befangenheit. Der Rat schließt Rambold aus; anschließend wird die Steuererhöhung beschlossen. Die Rechtmäßigkeit dieses Vorgehens wird später infrage gestellt.

Lösung

Nach den kommunalrechtlichen Vorschriften dürfen Mitglieder der Vertretung an einer Entscheidung nicht mitwirken, wenn sie dadurch einen unmittelbaren persönlichen Vorteil oder Nachteil erlangen können. Ziel des Mitwirkungsverbots ist es, die Objektivität der Entscheidungsfindung zu sichern und das Vertrauen in eine unvoreingenommene Ratsarbeit zu schützen.

Als gewerblicher Unternehmer ist Rambold grundsätzlich von einer Änderung des Gewerbesteuerhebesatzes finanziell betroffen. Eine Erhöhung führt zu einer höheren Steuerlast, eine Senkung zu einer Entlastung. Die Festlegung des Hebesatzes erfolgt abschließend im Rahmen der Haushaltssatzung und wirkt sich unmittelbar auf die Steuerpflicht aus.

Entscheidend ist jedoch, dass Rambold nicht individuell, sondern nur als Mitglied der großen Gruppe aller Gewerbesteuerpflichtigen betroffen ist. Das Mitwirkungsverbot greift regelmäßig nicht, wenn ein Ratsmitglied lediglich als Angehöriger einer Berufs- oder Bevölkerungsgruppe betroffen ist, deren gemeinsame Interessen durch die Entscheidung berührt werden. Die Steuererhöhung richtet sich an sämtliche Unternehmen gleichermaßen und ist nicht auf Rambolds Person zugeschnitten.

Rambolds öffentliche Stellungnahmen oder wirtschaftspolitischen Überzeugungen begründen keine Befangenheit. Politische Meinungsäußerungen gehören zum Kern kommunalpolitischer Tätigkeit und stellen keinen persönlichen Sondervorteil dar.

Da kein Mitwirkungsverbot bestand, war der Ausschluss Rambolds rechtswidrig.



Verlässt ein Ratsmitglied den Sitzungssaal freiwillig in der irrigen Annahme, befangen zu sein, liegt kein erzwungener Ausschluss vor. Dieses Verhalten ist einer Enthaltung vergleichbar. Ein Anspruch auf Wiederholung der Abstimmung besteht in diesem Fall nicht. Der Beschluss bleibt wirksam.

Fall 11 – Zoff in der Fraktion

Vertieft wird in Prüfungen gerne: Ausschussarbeit und Fraktionen. Auch dazu ein Fall.

Sachverhalt

Ein Fraktionsmitglied wird nach einem schwerwiegenden persönlichen Vorfall aus der Fraktion ausgeschlossen. Zuvor wurde es angehört. Die Fraktion beschließt den Ausschluss mit großer Mehrheit. War das zulässig?

Lösung

Fraktionen sind zentrale Träger der politischen Willensbildung. Ihre innere Organisation unterliegt weitgehend der Selbstverwaltung. Ein Fraktionsausschluss ist daher in erster Linie eine politische Entscheidung – aber keine rechtsfreie Zone. Ein Ausschluss muss zunächst formell korrekt erfolgen. Interne Verfahrensregeln sind einzuhalten, und das betroffene Mitglied muss Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

Materiell braucht es einen sachlichen Grund. Ein Ausschluss ist gerechtfertigt, wenn das Vertrauensverhältnis so nachhaltig gestört ist, dass eine weitere Zusammenarbeit unzumutbar erscheint, etwa bei schweren Loyalitätsbrüchen oder erheblichen Rufschädigungen.

Gerichte prüfen solche Entscheidungen nur eingeschränkt. Fraktionen haben einen weiten politischen Beurteilungsspielraum. Kontrolliert wird im Wesentlichen, ob die Entscheidung nachvollziehbar begründet ist und nicht willkürlich erfolgt.

Im Ergebnis: Wurde das Mitglied angehört und beruht der Ausschluss auf einem tragfähigen Vertrauensverlust, ist er in der Regel rechtlich zulässig.

Fall 12 – Mülleimer für Neustadt

Auch zum Bürgermeister tauchen immer wieder klassische kommunalrechtliche Fragen auf. Kaum ein Begriff ist im Kommunalrecht so wichtig – und zugleich so auslegungsbedürftig – wie die »Geschäfte der laufenden Verwaltung«. An ihnen entscheidet sich die tägliche Kompetenzabgrenzung zwischen Bürgermeister und Vertretung: Was erledigt die Verwaltung selbst, und wann muss die Politik entscheiden? Die Grundidee ist einfach: Die Vertretung kümmert sich um die grundsätzlichen und wichtigen Entscheidungen. Der Bürgermeister erledigt das Tagesgeschäft.

Sachverhalt

Die Stadt Neustadt möchte im touristischen Ortsteil »Hahnenklein« neue öffentliche Mülleimer mit Stadtlogo aufstellen. Insgesamt sollen 200 Behälter für rund 22.500 Euro angeschafft werden; 32 alte Mülleimer sind defekt. Der Bürgermeister bestellt die Behälter ohne Beteiligung der Vertretung und stuft den Vorgang als Geschäft der laufenden Verwaltung ein. Ein Ratsmitglied hält das für rechtswidrig.

Lösung

Ausgangspunkt ist die gesetzliche Zuständigkeitsverteilung zwischen Vertretung und Bürgermeister. Die Vertretung entscheidet in allen wichtigen Angelegenheiten, soweit Aufgaben nicht kraft Gesetzes dem Bürgermeister zugewiesen sind. Dazu gehören die Geschäfte der laufenden Verwaltung. Als Geschäfte der laufenden Verwaltung gelten Angelegenheiten, die regelmäßig und häufig vorkommen und für die Kommune weder grundsätzlich noch wirtschaftlich von erheblicher Bedeutung sind. Es handelt sich um Routineentscheidungen ohne besonderen politischen Steuerungsbedarf. Maßgeblich ist eine Gesamtbetrachtung unter Berücksichtigung von Größe und Finanzkraft der Kommune, hier also konkret der Stadt Neustadt. Der Austausch einzelner defekter Mülleimer könnte noch als Routine gelten. Die flächendeckende Neuanschaffung von 200 Behältern mit neuem Design hat jedoch gestalterische und wirtschaftliche Bedeutung. Für die Stadt Neustadt (keine Großstadt) ist der finanzielle Umfang spürbar. Damit überschreitet die Maßnahme den Rahmen eines bloßen Tagesgeschäfts. Liegt kein Geschäft der laufenden Verwaltung vor, ist die Vertretung zuständig, sofern keine wirksame Aufgabenübertragung erfolgt ist.

Ergebnis: Die Anschaffung der neuen Mülleimer ist kein Geschäft der laufenden Verwaltung. Zuständig ist die Vertretung.

Fall 13 – Der zerstörte Radweg

Neben den Geschäften der laufenden Verwaltung gibt es eine zweite wichtige Ausnahme von der Zuständigkeit der Vertretung: die sogenannten »dringlichen Angelegenheiten«. Hier darf der Bürgermeister ausnahmsweise selbst entscheiden – allerdings nur unter engen Voraussetzungen.

Sachverhalt

Nach einem Starkregen wird in Neustadt ein wichtiger Radweg zum Krankenhaus zerstört. Ein Förderprogramm für die Sanierung läuft in wenigen Tagen aus. Der Bürgermeister ordnet sofort die Reparatur an, beauftragt ein Bauunternehmen und beantragt Fördermittel. Ein Ratsmitglied hält das für rechtswidrig. Durfte der Bürgermeister allein entscheiden?

Lösung

Grundsätzlich ist für wichtige kommunale Entscheidungen die Vertretung zuständig. Der Bürgermeister darf nur dann an ihrer Stelle entscheiden, wenn eine echte dringliche Angelegenheit vorliegt. Eine dringliche Angelegenheit liegt nur vor, wenn eine Entscheidung so eilbedürftig ist, dass sie nicht einmal bis zu einer kurzfristig und formlos einberufenen Sitzung der Vertretung aufgeschoben werden kann. Es geht also um Ausnahmesituationen wie akute Gefahrenlagen oder unvorhersehbare Notstände. Die bloße Zweckmäßigkeit oder ein finanzieller Vorteil – etwa durch ein auslaufendes Förderprogramm – genügt für sich genommen nicht. Zwar ist die Reparatur des Radwegs sinnvoll und zeitlich drängend. Dennoch wäre es möglich gewesen, die Vertretung kurzfristig zu einer außerordentlichen Sitzung einzuberufen. Die Situation erforderte keine sofortige Entscheidung ohne jede Beteiligung der Vertretung. Damit lagen die strengen Voraussetzungen einer dringlichen Angelegenheit nicht vor.

Fall 14 – Die Kommunalaufsicht

Nicht jeder Konflikt endet mit dem Ratsbeschluss. Häufig stellt sich die Anschlussfrage: Wer kontrolliert die Kommune – und was kann man gegen fehlerhafte Entscheidungen tun?

Sachverhalt

Der Rat der Stadt Neustadt berät über die Vergabe eines größeren Bauauftrags. Die Sitzung ist ordnungsgemäß bekannt gemacht und beginnt öffentlich. Während der Beratung kritisiert ein anwesender Bürger lautstark die geplante Entscheidung. Der Bürgermeister lässt daraufhin alle anwesenden interessierten Bürger des Sitzungssaales verweisen. Nur so könne nach seiner Auffassung »störungsfrei« und »unbefangen« entschieden werden. Die Sitzung wird anschließend ohne weitere Öffentlichkeit fortgesetzt. Der Bauauftrag wird beschlossen. Ausgeschlossene Bürger halten ihr Entfernen aus dem Sitzungssaal für rechtswidrig und sehen darin einen Verstoß gegen das Öffentlichkeitsprinzip. Sie wenden sich an die Kommunalaufsichtsbehörde und verlangen von ihr, gegen den Ratsbeschluss einzuschreiten. Zu klären ist, ob die Bürger einen Anspruch auf aufsichtsbehördliches Einschreiten haben.

Lösung

Die Kommunalaufsicht dient der Sicherung der Gesetzmäßigkeit kommunalen Handelns. Sie ist regelmäßig als Rechtsaufsicht ausgestaltet. Sie überprüft, ob die Gemeinde im Rahmen der Gesetze handelt, greift jedoch nicht anstelle der kommunalen Organe in deren Entscheidungsfreiheit ein. Ein Verstoß gegen das Öffentlichkeitsprinzip stellt grundsätzlich einen möglichen Rechtsverstoß dar und kann daher Gegenstand der Rechtsaufsicht sein.

Die Kommunalaufsicht wird nicht automatisch bei jedem möglichen Rechtsverstoß tätig. Sie kann von Amts wegen oder aufgrund einer Beschwerde prüfen, ob ein Einschreiten geboten ist. Ein Einschreiten setzt jedoch voraus, dass ein rechtlich relevanter Verstoß vorliegt und aufsichtsrechtliche Maßnahmen erforderlich sind. Ob die Behörde tätig wird, steht im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben in ihrem Ermessen.

Die Kommunalaufsicht dient primär dem öffentlichen Interesse an rechtmäßigem Verwaltungshandeln. Sie vermittelt grundsätzlich keinen individuellen Anspruch auf Einschreiten. Die Bürger können daher zwar eine Beschwerde einreichen und die Aufsichtsbehörde zur Prüfung veranlassen. Einen Anspruch darauf, dass bestimmte Maßnahmen ergriffen werden oder ein Beschluss aufgehoben wird, haben sie jedoch regelmäßig nicht. Fazit: Die Kommunalaufsicht ist für die Prüfung eines möglichen Verstoßes gegen das Öffentlichkeitsprinzip zuständig. Die Bürger haben jedoch keinen Anspruch auf aufsichtsbehördliches Einschreiten. Ob und wie die Behörde tätig wird, entscheidet sie im Rahmen ihres Ermessens.



Die Kommunalaufsicht ist kein Rechtsbehelf des Bürgers. Sie dient der objektiven Rechtskontrolle. Eine Beschwerde löst zwar eine Prüfung aus, begründet aber keinen Anspruch auf ein bestimmtes aufsichtsrechtliches Handeln. Die Kommunalaufsicht greift ein, wenn die Kommune gegen geltendes Recht verstößt. Welche Mittel ihr im Einzelnen zur Verfügung stehen, richtet sich nach Landesrecht, folgt aber überall ähnlichen Strukturen.

Abschließend jetzt ein kompletter Fall. Lösen Sie diesen gerne anhand Ihres Kommunalverfassungsgesetzes beziehungsweise Ihrer Gemeindeordnung:

Übungsfall mit Lösungsskizze: Das digitale Ehrenamt

Hinweis: Grundlage dieses Übungsfalles ist die Übungsklausur des Autors »Ehrenamt im Pyjama«, veröffentlicht in der dvp 11/2025.

Die Stadt Neustadt ist eine kreisangehörige Kommune mit rund 27.000 Einwohnern und knapp 19.000 Bürgern. Mit Beschluss des Stadtrates vom 08. Januar 2025 wurde unter anderem eine Sitzung des Stadtrates für den 30. Juli um 17:00 Uhr im Sitzungssaal des Rathauses mehrheitlich beschlossen.

Schon am 20. Juni wurde durch den Ratsvorsitzenden im Einvernehmen mit dem Hauptverwaltungsbeamten (HVB) die Einladung zur Sitzung erstellt. Der Tagesordnungspunkt 12 der Sitzung lautete: »Änderung der Hauptsatzung«; ausgeführt wurde in der Beschlussvorlage: »Mit Blick auf die veränderte Welt in der Post-Covid-Zeit soll die Steigerung des Digitalisierungsgrades auch für kommunale Gremien beschlossen werden.« Aufgrund des für den Sitzungstag (30. Juli) angesetzten Pokalendspiels der Herrenmannschaft des 1. FC Neustadt wurde durch den Ratsvorsitzenden im Einvernehmen mit dem HVB der Sitzungstag auf den 31. Juli, ebenfalls 17:00 Uhr, Sitzungssaal Rathaus, verschoben. Die Beschlussfähigkeit war nach Auffassung des Ratsvorsitzenden durch das Pokalendspiel gefährdet.

Am 23. Juni beauftragte der HVB – im Einvernehmen mit dem Ratsvorsitzenden – den Chef des städtischen Betriebshofes, Hugo Hanssen, die Einladungen zur Sitzung den Stadtratsmitgliedern persönlich zuzustellen beziehungsweise zustellen zu lassen. Üblicherweise werden die Einladungen per Post verschickt. Angedrohte Streiks bei der Deutschen Post hatten den HVB aber derart verunsichert, dass er im Hinblick auf die Zustellung »auf Nummer sicher« gehen wollte. Bei der Übergabe der Einladungen an den Chef des Betriebshofes teilte der HVB mit: »Lieber Hugo, bitte die Einladungen persönlich zustellen lassen und die Ladungsfristen beachten. Deshalb vielleicht gleich verteilen!«

Die Mitarbeiter des Betriebshofes wurden sodann von Hugo Hanssen angewiesen, die Einladungen »kurzfristig« zu verteilen. Um dem Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsgebot des Betriebshofes gerecht zu werden, integrierten diese die Zustellungen in ihre üblichen Fahrwege zu ihren Einsatzorten. Das hatte zur Folge, dass die Einladungen zwischen dem 24. Juni und 14. Juli den Ratsmitgliedern persönlich zugestellt wurden. Die Zustellungen wurden mit Datum und Uhrzeit dokumentiert. Ratsmitglied Albert Adam (Fraktion Bürger für Neustadt) erhielt beispielsweise seine Einladung am 24. Juni um 10:05 Uhr, Ratsmitglied Benjamin Bertram (Fraktion Junge Neustädter) beispielsweise am 14. Juli um 9:55 Uhr.

Dem Ratsvorsitzenden wurde keine Einladung zugestellt. Dieser hatte dem Chef des Betriebshofes im Rahmen einer zufälligen Begegnung im Getränkemarkt zugerufen: »Da ich die Einladung gemacht habe, musst Du mir auch keine mehr schicken. Sie liegt als PDF-Dokument doch ohnehin auf meinem Rechner.«

Die öffentliche Bekanntmachung erfolgte ordnungsgemäß am 18. Juli.

Am 31. Juli trafen sich 23 ehrenamtliche Ratsmitglieder in Präsenz um 17:00 Uhr im Sitzungssaal. Zudem war der HVB anwesend.

Neben den Ratsmitgliedern und Beschäftigten der Verwaltung wollten 32 an der Sitzung interessierte Personen im Sitzungssaal einen Platz finden; bestuhlt war allerdings nur für 20 Zuhörer. Die hohe Anzahl der Interessierten war überraschend und nicht vorhersehbar. Der Ratsvorsitzende erfragte, ob alle Zuhörer in Neustadt wohnten. Sandra Transbaarenz teilte mit, dass sie im Nachbarort Altstadt wohne, die Lebensgefährtin des Ratsmitglieds Bertram sei und deshalb als Gast teilnehmen wolle. Dies lehnte der Ratsvorsitzende ab und verwehrte den Zugang. »Nur die Neustädter haben das Recht zur Teilnahme!«, argumentierte er. Dann verlor er 20 Plätze unter den 31 verbleibenden interessierten Personen. Neben Sandra Transbaarenz schickte er nach dem durchgeführten Losverfahren weitere elf Personen nach Hause.

Benjamin Bertram bemängelte zunächst, dass er die Einladung nicht gleichzeitig mit anderen Ratsmitgliedern erhalten habe. »Ich halte das für einen Ladungsfehler«, führte er vor Feststellung der Beschlussfähigkeit aus. Der Ratsvorsitzende entgegnete: »Schau in die Geschäftsordnung! Nur diese ist maßgeblich.«

Ferner war Benjamin Bertram erzürnt über die Abweisung seiner Freundin Sandra Transbaarenz und sagte: »Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes verlangt, dass alle interessierten Menschen auch an einer Stadtratssitzung teilnehmen können. Das Losverfahren war ebenso unzulässig wie die Abweisung von Sandra. Wir haben so viele andere Sitzungsräume in Neustadt, die allen interessierten Menschen einen Zugang ermöglichen!«

Der Ratsvorsitzende ließ die Aussagen protokollieren und kommentierte diese nicht weiter.

Ratsmitglied Livius Frühbeißer hatte eine schriftliche Vollmacht seines Fraktionskollegen Cornelius Winkler dabei. Winkler hatte aufgrund einer kurzfristigen (ansteckenden) Erkrankung Livius Frühbeißer bevollmächtigt, in seiner Stellvertretung abzustimmen. Auf der Tagesordnung hatte er jeweils mit + (Zustimmung), – (Ablehnung) und o (Enthaltung) markiert, wie Livius Frühbeißer zu den einzelnen Tagesordnungspunkten abzustimmen habe. Der Ratsvorsitzende begrüßte diese »vorausschauende« Vorgehensweise und stellte die Beschlussfähigkeit deshalb mit 25 Ratsmitgliedern (23 ehrenamtliche Mitglieder, HVB und Cornelius Winkler) fest.

Benjamin Bertram kritisierte diese Stimmrechtsübertragung, kündigte aber im gleichen Atemzug ein solches Vorgehen für künftige Sitzungen auch aus den Reihen seiner Fraktion an.

Die ersten Tagesordnungspunkte wurden sodann einvernehmlich abgearbeitet.

Zu TOP 12 führte der HVB aus:

»Ich schlage vor, die Hauptsatzung zu verändern. Konkret sollten wir die Möglichkeit aufnehmen, unsere kommunalen Gremiensitzungen auch hybrid durchzuführen. Die geänderte Hauptsatzung soll lauten:

§ 9 (neu) Hybridsitzung

1. Hybridsitzungen sind auch unabhängig von außergewöhnlichen Notlagen wie beispielsweise einer Pandemie erlaubt.
2. Der Ratsvorsitzende entscheidet im Einvernehmen mit dem Hauptverwaltungsbeamten, ob eine Sitzung als Hybridsitzung durchgeführt wird.
3. Es besteht kein individueller Anspruch auf die Durchführung einer Hybridsitzung.

