

Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in Deutschland

Henneke / Ritgen

2021

ISBN 978-3-406-72931-7

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei

beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein

umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Henneke/Ritgen

Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in Deutschland



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in Deutschland

von

Hans-Günter Henneke

und

Klaus Ritgen

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

2021



beck-shop.de

www.beck.de

DIE FACHBUCHHANDLUNG

ISBN 978 3 406 72931 7

© 2021 Verlag C. H. Beck oHG

Wilhelmstraße 9, 80801 München

Druck: GGP Media GmbH, Karl-Marx-Straße 24, 07381 Pößneck

Satz: Fotosatz H. Buck, Zweikirchener Straße 7, 84036 Kumhausen

Umschlaggestaltung: Martina Busch, Grafikdesign

Fotos: Hans-Günter Henneke © ZDF/Jana Kay

Klaus Ritgen © DLT/Himmssel



chbeck.de/nachhaltig

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Vorwort

Kommunalpolitik ist Gestaltung von Lebensbedingungen in überschaubaren Räumen. In der Kommunalverwaltung tritt der Staat seinen Einwohnern und Bürgern am unmittelbarsten gegenüber und bietet zugleich vielfältige Formen ehrenamtlicher Mitwirkung.

Trotzdem gibt es vielfach Fehlvorstellungen von dem, was Kommunen tun, ja sogar schon davon, was Kommunen sind. Oft werden sie in Darstellungen auf Gemeinden verengt – und davon gibt es in Deutschland mehr als 11.000 von der kleinsten, der schleswig-holsteinischen Hallig Gröde mit sieben Einwohnern, bis zur größten, der Bundeshauptstadt Berlin mit mehr als 3,6 Millionen Einwohnern. Wenn aber die größte Gemeinde in Deutschland mehr als 500.000 mal so viel Einwohner hat als die kleinste, wird offenkundig, dass eine abstrakte Betrachtung zu Gemeinden, ihrer Rechtstellung und ihren Aufgaben, wie sie häufig im Schrifttum vorgenommen wird, nicht weiterführt, um Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in ihrer realen Bedeutung näher zu erschließen.

In Deutschland leben mehr als 83 Millionen Menschen in 13 Flächenländern und den drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen. Mehr als zwei Drittel der Bevölkerung leben auf 96 % der Fläche der Bundesrepublik in insgesamt 294 Landkreisen und ihren insgesamt über 10.900 kreisangehörigen Gemeinden. Beide, Landkreise wie kreisangehörige Gemeinden, sind Kommunen. Für die meisten Menschen in Deutschland bilden sie jeweils die kommunale Doppelstruktur, in der die Menschen leben und sich engagieren können. In einem Landkreis mit seinen zugehörigen Gemeinden lebten im Oktober 2019 im Durchschnitt 191.043 Menschen.

Knapp ein Drittel der Bevölkerung lebt dagegen auf nur 4 % des Bundesgebiets in kreisfreien Städten. Hier fallen die Aufgaben und Funktionen von Landkreis und Gemeinde in einer Körperschaft zusammen. Rein quantitativ ist diese Konstellation also

Vorwort

die Ausnahme. Davon gibt es, zählt man Berlin, Hamburg, Bremen und Bremerhaven mit, insgesamt 107. 103 davon liegen also in den 13 Flächenländern. Sie hatten im Oktober 2019 im Durchschnitt 200.811 Einwohner, also eine ähnliche durchschnittliche Einwohnerzahl wie die Landkreise mit ihren Gemeinden.

Ziel dieser Darstellung ist es, die Struktur der Kommunen in Deutschland anschaulich zu machen und zu zeigen, welche Aufgaben sie erfüllen, wie sie sich finanzieren, wie sie organisiert sind und insbesondere, welche Formen bürgerschaftlicher Mitwirkung es gibt.

Wichtig ist es uns dabei aufzuzeigen, wie die Durchschnittskommune aussieht und arbeitet – und das ist weder die hippe Bundeshauptstadt noch die beschauliche Nordseehallig. Die Durchschnittskommune, das ist nach der Einwohnerzahl bei den kreisfreien Städten die im Herzen Deutschlands gelegene Stadt Kassel, und das sind bei den Landkreisen die Kreise Aurich, Euskirchen, Märkisch-Oderland und Regensburg, geographisch verteilt auf den Norden, Westen, Osten und Süden des Landes. Am Beispiel dieser Kommunen werden daher die grundlegenden Ausführungen zu Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung immer wieder beispielhaft entfaltet.

Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – das ist in klar aufgeteilten Teilräumen Deutschlands 401-mal Gestaltung öffentlicher Leistungserbringung vor Ort unter Mitwirkung der jeweiligen Bevölkerung und zum Wohle aller in Deutschland Lebenden, Arbeitenden und auch der hier ihren Urlaub Verbringenden.

Berlin, im September 2020

Hans-Günter Henneke
Klaus Ritgen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Literaturverzeichnis	11
Verzeichnis der Infokästen und Übersichten	19
Abkürzungsverzeichnis	23
A. Aktuelle Herausforderungen für Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung	27
B. Städte, Landkreise und Gemeinden im bundesstaat- lichen Gefüge	35
I. Die kommunale Ebene in den Ländern Deutschlands	40
1. Die Landkreise	41
a) