

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 Lauf-
runde nutze.«
- ✓ »Ich wohne in einer Wohnung, die der Stadt gehört. Und die muss unbedingt reno-
viert 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 Jugendkreistagssitzung 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 Niedersächsisches 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 wer 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«