4. Die Teilnahme an einer Sitzung mittels Videokonferenztechnik ist dem Ratsvorsitzenden spätestens eine Woche vor der Sitzung anzuzeigen. Soweit die Zahl der Mitglieder, die mittels Videokonferenztechnik an der Sitzung teilnehmen wollen, mehr als zehn Mitglieder übersteigt, entscheidet das Los, das der Ratsvorsitzende zieht, welche Mitglieder zugeschaltet werden. Die betroffenen Mitglieder werden über das Ergebnis des Losentscheids unverzüglich informiert.
5. Der Wunsch zur digitalen Teilnahme ist mit einer Begründung zu versehen, die nachweist, dass eine Teilnahme in Präsenz nicht möglich ist.
6. Die Sitzung des Stadtrates mit Diskussion und Verabschiedung des Haushaltsplans und der Haushaltssatzung ist nur als reine Präsenzsitzung möglich.
7. Die digitale Teilnahme des HVB ist nur zulässig, wenn der Ratsvorsitzende in Präsenz teilnimmt und umgekehrt. HVB und Ratsvorsitzender haben sich diesbezüglich zu verständigen. In Streitfällen entscheidet das Los.
8. Der Sozialausschuss und der Finanzausschuss tagen ausschließlich in Präsenz.«

Das Ratsmitglied Dieter Digitalhans begrüßte die Initiative des HVB und warb um Zustimmung. Alise Analogie wies darauf hin, dass Dieter Digitalhans eine IT-Firma in Neustadt betreibe. Wörtlich führte sie aus: »Dieter ist doch befangen! Ist doch klar, dass er nur dafür wirbt, weil er sich Aufträge für seine angeschlagene Firma erhofft.« Digitalhans führte – zutreffend – aus: »Tatsächlich bin ich Geschäftsführer der einzigen IT-Firma in Neustadt und natürlich bin ich in der Lage, die notwendige Technik günstig zu beschaffen. Ich habe bereits ein Angebot für die Stadt vorbereitet.«

Aufgrund der Einlassungen von Dieter Digitalhans sagte der Ratsvorsitzende: »Du bist offensichtlich befangen. Ich bitte Dich, den Sitzungsraum zu verlassen!« Dieter Digitalhans protestierte und erwiderte: »Nur mit Rücksicht auf meine Firma verlasse ich den Sitzungsraum. Eigentlich hätte die Vertretung über mein Mitwirkungsverbot entscheiden müssen, meine ich!« Trotzdem verließ Digitalhans den Sitzungsraum.

Nach intensiver Diskussion zum Tagesordnungspunkt wurde durch den Ratsvorsitzenden dann die Beschlussvorlage zu TOP 12 zur Abstimmung gestellt. Zum Zeitpunkt der Abstimmung waren nur noch der HVB und 14 weitere Ratsmitglieder im Sitzungsraum. Dieter Digitalhans wartete vor der Tür. Alle anderen waren schon auf dem Heimweg, da sie unabhängig voneinander entschieden hatten, ihren Abend lieber vor dem heimischen Fernseher mit dem »Tatort« zu verbringen.

Die Abstimmung ergab: 10 JA, 3 NEIN, 2 ENTHALTUNGEN

Der Ratsvorsitzende teilte mit, dass damit die Hauptsatzung geändert sei und schon die nächste Sitzung des Jugendausschusses am 03. August hybrid stattfinden könne. Er beendete die Ratssitzung um 20:03 Uhr.

Aufgabe

Prüfen Sie – gegebenenfalls hilfsweise – die formelle und die materielle Rechtmäßigkeit des Beschlusses zu TOP 12. Gehen Sie im materiellen Teil auf alle acht beschlossenen Regelungen zur Hybridsitzung ein.

Bearbeitungsvermerk

A. Auszug aus der Geschäftsordnung (GO) für den Stadtrat der Stadt Neustadt:

§ 1 Einladung zur Sitzung des Stadtrates

1. (...)
2. (...)
3. (...)
4. Die Einladung hat so rechtzeitig wie möglich zu erfolgen, mindestens jedoch unter Einhaltung einer Frist von 14 Tagen vor der Sitzung.

B. Üblicherweise nehmen in Neustadt circa 15 Interessierte an den Stadtratssitzungen teil.

C. Die Stadtratssitzungen in Neustadt finden regelmäßig an verschiedenen Orten statt. Neben dem historischen Ratssaal werden auch die Aula der Grundschule und das sogenannte Senatorenzimmer im städtischen Museum genutzt. Der Platz für interessierte Zuhörer umfasst in der Aula 60 Personen und im Senatorenzimmer 30 Personen.

Lösungsskizze

Es ist die formelle und materielle Rechtmäßigkeit des Beschlusses der Vertretung zu prüfen.

A. Formelle Rechtmäßigkeit

1. Verbandskompetenz

Die Kommune müsste zunächst sachlich und örtlich zuständig für die Änderung »ihrer« Hauptsatzung sein. Die Rechtssetzungshoheit (auch Satzungshoheit genannt) ist geschützter Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts gem. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG. Ferner ist in den Kommunalverfassungsgesetzen normiert, dass Hauptsatzungen zu erlassen sind, gegebenenfalls ist eine qualifizierte Mehrheit für die Änderung erforderlich. Somit ist die Kommune auch für die Änderung »ihrer« Hauptsatzung sachlich wie örtlich zuständig.

2. Organkompetenz für die Änderung der Hauptsatzung

Organe sind in der Regel die Vertretung und der Hauptverwaltungsbeamte. Die Organkompetenz für die Änderung der Hauptsatzung liegt bei der Vertretung.

3. Beschlussfähigkeit zu Beginn der Sitzung

Die Vertretung ist beschlussfähig, wenn nach ordnungsgemäßer Einberufung die Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder anwesend sind.

- a. ordnungsgemäße Einberufung
 - aa. Ladung durch den Ratsvorsitzenden beziehungsweise den Bürgermeister

Je nach Landesrecht lädt der Ratsvorsitzende im Einvernehmen mit dem Hauptverwaltungsbeamten oder der Hauptverwaltungsbeamte selbst. Problematisch ist hier, dass die Vertretung am 08.01. den Sitzungstermin für den 30.07. um 17 Uhr beschlossen hatte und dieser Termin nun durch den Ratsvorsitzen im Einvernehmen mit dem Hauptverwaltungsbeamten aufgrund des Pokalendspiels verschoben wurde.

Grundsätzlich ist es, da hier eine Beschlusslage durch die Vertretung besteht, dem Ratsvorsitzenden damit nicht gestattet, einen anderen Sitzungstag zu wählen. Selbstverständlich ist es ihm, unabhängig von der Beschlusslage des Rates, unbenommen, zu einer Sitzung zu laden, sofern es die Geschäftslage erfordert (Sondersitzung).

bb. Verteilung der Einladungen

Zu klären ist weiter, ob es einen Ladungsfehler darstellt, dass der Hauptverwaltungsbeamte die Einladungen durch den Betriebshof verteilen lässt. Die Vertretung kann sich nur nach Einberufung durch den Vorsitzenden versammeln. Die technische Umsetzung der Einberufung (zum Beispiel Versendung der Einladungen, Tagesordnung und Unterlagen) darf durch den Hauptverwaltungsbeamten erfolgen, jedenfalls sofern die Vertretung für den Ratsvorsitzenden kein eigenes Personal bereitstellt, das diese Aufgaben erledigt. Hier beauftragte der HVB am 23.06. im Einvernehmen mit dem Ratsvorsitzenden, dass die Verteilung der Einladung (also die technische Umsetzung) durch persönliche Zustellungen erfolgt. Das ist zulässig. Die Verteilung der Einladung durch Kollegen des Betriebshofes und durch persönliche Zustellung ist jedenfalls rechtmäßig.

cc. Verzicht der Einladung durch den Ratsvorsitzenden

Ein Ladungsfehler könnte darin bestehen, dass der Ratsvorsitzende selbst keine Einladung erhält und damit nicht alle Mitglieder der Vertretung geladen sind. Von einer Einladung kann grundsätzlich nicht abgesehen werden. Sinn und Zweck der förmlichen Ladungserfordernisse ist es, den Mitgliedern der Vertretung die Möglichkeit zu geben, ihre organschaftlichen Rechte ausüben zu können. Dem Ratsvorsitzenden ist dies aufgrund seiner Vorbereitungsrolle also auch ohne Ladung möglich. Er weist laut Sachverhalt darauf hin, dass er die Ladung auf seinem Rechner habe.

dd. Unter Angabe der Tagesordnungspunkte

Die Ladung hat schriftlich oder elektronisch zu erfolgen und unter Mitteilung der Verhandlungsgegenstände. Zwar ist TOP 12 der Ladung zu entnehmen, dass die Hauptsatzung geändert und dabei die »Steigerung des Digitalisierungsgrades für kommunale Gremien« beschlossen werden soll, damit ist aber die Tagesordnung nicht hinreichend konkret.

Die Mandatsträger müssen erkennen können, worüber beschlossen werden soll. Dies stellt einen weiteren Ladungsfehler dar.

dd. Einhaltung der Ladungsfrist

Zumeist wird eine Wochenfrist für die Ladung verlangt. Sinn ist es, hinreichend Vorbereitungszeit für die Ratsmitglieder zu ermöglichen. Die Fristberechnung erfolgt nach §§ 187 Abs. 1, 188 Abs. 2 BGB analog. Die letzte Einladung wurde hier am 14.07.2025 um 9:55 Uhr zugestellt. Zugang und Kenntnisnahme waren damit am 14.07.2025. Da es bei der Wochenfrist um eine Mindestfrist handelt, ist es rechtmäßig, dass die Vertretung im Rahmen der Geschäftsordnung weitergehende Fristen bestimmt. Vorliegend ist dies durch die GO auf 14 Tage festgesetzt (siehe Bearbeitervermerk).

Die erforderliche Ladungsfrist von 14 Tagen wurde damit eingehalten.

ee. Verteilte Zustellung zwischen dem 24.06. und 14.07

Fraglich ist die Rechtmäßigkeit der Zustellung zwischen dem 24.06. und dem 14.07.2025. Zwar wird nicht vorgeschrieben, dass alle Einladungen am selben Tag zugehen müssen, allerdings stellt die Verteilung zwischen dem 24.06. und 14.07. eine deutliche Ungleichbehandlung der Mitglieder der Vertretung dar. Die Vorbereitungszeiten unterscheiden sich deutlich. Das stellt eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung und damit einen Ladungsfehler dar.

4. Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder der Vertretung

Neben der ordnungsgemäßen Ladung muss zur Beschlussfähigkeit auch die Mehrheit der Mitglieder anwesend sein. Die Feststellung der Beschlussfähigkeit mit 25 stimmberechtigten Mitgliedern war vorliegend fehlerhaft, da Stimmrechtsübertragungen nicht möglich sind. Beschlüsse sind interne Willensbildungsakte der Kommune und kommen in der Vertretung durch Abstimmungen und Wahlen zustande. Die Entscheidungen sind von dem Stimmrecht der einzelnen Mitglieder geprägt und sind nicht übertragbar. Die Beschlussfähigkeit hätte durch den Vorsitzenden zu Beginn der Sitzung mit 24 festgestellt werden müssen. Je nach Landesrecht ist zu klären, aus wie vielen Mitgliedern die Vertretung besteht. Danach ist die Beschlussfähigkeit zu berechnen.

e. Heilung

Möglicherweise ist eine Beschlussfähigkeit trotz Ladungsfehler gegeben. Festgestellte Ladungsfehler sind vorliegend aber nicht zu heilen, da nicht alle Mitglieder der Vertretung anwesend sind.

f. Herstellung der Öffentlichkeit

Die öffentliche Bekanntmachung erfolgte. Laut Sachverhalt wurde am 18. Juli öffentlich bekanntgemacht. Problematisch ist hier allerdings die Herstellung der sogenannten Saalöffentlichkeit und damit die Zuteilung der Plätze. Das Öffentlichkeitsgebot erfordert, dass der Sitzungssaal so beschaffen sein muss, dass die Interessierten Zuhörer auch Zugang haben und Platz finden. Ist aufgrund einer brisanten Tagesordnung (oder Anmeldungen) hoher Besucherandrang zu erwarten, ist bei der Wahl des Sitzungsraumes dabei Rücksicht zu nehmen. Vorliegend war das hohe Zuhörerinteresse zwar nicht vorauszusehen, allerdings war es geboten und auch möglich (siehe Bearbeitervermerk), den Sitzungsort kurzfristig zu verlegen. Damit hätten keine interessierten Zuhörer ausgeschlossen werden müssen. Ist eine kurzfristige Verlegung in einen größeren Raum nicht möglich, müssen die zur Verfügung stehenden Plätze willkürfrei vergeben werden. Die Öffentlichkeit darf nicht manipuliert werden. Dabei ist ein Losverfahren grundsätzlich zulässig. Ein Recht der Beschränkung der Öffentlichkeit auf die nur »lokale Öffentlichkeit« gibt es allerdings nicht. Der Ausschluss von Sandra Transbaarenz war damit rechtswidrig.

5. Ordnungsgemäßer Beschluss zu TOP 12

Zu prüfen ist weiter, ob der Beschluss zu Tagesordnungspunkt 12, also die Änderung der Hauptsatzung, rechtmäßig erfolgte.

Beschlüsse der Vertretung erfolgen mit der Mehrheit der auf Ja oder Nein lautenden Stimmen (sogenannte einfache Mehrheit), soweit jedenfalls das Gesetz nichts

anderes bestimmt. Vorliegend handelt es sich um die Änderung der Hauptsatzung. Hier wird gegebenenfalls eine qualifizierte Mehrheit erforderlich.

6. Mitwirkungsverbot

Zu prüfen ist weiter, ob der Ausschluss von Dieter Digitalhans aufgrund Befangenheit rechtmäßig war. Dann müsste die Entscheidung (Änderung der Hauptsatzung) zu einem Vorteil oder Nachteil bei Dieter Digitalhans führen. Dieser könnte vorliegend darin zu sehen sein, dass er einen städtischen Auftrag zur digitalen Ausstattung des Sitzungsraumes beziehungsweise der Ratsmitglieder erhält, die für die technische Durchführung von Hybridsitzungen erforderlich sind. Der Vorteil müsste allerdings auch unmittelbar sein. Unmittelbar wäre der Vorteil dann, wenn sich der Vorteil aus der Entscheidung selbst ergibt und keine weiteren Maßnahmen getroffen werden müssen. Vorliegend bietet sich durch die Entscheidung der Vertretung (Änderung der Hauptsatzung und Möglichmachung von Hybridsitzungen) vielleicht die Chance, dass Dieter Digitalhans einen Auftrag erhält. Ein solcher ist mit der Entscheidung aber gerade nicht verbunden. Andere Anbieter – auch außerhalb des Stadtgebietes – könnten den Auftrag ebenso erhalten. Ein Mitwirkungsverbot von Dieter Digitalhans besteht deshalb nicht, der Ausschluss erfolgte unrechtmäßig.

Der Beschluss der Vertretung war damit formell rechtswidrig.

B. Materielle Rechtmäßigkeit

Fraglich ist, ob § 9 (neu) der Hauptsatzung materiell rechtmäßig ist.

Hier ist nun zunächst der Blick in das Landesrecht notwendig. Nicht überall ist es möglich, durch Regelung der Hauptsatzung die hybriden Sitzungen zu ermöglichen. Wird dieser Weg eröffnet, werden nicht nur die rechtlichen Möglichkeiten eröffnet, sondern auch Grenzen gesetzt.

Deshalb sind die einzelnen Regelungen (Absätze) der neuen Hauptsatzung auf materielle Rechtmäßigkeit zu prüfen.

Zu § 9 (neu) Abs. 1: Hybridsitzungen sind auch unabhängig von außergewöhnlichen Notlagen wie beispielsweise einer Pandemie erlaubt.

Zu klären ist, ob das Landesrecht hier die Legitimation gibt.

Zu § 9 (neu) Abs. 2: Der Ratsvorsitzende entscheidet im Einvernehmen mit dem Hauptverwaltungsbeamten, ob eine Sitzung als Hybridsitzung durchgeführt wird.

Soweit keine Beschlusslage des Rates vorliegt, wonach alle oder ausgewählte kommunale Gremiensitzungen immer in hybrider Form durchzuführen sind, ist eine solche Regelung rechtlich zulässig. Kein Kommunalverfassungsgesetz verpflichtet dazu, digitale Sitzungen möglich machen zu müssen. Der jüngste Versuch in Schleswig-Holstein ist insoweit gescheitert.

Zu § 9 (neu) Abs. 3: Es besteht kein individueller Anspruch auf die Durchführung einer Hybridsitzung.

Ein individueller Anspruch auf die digitale Teilnahme an einer hybriden Sitzung besteht nicht. Der Kommune steht es frei, eine solche Regelung zu treffen. Eine mögliche Auswahl der digitalen Teilnehmer muss allerdings willkürfrei erfolgen.

Zu § 9 (neu) Abs. 4: Die Teilnahme an einer Sitzung mittels Videokonferenztechnik ist dem Ratsvorsitzenden spätestens eine Woche vor der Sitzung anzuzeigen. Soweit die Zahl der Mitglieder, die mittels Videokonferenztechnik an der Sitzung teilnehmen wollen, mehr als zehn Mitglieder übersteigt, entscheidet das Los, das der Ratsvorsitzende zieht, welche Mitglieder zugeschaltet werden. Die betroffenen Mitglieder werden über das Ergebnis des Losentscheids unverzüglich informiert.

Auch die Regelung des Abs. 4 ist rechtmäßig. Da es der Kommune obliegt, die Hybridsitzung grundsätzlich zuzulassen, ist es der Kommune auch möglich, der Teilnahme Grenzen zu setzen. Diese bestehen hier darin, dass der Wunsch nach digitaler Teilnahme vorab angezeigt werden muss sowie die Anzahl der digitalen Teilnehmer insgesamt begrenzt wird. Dies stellt eine zulässige Regelung dar, um hier beispielsweise eine adäquate Vorbereitung der Sitzung zu ermöglichen, und zudem möglicherweise darin, einem Leitbild der Präsenzsitzung gerecht zu werden.

Zu § 9 (neu) Abs. 5: Der Wunsch zur digitalen Teilnahme ist mit einer Begründung zu versehen, die nachweist, dass eine Teilnahme in Präsenz nicht möglich ist.

Wie Abs. 4 stellt auch Absatz 5 eine rechtmäßige Beschränkung der digitalen Teilnahme dar. Es gibt Bundesländer die die digitale Teilnahme von einem solchen Grund grundsätzlich abhängig machen (vergleiche etwa die Regelung in Brandenburg, § 34 Abs. 2 BbgKVerf).

Zu § 9 (neu) Abs. 6: Die Sitzung des Stadtrates mit Diskussion und Verabschiedung des Haushaltsplans und der Haushaltssatzung ist nur als reine Präsenzsitzung möglich.

Da die Durchführung von Hybridsitzungen gerade nicht zwingend vorgeschrieben wird, sondern der Regelung in den Kommunen überlassen bleibt, ist auch die Regelung des Abs. 6 rechtmäßig.

Zu § 9 (neu) Abs. 7: Die digitale Teilnahme des HVB ist nur zulässig, wenn der Ratsvorsitzende in Präsenz teilnimmt und umgekehrt. Der Hauptverwaltungsbeamte und der Ratsvorsitzende haben sich diesbezüglich zu verständigen. In Streitfällen entscheidet das Los.

Zumeist wird durch die Kommunalverfassungsgesetze geregelt, dass der HVB und der Vorsitzende der Vertretung beziehungsweise eines Ausschusses in Präsenz teilzunehmen haben. Gegen den Gesetzeswortlaut kann keine Regelung in der Hauptsatzung getroffen werden.

Zu § 9 (neu) Abs. 8: Der Sozialausschuss und der Finanzausschuss tagen ausschließlich in Präsenz.

Im Hinblick auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht kann die Kommune bestimmen, dass die Sitzung der Vertretung – oder wie vorliegend einzelne Ausschüsse – ausschließlich in Präsenz tagen. Eine solche Regelung ist damit rechtmäßig.

Teil IX

Der Top-Ten-Teil



Besuchen Sie uns auf www.fuer-dummies.de oder unseren Social-Media-Kanälen:

Facebook	Instagram	YouTube
www.facebook.com/fuerdummies	www.instagram.com/furdummies	www.youtube.com/@dummies-mann
		

IN DIESEM TEIL

Teil IX bündelt zentrale Inhalte des Kommunalrechts in kompakter, praxisnaher Form. Hier finden Sie zehn Gewinnerthemen, mit denen Sie im Kommunalrecht punkten können, zehn Mythen und – mir besonders wichtig – zehn Sätze zum Schluss.

Kapitel 24

Zehn Gewinnerthemen für mehr Verantwortung im Gemeinderat

Die Rechte und Pflichten von Ratsmitgliedern sind juristisch klar geregelt – aber Hand aufs Herz: So richtig glamourös klingt das nicht. Genau das spiegelt sich vielerorts in sinkenden Kandidatenzahlen wider. Viele Menschen empfinden kommunalpolitisches Engagement als zeitaufwendig, schwer vereinbar mit Familie und Beruf und wenig sichtbar gewürdigt. Gleichzeitig lebt kommunale Selbstverwaltung davon, dass Menschen Verantwortung übernehmen.

Die entscheidende Frage lautet daher nicht, ob sich gesellschaftliche Veränderungen auswirken – das tun sie längst –, sondern wie Kommunen selbst ihr Ehrenamt attraktiver gestalten können. Neben landesgesetzlichen Reformen liegt ein großer Hebel direkt vor Ort: in Strukturen, Kultur und Organisation der Ratsarbeit. Die folgenden zehn Punkte sind als Einladung zum Ausprobieren gedacht – als konkrete Stellschrauben, mit denen Kommunen ihre Gremienarbeit moderner, familienfreundlicher und motivierender machen können.

Sichtbarkeit und gesellschaftliche Wertschätzung erhöhen

Kommunalpolitik braucht Öffentlichkeit – und zwar eine positive. Informationskampagnen, offene Dialogformate und überparteiliche Veranstaltungen können zeigen, dass vor Ort echte Gestaltung stattfindet. Wer sieht, dass Engagement Wirkung hat und anerkannt wird, ist eher bereit, selbst Verantwortung zu übernehmen.

Echte Gestaltungsmöglichkeiten schaffen

Ratsmitglieder sind kein Stimmvieh und möchten nicht nur über Sparlisten und Haushaltskonsolidierungszwänge diskutieren. Bürgermeister und Verwaltung sollten die Ratsmitglieder

- ✓ an strategischen Themen beteiligen,
- ✓ zu Strategietagen und Klausurtagungen einladen und
- ✓ mit ihnen gemeinsam an den großen Zukunftsthemen der Kommunen arbeiten.

Das Abarbeiten von Sparlisten erfüllt dauerhaft nicht.

Ineffiziente Abläufe und Digitalisierungsdefizite abbauen

Papierberge und umständliche Prozesse schrecken ab. Digitale Ratsinformationssysteme, gute Vorbereitung durch die Verwaltung und moderne Technik sparen Zeit und Nerven.



Effiziente Abläufe machen das Ehrenamt attraktiver.

Familienfreundliche und planbare Sitzungszeiten etablieren

Unplanbare Abendsitzungen, die dauern und dauern, sind ein Engagement-Killer. Klare Zeitfenster, rotierende Termine und verlässliche Sitzungsrhythmen helfen bei der Vereinbarkeit mit Familie und Beruf. Flexibilität ist hier ein Schlüssel. Es gilt auch an die Ratsmitglieder zu denken, die sich um ihre kleinen Kinder und nicht erwachsene Enkelkinder zu kümmern haben.

Eine respektvolle Sitzungskultur fördern

Politische Debatte darf leidenschaftlich sein, aber nicht verletzend. Wertschätzende Kommunikation und konstruktive Diskussionsräume stärken die Zusammenarbeit. Gute Kultur bindet Menschen langfristig.

Hybride Formate konsequent nutzen

Digitale Zuschaltungen und Streaming senken Teilnahmehürden. Hybride Sitzungen ermöglichen Engagement trotz familiärer oder beruflicher Verpflichtungen. Gleichzeitig erhöhen sie Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit.

Professionelle Sitzungsleitung und Moderation stärken

Gut moderierte Sitzungen sind kürzer und produktiver. Schulungen für die ehrenamtlichen Vorsitzenden der kommunalen Gremien verbessern Struktur und Atmosphäre. Das steigert Effizienz und Zufriedenheit. Das gilt gerade für die Ausschussarbeit!

Qualifikation und Weiterbildung systematisch anbieten

Kommunalpolitik wird komplexer. Schulungen zu Recht, Finanzen und Fachthemen geben Sicherheit. Kompetenz macht Engagement leichter und attraktiver. Vielleicht darf aber auch jenseits des Kommunalrechts qualifiziert werden: zu Rhetorik und Zeitmanagement zum Beispiel.

Kinder- und Pflegebetreuung ermöglichen

Engagement darf nicht an familiären Realitäten scheitern. Kommunale Unterstützungsangebote während Sitzungszeiten senken reale Hürden. Engagement wird so inklusiver. Wie sieht die »familienfreundliche« Ratsarbeit konkret aus? Wie wird die Erstattung von Kosten für den Babysitter konkret geregelt? Diese Thematik gilt auch bei pflegebedürftigen Familienangehörigen.

Ratsarbeit macht stark

Kommunen können die Ratsarbeit stärker als persönliche Weiterbildung erlebbar machen. So erleben Ratsmitglieder ihr Engagement nicht nur als Dienst für die lokale Gesellschaft, sondern auch als Investition in die eigenen Kompetenzen: Rhetorik, Kommunikation und Zeitmanagement sind Beispiele. Das führt zu höherer Motivation und der Stärkung von Selbstbewusstsein.



Kapitel 25

Zehn Mythen über Kommunalpolitik – und warum sie nicht stimmen

Sie kennen diese Gespräche. Irgendwo zwischen Theke, Dorffest und Sonnendeck. Spätestens nach dem zweiten Getränk beginnt jemand, über Kommunalpolitik zu sprechen. Und erstaunlich oft sind es immer dieselben Geschichten. Das Problem: Die meisten davon stimmen einfach nicht.

»Kommunalpolitik bewirkt sowieso nichts«

Doch. Entscheidungen vor Ort betreffen Ihren Alltag direkter als viele große Debatten im Fernsehen: Schulen, Straßen, Sportplätze, Kultur, Kitas oder Radwege. Kommunalpolitik ist sehr konkret. Und sie findet jeden Tag statt – ganz ohne Sommerpause.

»Im Gemeinderat sitzen nur Parteipolitiker«

Nein. In vielen Gemeinden arbeiten Menschen zusammen, die sich schlicht für ihre Stadt oder ihr Dorf engagieren wollen. Parteibücher spielen oft eine deutlich kleinere Rolle als Pragmatismus und Ortskenntnis. In der Kommunalpolitik zählt meist, wer eine gute Idee hat – nicht, wer das dickere Parteiprogramm trägt.

»Für Kommunalpolitik braucht man ein Jurastudium«

Das wäre für manche Debatte hilfreich (behaupte wenigstens ich als Jurist) – zwingend nötig ist es nicht. Entscheidend sind Engagement und Lernbereitschaft. Der Rest kommt mit der Erfahrung und mit dem, was viel wichtiger ist als eine juristische Ausbildung: der gesunde Menschenverstand.

»Kommunalrecht ist viel zu kompliziert«

Kommunalrecht ist anspruchsvoll, aber erstaunlich systematisch. Wer die Grundstrukturen einmal verstanden hat, erkennt viele Fälle schnell wieder. Und außerdem haben Sie doch *Kommunalrecht für Dummies* in der Tasche.

»Junge Menschen haben dort nichts zu sagen«

Im Gegenteil. Viele Gemeinden suchen dringend junge Stimmen. Neue Perspektiven werden gebraucht – und meist auch sehr willkommen geheißen.

»Frauen stoßen überall an unsichtbare Grenzen«

Strukturen verändern sich. Und nichts beschleunigt diesen Wandel stärker als aktive Beteiligung. Wer mitmacht, verändert die politischen Räume automatisch mit.

»Ein einzelnes Ratsmitglied kann nichts bewegen.«

Gute Argumente überzeugen. Zusammenarbeit schafft Mehrheiten. Und oft beginnt eine Veränderung tatsächlich mit einem einzelnen Vorschlag.

»Kommunalpolitik ist nur Streit«

Natürlich wird diskutiert – manchmal auch leidenschaftlich. Aber der Gemeinderat ist kein Bundestag. Hier geht es um das eigene Dorf, die eigene Stadt. Und deshalb meistens um Lösungen.

»Das Ehrenamt frisst das ganze Privatleben«

Mit etwas Organisation lässt sich kommunalpolitisches Engagement gut mit Familie und Beruf vereinbaren. Und viele Termine sind sogar erfreulich: Vereinsfeste, Gespräche, Begegnungen.

»Bürger interessieren sich nicht für lokale Politik«

Doch – und zwar sehr. Der Zustand der Straße vor der Haustür, der neue Spielplatz oder die Zukunft der Schule interessieren viele Menschen deutlich mehr als ferne politische Großdebatten.

Kapitel 26

Zehn Sätze zum Schluss

Vielleicht ist das die wichtigste Erkenntnis zum Schluss, in zehn Sätzen:

1. Kommunalpolitik und kommunale Selbstverwaltung sind nie perfekt.
2. Sie sind manchmal langsam und gelegentlich auch erstaunlich menschlich.
3. Doch genau darin liegt die besondere Stärke.
4. Vor Ort wird Demokratie nicht nur diskutiert, sondern tatsächlich gelebt.
5. Sie zeigt sich in Sitzungen, in Gesprächen und auf den Marktplätzen unserer Städte und Dörfer.
6. Den Rahmen bildet das Kommunalrecht, das der kommunalen Selbstverwaltung Verfahren und Verlässlichkeit gibt.
7. Dieses Recht ist kein abstraktes Regelwerk, sondern die Grundlage dafür, dass Entscheidungen transparent und verbindlich sind.
8. Wer bis hierher gelesen hat, der weiß, dass sich in der Verbindung von Recht und gelebter Praxis entscheidet, was und wie viel wir vor Ort wirklich bewegen können.
9. Und vielleicht erzählen Sie beim nächsten Gespräch genau davon – davon, wie grandios Kommunalpolitik und wie spannend Kommunalrecht ist.
10. Dieses Verständnis ist der erste und so wichtige Schritt, um selbst Verantwortung zu übernehmen.





Unkompliziert und portofrei »... für Dummies«-Bücher bestellen

Sie können unsere »... für Dummies«-Bücher auch ganz einfach in unserem Webshop unter shop.wiley-vch.de bestellen.



Nur wenige Klicks und schon wird Ihnen Ihr »... für Dummies«-Buch portofrei direkt nach Hause geliefert.

So finden Sie die ganze Welt der »... für Dummies« und auch aller weiteren Bücher von Wiley-VCH auf shop.wiley-vch.de.



Natürlich finden Sie auch weiterhin unsere »... für Dummies«-Bücher im Buchhandel, online und beim Händler um die Ecke.

für
dummies[®]

Änderungen vorbehalten. Aktuelle Konditionen finden Sie unter shop.wiley-vch.de



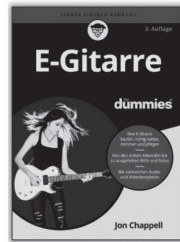


Für (fast) jede Lebenslage und -frage das passende Buch



€ 25,-

978-3-527-72040-8



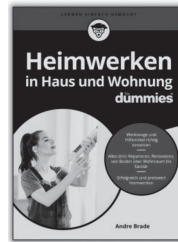
€ 24,99

978-3-527-72452-9



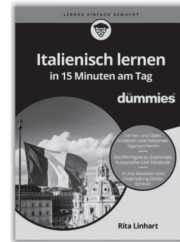
€ 20,-

978-3-527-72229-7



€ 22,-

978-3-527-72105-4



€ 20,-

978-3-527-72328-7



€ 19,99

978-3-527-72238-9



€ 29,-

978-3-527-72119-1



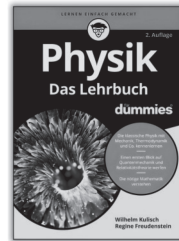
€ 26,99

978-3-527-72367-6



€ 20,-

978-3-527-72155-9



€ 39,99

978-3-527-72004-0



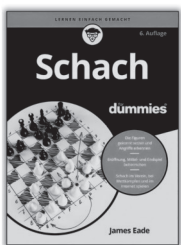
€ 34,-

978-3-527-71849-8



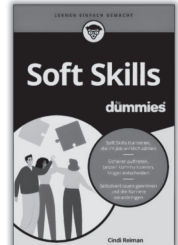
€ 19,99

978-3-527-72405-5



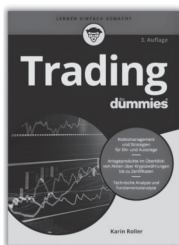
€ 19,99

978-3-527-72397-3



€ 18,-

978-3-527-72402-4



€ 25,-

978-3-527-71903-7

Viele „... für Dummies“-Bücher mehr finden Sie unter
www.fuer-dummies.de

für
dummies[®]

Änderungen vorbehalten. Aktuelle Konditionen finden Sie unter shop.wiley-vch.de



Stichwortverzeichnis

A

Abgaben 286
Abstimmung 270, 273
Abstimmungspflicht 247
Allzuständigkeit 88
Ältestenrat 202
Amt 64
Amtshaftung 71
Amtsperiode
 Vertretung 189
Amtspflicht
 Verstoß gegen 250
Amtszeit
 Bürgermeister 213
Anfechtungsklage 152
Angelegenheit
 dringliche 401
Anhörungsrecht 160
Annexstätigkeit 328
Anordnungsrecht 138, 140
Anschlusszwang 131–132
Anstalt des öffentlichen
 Rechts 329
Antragsrecht 160, 232
Anweisung des Hauptverwal-
 tungsbeamten 143
Aufgabe
 freiwillige 108
 kommunale 103
 pflichtwillige 108–109
Aufgabenbestand, garantier-
 ter 87
Aufgabenübertragung 108
Aufgabenzuweisung
 dualistisches Modell
 106–107
 monistisches Modell 106
Aufsicht
 der Kommunen 134
 präventive 145
 repressive 145
 staatliche 134
Aufsichtsbehörde 147
 Fachaufsicht 147
 Rechtsaufsicht 147

Auftrag
 staatlicher 105
Aufwandsentschädigung. 235
Aufwandssteuer 291
Ausbildung 53
Ausfertigung 120
Auskunftsrecht 232
Ausschuss
 Bauausschuss 195
 beratender 197
 beschließender 197
 Finanzausschuss 195
 Hauptausschuss 195, 197
 Mitarbeit 196
 Rechnungsprüfungsaus-
 schuss 198
 Schulausschuss 195
 Verwaltungsausschuss
 199–200
 Wirtschaftsausschuss 195
 Zusammensetzung 197
Ausschussarbeit 400
Außenvertretung 220

B

Bagatellsteuer 287, 291
Bauausschuss 195
Beanstandung 139
Beanstandungsrecht 138
Bearbeitervermerk 365
Beauftragter 206
Befangenheit 248, 397
Beherbergungssteuer 292
Beirat 202–204
Beitrag 286
Bekanntmachung
 öffentliche 121, 266
Benchmarking 321
Benutzungszwang 131–132
Beschluss
 anfechtbarer 275
 nichtiger 275
 ordnungsgemäßer 387
 Rechtmäßigkeit 253, 386
Beschluss der Vertretung 44

Beschlussfähigkeit 269–270,
 386
Beschlussfassung 272
 Fehler 275
 rechtmäßige 257
 typische Fragen in der
 Klausur 368, 371
Beschwerderecht 162
Bestandsgarantie 86
Bestimmtheitsgebot 123
Betätigung, wirtschaftliche
 322
 rechtliche Grundlage 323
 Schranken 323–327
Beteiligung
 Formen 176–178
Beteiligungsgesellschaft 330
Betriebsgeheimnis 161
Bettensteuer 292
Bezirk
 Bezirksverband 67
 Stadtbezirk 67
Bottom-up-Prinzip 74
Budgetrecht 305
Bürger 159, 164, 392
 Definition 164
 Pflichten 166, 167
 Rechte 164–166, 167
Bürgerantrag 172
Bürgerbegehren 128, 165,
 172, 393
Bürgerentscheid 128, 165,
 172, 393
 Ratsbürgerentscheid 172
Bürgermeister 43, 191, 209
 Amtszeit 213
 Aufgaben 192, 214–217,
 219–222
 Direktwahl 192
 Entscheidungszuständigkeit
 216
 Mindestvoraussetzung
 211–212
 Neutralitätspflicht
 223–228

Qualifikation 211–212
 Vertetung 222–223
 Widerspruchsrecht 219
 Bürgermeisterverfassung
 rheinische 77
 Bürgerrat 178
 Bürgerversammlung 172

C

Crowdfunding 320

D

DDR 77
 Deliktsfähigkeit
 der Gemeinde 71
 Demokratie
 direktdemokratische
 Elemente 182–183
 Deutscher Landkreistag
 358
 Deutscher Städtetag 358
 Deutscher Städte- und
 Gemeindebund 358
 Dienstherrnfähigkeit
 der Gemeinde 72
 Digitale Sitzung 238
 Direktdemokratie 44,
 182–183
 Direktwahl
 Bürgermeister 192
 Doppelhaushalt 313
 Doppelspitze 193
 Doppik 310

E

Ebene, kommunale 45
 Ehrenamt 44, 403
 kommunalpolitisches 52,
 180–181
 Ehrenbürgerrecht 166
 Ehrenbürgerwürde 166
 Eigenbetrieb 329
 Eigengesellschaft 330
 Eigenverantwortlichkeit
 in der Gemeinde 90
 Eilentscheidung 218
 Einkommenssteuer 290
 Einnahmen
 sonstige 293, 295

Einrichtung, öffentliche 390
 Anschlusszwang 131–132
 Anspruchsberechtigung 129
 Benutzungszwang 131–132
 Definition 125
 Nutzung 130
 Organisationsform 129
 Parteiveranstaltung 391
 Typen 128
 Widmung 126–127
 Zugang 392
 Einwohner 159, 392
 Definition 159
 Pflichten 163, 167
 Rechte 160–163, 167
 Einwohnerantrag 172
 Entgelt 286
 Ergebnishaushalt 310
 Ermessensspielraum 376
 Ersatzvornahme 138, 140
 Etatrecht 305
 EU-Ausländer
 Wahlrecht 168
 Europarecht 85

F

Fachaufsicht 136, 143–144
 Aufsichtsbehörde 147
 Klage gegen 154
 Fallfrage 365
 Feiertagsschutz 260
 Feststellungsklage 152
 Finanzausgleich 294
 horizontaler 294
 vertikaler 294
 Finanzausschuss 195
 Finanzausstattung
 angemessene 282
 Finanzhaushalt 310
 Finanzhoheit 1, 90, 92
 Finanzierung 320
 Kommune 284–285
 Landkreis 298–299
 Finanzlage 279
 Finanzmittelbeschaffung 285
 Rangfolge 285
 Finanzverfassung 284
 Finanzwirtschaft
 öffentliche 280
 Finanzzuweisung der Länder
 293

Fortbildungspflicht 249
 Fraktion 241, 400
 finanzielle Mittel 244
 Fraktionsbildung
 Gründe für 241
 Recht auf 241
 Fraktionsdisziplin 242
 Fraktionslosigkeit 245
 Fraktionszwang 242
 Freistellung
 Recht auf 233–235
 Funktionalreform 334

G

Gebietshoheit 1, 90
 Gebietskörperschaft 68
 Gebietsreform 87, 334,
 335–340
 Gebühr 286
 Gemeinde 45, 58
 Allzuständigkeit 88
 Beteiligtenfähigkeit 70
 Deliktsfähigkeit 71
 Dienstherrnfähigkeit 72
 Eigenverantwortlichkeit 90
 Geschäftsfähigkeit 70
 Haftungsfähigkeit 71
 kreisangehörige 58
 Parteifähigkeit 70
 Prozessfähigkeit 70
 Rechtsfähigkeit 69
 Rechtsstellung 69
 Selbstverwaltung 69
 Gemeindehoheit
 Finanzhoheit 90, 92
 Gebietshoheit 90
 Kooperationshoheit 91
 Organisationshoheit 90–91
 Personalhoheit 90, 91
 Planungshoheit 90, 92
 Rechtssetzungshoheit 92
 Satzungshoheit 90, 92
 Gemeinderat 395, 413–415
 Gemeinderatsmitglied
 Tipps für ein neues 379
 Gemeindeverband 64
 auf Kreisebene 65
 oberhalb der Kreisebene
 66–67
 unterhalb der Kreisebene
 64

- Gemeindeverwaltungsverband 64
 Gemeindevorstand 188, 201
 Gemeinschaftssteuer 284, 289
 Genehmigungspflicht 296
 Geschäft
 der laufenden Verwaltung 217
 Geschäftsfähigkeit
 der Gemeinde 70
 Geschäftsordnung 99, 255–256
 Gesetz
 im formellen Sinn 114
 im materiellen Sinn 114
 Gesetzesrecht
 Vereinbarkeit mit 375
 Gewaltenteilung
 horizontale 79
 Gewerbesteuer 288
 Gewerbesteuerermesszahl 288
 Gleichbehandlung
 Recht auf 233
 Gremium
 kommunales 45
 Grundgesetz 86
 Grundrechtsfähigkeit 150
 Grundsteuer 288
 Gutachtenstil 365–366
- H**
 Haftung
 Ratsmitglied 251
 Haftungsfähigkeit
 der Gemeinde 71
 Hauptamt 44
 Hauptausschuss 195, 197–198
 Hauptsatzung 98, 118
 Hauptverwaltungsbeamter 43
 Hausarbeit
 Deckblatt 381
 Gliederung 381
 Recherche 381
 Zitieren 381
 Haushalt 303
 Funktion 315
 Grundsätze 313
 Verwaltung 305
- Haushaltsaufstellungsverfahren 306
 Haushaltsautonomie 280, 282
 Haushaltsführung
 vorläufige 307–308
 Haushaltsgrundsätze 313
 Haushaltskonsolidierung 318–320
 Haushaltskreislauf 307
 Haushaltsplan 309
 Haushaltsrecht 304
 neues 311
 Haushaltssatzung 118–119, 309, 312
 Haushaltsvolumen 281
 Heilung 257
 Hundesteuer 291
 Hybridsitzung 238
- I**
 Immunität 252
 Informationsrecht 138, 232
 Initiativrecht 232
 Intraorganstreitigkeit 152
- J**
 Jugendpartizipation 184
- K**
 Kameralistik 310
 Kassenkredit 296
 Kernbereich 94
 Klage
 Anfechtungsklage 152
 Feststellungsklage 152
 Leistungsklage, allgemeine 152
 Klausur 362–365
 Fallen bei der Rechtmäßigkeitsprüfung 371
 formelle Rechtmäßigkeit 368
 Gliederung 367
 Gutachtenstil 365–366
 materielle Rechtmäßigkeit 373
 Kommunalaufsicht 44, 121, 135–136, 402
 Ausübung 147
 Fachaufsicht 136, 143–144
- Funktion 135–136
 Rechtsaufsicht 136
 Kommunale Spitzenverbände 357
 Kommunalrecht
 Bedeutung 47–54
 Definition 34
 Kommunalverband 356
 Kommunalverfassungsbeschwerde 156
 Kommunalverfassungsgesetz 98
 Kommunalverfassungsstreit 150
 Kommunalverwaltung 46
 Kommunalwahl 179
 Kommune 41, 57
 als Keimzelle der Demokratie 74
 Entwicklung nach 1945 76
 in der DDR 77
 seit der Wiedervereinigung 77
 Konkludente Erklärung 127
 Konnexitätsprinzip 96, 299
 Kooperation,
 interkommunale
 regionale 352–356
 Kooperation, kommunale
 341, 342
 Begriff 342–343
 Chance 345
 Formen 344–345
 Herausforderungen 345
 Netzwerkkooperation 345
 Nutzen 345
 öffentlich-private
 Partnerschaften (ÖPP) 344
 projektbezogene 344
 regionale Partnerschaften 345
 Risiken 345
 sektorale Partnerschaften 345
 vertragliche 344
 Wissenskoooperation 345
 Ziele 343
 Kooperationshoheit 91
 Körperschaftssteuer 290

Kredit 295
 Kassenkredit 296
 Liquiditätskredit 296
 Kreisumlage 298
 Kreisangehörigkeit 58
 Kulturförderabgabe 292
 Kumulieren 179

L

Ladungsfehler 261
 Heilung 261
 Landesverfassung 96
 Landkreis 62
 Landrat 43
 Leasing 321
 Leistungsklage, allgemeine 152
 Liquiditätskredit 296

M

Magistrat 188, 194, 201
 Magistratsverfassung 77
 Mandatsausführung, freie 231
 Mandatsträger 46, 52
 Repräsentanten 52
 Meerschweinchen-Effekt
 Lampenfieber 378
 Mehrheit
 einfache 270
 qualifizierte 270
 Metropolregion 353
 Mitwirkungspflicht 163
 Mitwirkungsrecht 231
 Mitwirkungsverbot 248, 399
 Befangenheit 397
 Mythen 417

N

Nebenleistung 328
 Neutralitätspflicht 224
 Bürgermeister 223–228
 New Work 46
 Nichtigkeit 275
 Normenkontrollantrag 155
 Normenkontrolle 153, 155

O

Oberbürgermeister 43
 Objektsteuer 289
 Öffentlichkeit 265

digitale 267–269
 Herstellung 266–267
 öffentliche Bekanntmachung 266
 Saalöffentlichkeit 266
 Öffentlichkeitsgebot 264, 266–267, 370, 396
 typische Fragen in der Klausur 370
 ÖPNV 110
 Ordnung
 Sitzung 273
 Ordnung, kommunale 45
 Ordnungsmaßnahmen 273
 Ordnungsruf 250
 Organ 151, 187, 194–195
 Hauptorgan 188
 Hilfsorgan 188
 Nebenorgan 188
 sonstiges 194
 Organisationsform
 kommunaler Unternehmen 328–330
 Organisationshoheit 1, 90, 91
 Organkompetenz 369
 typische Fragen in der Klausur 369
 Organteil 151, 194–195
 Ortsbürgermeister 195, 205
 Ortsrat 195, 204–205
 Ortsvorsteher 195, 205

P

Panaschieren 179
 Parteifähigkeit
 der Gemeinde 70
 Partizipation 45, 171 *siehe* Teilhabe
 Partizipationsrecht 160
 Partnerschaft
 öffentlich-private 345
 regionale 345
 sektorale 345
 Personalhoheit 1, 90, 91
 Persönlichkeitsrecht 161
 Petitionsrecht 161
 Pflichtenatzung
 bedingte 119
 unbedingte 118
 Pflicht zur Nutzung öffentlicher Einrichtungen 163
 Planungshoheit 1, 90, 92

Protokollierung 272
 Prüfung
 Klausur 362–365, 367, 373
 mündliche 378, 380
 Prüfungseinstieg 368
 typische Fragen in der Klausur 371, 374
 Prüfung, mündliche
 Auftreten 380
 Gesprächsführung 380
 Körpersprache 380
 Öffentlichkeit 380
 Psychologie 378
 Vorbereitung 377
 Prüfungseinstieg 368
 Prüfungsschema
 zur Rechtmäßigkeit von Beschlüssen 386
 Public-Private-Partnership 321

Q

Quorum 173

R

Randbereich 94
 Rastede-Entscheidung 84, 88
 Ratsbürgerentscheid 174
 Ratsmitglied
 Haftung 251
 Pflichten 246–249
 Rechte 230–240
 Rechte unter Fraktionsvorbehalt 240–244
 Rechte von fraktionslosen Mitgliedern 245–246
 Strafverfahren 251
 Ratsverfassung
 norddeutsche 77
 süddeutsche 76
 Ratsvorsitz 221
 Realsteuer 288–289
 Rechnungsprüfungsausschuss 198
 Recht
 auf Aufwandsentschädigung 235
 auf digitale Teilnahme 236–238
 auf freie Mandatsausübung 231

- auf Freistellung 233
 - auf Widerspruch gegen
 - Aufzeichnung und Übertragung von Sitzungen 239
 - Rechtmäßigkeit
 - Beschluss 253
 - einer Satzung 120–121
 - formelle 253–254, 368, 386
 - materielle 254, 387
 - von Beschlüssen 386
 - Rechtsaufsicht 44, 136
 - Aufsichtsbehörde 147
 - Klage gegen 154
 - Mittel 138
 - Rechtsbehelf, förmlicher 162
 - Rechtsfähigkeit der Gemeinde 69
 - Rechtsform
 - kommunaler Unternehmen 328–330
 - Rechtsquellen 84, 86, 98
 - Hierarchie 85
 - Rechtsschutz 149
 - der Kommunen gegen staatliche Maßnahmen 153–154
 - Rechtssetzungshoheit 92
 - Rederecht 231
 - Referat 382–383
 - Handout 383
 - Vortragstechnik 382
 - Regiebetrieb 328
 - Region
 - Hannover 66
 - Regionalverband 65
 - Städteregion 65
 - Relationsklausel 326
 - Repräsentation 220
 - Resilienz 81
 - Rettungsdienst 110
- S**
- Saalöffentlichkeit 266
 - Sachsteuer 289
 - Sachverhalt 365
 - Samtgemeinde 64
 - Satzung 98, 113
 - als Gesetz im formellen Sinn 114
 - als Gesetz im materiellen Sinn 114
 - Arten 117
 - Definition 115
 - formelle Anforderungen 120–121
 - freiwillige 117
 - Hauptsatzung 92, 118
 - Haushaltssatzung 92, 118–119
 - Inhalt 116
 - materielle Anforderungen 121
 - mit Außenwirkung 119
 - mit Innenwirkung 119
 - Pflichtsatzung 92, 113, 117–119
 - Rechtmäßigkeit 120–121
 - Satzungshoheit 1, 90, 92, 113
 - Satzungsrecht 116
 - Schranken
 - wirtschaftlicher Betätigung 323–327
 - Schrankentrias 324
 - Schulausschuss 195
 - Schulden
 - gute 296
 - Schulträgerschaft 110
 - Selbstverwaltung, kommunale 49, 58, 78, 83–84, 105
 - Aufsicht 133
 - Demokratiefunktion 78–79
 - Eingriff in die 388
 - Garantie 389
 - gewaltenteilende Funktion 78–80
 - Innovationsfunktion 78, 80
 - Kernbereich 94
 - Randbereich 94
 - versus staatlicher Auftrag 105
 - Vorteile 80–81
 - Sitzung
 - Abstimmung 371
 - Ausschluss 250
 - Beschlussfähigkeit 369–370, 386
 - Einberufung 258, 369
 - Einladung 258–259
 - hybride 397
 - Ladungsfehler 261
 - Leitung 272
 - nichtöffentliche 265
 - Öffentlichkeitsgebot 264, 370, 396
 - Ordnung 273
 - Ort 259, 261
 - Tagesordnung 259
 - Tagungstakt 260
 - typische Fragen in der Klausur 369
 - Übertragung 239–240
 - Vorbereitung 258
 - Vorsitz 273
 - Zeit 259, 261
 - Sonntagsschutz 260
 - Spitzenverband
 - kommunaler 357
 - Stadt 45
 - kreisangehörige 59
 - kreisfreie 61
 - Stadtbezirke 67
 - Städtepartnerschaft 355–356
 - Stadtrecht 59
 - Stadtstaaten 38
 - Steuer 287
 - Steuereinnahme
 - kommunale 288
 - Stiftung 329
 - Stimmrecht 231
 - Streaming
 - live, on demand 239
 - Studium 53, 361
 - Subsidiarität 88
 - Subsidiaritätsprinzip 326
- T**
- Teilhabe 45, 169
 - Bedeutung 170
 - Pflicht zur 249
 - Recht auf 160
 - Stufenleiter 174
 - Teilhaberecht 172
 - Teilnahme
 - digitale 236–238
 - Teilnahmepflicht 246
 - Trennsystem 284
 - Treupflicht 246

U

- Übernachtungssteuer 292
- Übertragung von Sitzungen
 - Widerspruchsrecht 239–240
- Übungsfall 388–410
 - mit Lösungsskizze 403–410
- Umsatzsteuer 290
- Unternehmen, kommunale
 - Rechtsform 328–330
- Unterrichtungsrecht 232
- Urteilsstil 367

V

- Verantwortung
 - politische 252
- Verbandsgemeinde 64
- Verbandskompetenz 368
 - materielle 373
 - typische Fragen in der Klausur 368
- Verbrauchssteuer 291
- Verbundsystem 284
- Verfassungsrecht
 - Vereinbarkeit mit 374
- Vergnügungssteuer 291
- Verhalten
 - gemeindefreundliches 94, 134
- Verhältnismäßigkeit
 - Grundsatz der 124

- Vermögensveräußerung 297
- Verpackungssteuer 292
- Verschwiegenheitspflicht 247
- Vertrauensschutz 123
- Vertretung 189
 - Amtsperiode 189
 - Aufgaben 191
 - Bezeichnung 189
 - Funktion 191
 - Größe 190
- Verwaltung 207
 - Aufgaben 207, 217
 - Haushalt 305
 - laufende Geschäfte 400
 - Leitung 207
- Verwaltungsausschuss 194, 199–200
- Verwaltungsgemeinschaft 64
- Verwaltungsreform 333
 - Funktionalreform 334
 - Gebietsreform 335–340
 - Verwaltungsstrukturreform 335
- Verwaltungsstrukturreform 335

W

- Wahlperiode 189
- Wahlrecht
 - aktives 164, 179
 - passives 164, 179

- Weisungsaufgaben 107
- Widerspruchsrecht 219
- Widmung 125–127
 - Beschränkung 127
 - Erweiterung 127
 - konkludente 127
- Windhundverfahren 392
- Wirkungskreis
 - eigener 107, 109
 - übertragener 107, 110, 216
- Wirtschaftsausschuss 195

Z

- Zulassungsrecht 163
- Zusammenarbeit
 - interkommunale 342
- Zusammenarbeit,
 - interkommunale 346
 - Arten 349–350
 - Nachteile 347
 - privatrechtliche 351
 - rechtliche Grundlagen 348
 - vertragliche 351
 - Vorteile 346
 - Zweckverband 350
- Zweck
 - öffentlicher 325
- Zweckverband 329, 350
- Zweigleisigkeit 193
- Zweitwohnungssteuer 291

Diese Bücher könnten Sie auch interessieren

T. Heinicke

Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht für Dummies

2. Auflage 2022 ISBN: 978-3-527-71989-1

266 Seiten

Format: 176 mm x 240 mm

Ladenpreis: 21,99 €*

Thomas Heinicke stellt Ihnen die Staatsstrukturprinzipien nach Artikel 20 des Grundgesetzes, die Staatsfunktionen des Bundes und die Ziele des Staates vor. Anhand der Musterklausuren mit ausformulierten Lösungen können Sie sich gezielt auf Prüfungen vorbereiten.



T. Heinicke

Staatsrecht II: Grundrechte für Dummies

1. Auflage 2020 ISBN: 978-3-527-71316-5

372 Seiten

Format: 176 mm x 240 mm

Ladenpreis: 22,99 €*

Thomas Heinicke führt Sie in die allgemeine Grundrechtslehre ein und stellt den Prüfungsaufbau von Grundrechten und das Recht der Verfassungsbeschwerde dar. Im Hauptteil behandelt der Autor die einzelnen Grundrechte. Fallbearbeitungen runden das Buch ab.



A. Scherzberg

Allgemeines Verwaltungsrecht für Dummies

2. Auflage 2019 ISBN: 978-3-527-71658-6

324 Seiten

Format: 176 mm x 240 mm

Ladenpreis: 21,99 €*

Dieses Buch ist eine wunderbar strukturierte Einführung in das Allgemeine Verwaltungsrecht. Beispiele veranschaulichen Entscheidungsprozesse und Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung und die Rechte, die Ihnen als Bürger zustehen.



*Der €-Preis gilt nur für Deutschland. Preisänderungen und Irrtümer vorbehalten.

Diese Bücher könnten Sie auch interessieren

J. Karnahl

Politik verstehen und mitgestalten für Dummies

1. Auflage 2025 **ISBN:** 978-3-527-72193-1
224 Seiten

Format: 140 mm x 216 mm

Ladenpreis: 16,- €*

Dieses Buch erklärt, wie Politik funktioniert und was wir alle damit zu tun haben. Julia Karnahl erklärt, was Demokratie bedeutet, wie das politische System Deutschlands funktioniert, wie Gesetze entstehen, wie Wahlen ablaufen und wie wir uns aktiv einbringen können.



S. Wolf

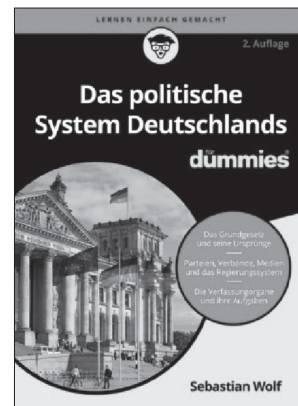
Das politische System Deutschlands für Dummies

2. Auflage 2025 **ISBN:** 978-3-527-72225-9
336 Seiten

Format: 176 mm x 240 mm

Ladenpreis: 22,- €*

Wie funktioniert das politische System Deutschlands? Wer sind die wichtigen Akteure? Dieses Buch geht auf die Verfassung, auf Wahlen, Parteien, Verbände und Massenmedien ein und erläutert die europäischen und internationalen Einflüsse.



O. Leiße

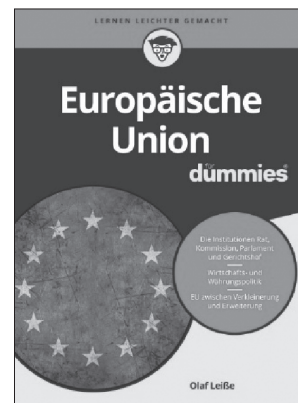
Die Europäische Union für Dummies

1. Auflage 2019 **ISBN:** 978-3-527-71376-9
384 Seiten

Format: 176 mm x 240 mm

Ladenpreis: 18,99 €*

Für Studierende der Politischen Wissenschaften und für alle, die an Politik interessiert sind, schafft Olaf Leiße Klarheit über die Vielfalt der Institutionen der Europäischen Union und deren Einfluss auf das Leben der 500 Millionen Menschen in den 28 Mitgliedsstaaten.



*Der €-Preis gilt nur für Deutschland. Preisänderungen und Irrtümer vorbehalten.

Diese Bücher könnten Sie auch interessieren

J. Wilhelm und D. von Ruediger

Erfolgreiche Websites für Öffentliche Einrichtungen für Dummies

1. Auflage 2024 ISBN: 978-3-527-72194-8

352 Seiten

Format: 176 mm x 240 mm

Ladenpreis: 34,- €*

Öffentliche Einrichtungen sind verpflichtet, Bürgern und Unternehmen nutzerfreundliche und barrierefreie digitale Serviceleistungen anzubieten. Dieses praxisorientierte Buch bietet Ihnen alle Informationen, die Sie für die Planung und Umsetzung solcher Webprojekte brauchen.



T. Ditko und S. Stauch

Rhetorik und Redekunst für Dummies

1. Auflage 2023 ISBN: 978-3-527-71883-2

360 Seiten

Format: 176 mm x 240 mm

Ladenpreis: 18,99 €*

Sie wollen in einer Rede oder Präsentation professionell und überzeugend sein und dabei authentisch und entspannt bleiben? Dieses Buch zeigt Ihnen, wie Sie Ihre Rede konzipieren, rhetorisch gestalten, souverän vortragen und Ihr Publikum mit guten Argumenten erreichen.



A. Hobi

Zeitmanagement mit KI-Tools für Dummies

1. Auflage 2025 ISBN: 978-3-527-72312-6

368 Seiten

Format: 176 mm x 240 mm

Ladenpreis: 22,- €*

Andreas Hobi zeigt in diesem Buch, wie Sie Künstliche Intelligenz gezielt einsetzen, um Ihr Zeit- und Selbstmanagement zu optimieren. Sie lernen, wie KI Sie bei der Terminplanung unterstützt, einen Großteil der Koordination übernimmt und bewährte Methoden effektiv ergänzt.



*Der €-Preis gilt nur für Deutschland. Preisänderungen und Irrtümer vorbehalten.

Diese Bücher könnten Sie auch interessieren

N. Salibian-Waltz

Social Media Recht für Dummies

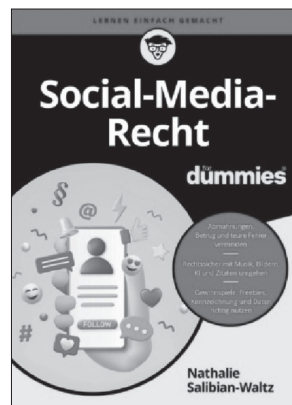
1. Auflage 2025 ISBN: 978-3-527-72218-1

224 Seiten

Format: 176 mm x 240 mm

Ladenpreis: 22,- €*

Urheberrecht, Datenschutz Kennzeichnung - in sozialen Medien gibt es viele Regeln. Ob Posten, Liken, Gewinnspiele oder Produktempfehlungen - Fehler können teuer werden. Dieses Buch zeigt Ihnen, wie Sie sicher unterwegs sind und Abmahnungen vermeiden.



K. Schreiber und M. Schreiber

KI und Recht für Dummies

1. Auflage 2025 ISBN: 978-3-527-72341-6

288 Seiten

Format: 176 mm x 240 mm

Ladenpreis: 25,- €*

Lassen auch Sie sich von KI unterstützen? Haben Sie dabei Datenschutz, Urheberrecht, die KI-Verordnung und Co. im Blick? Dieses Buch erklärt verständlich und praxisnah die rechtlichen Aspekte der Nutzung künstlicher Intelligenz und hilft Ihnen, Risiken zu minimieren.



O. Haag

Arbeitsrecht für Dummies

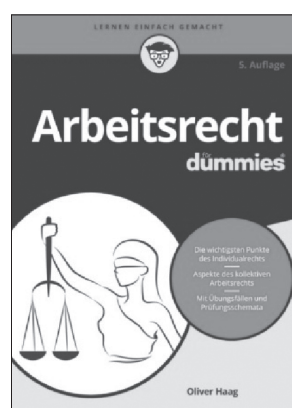
5. Auflage 2023 ISBN: 978-3-527-72007-1

336 Seiten

Format: 176 mm x 240 mm

Ladenpreis: 20,- €*

Unsere Wirtschaft ist ohne Verständnis des Arbeitsrechts schwer zu begreifen. Oliver Haag erklärt Ihnen von den Rechtsquellen bis hin zum Betriebsverfassungsrecht alles, was Sie über das Arbeitsrecht wissen sollten. Anhand von Übungsfällen können Sie Ihr Wissen direkt überprüfen.



*Der €-Preis gilt nur für Deutschland. Preisänderungen und Irrtümer vorbehalten.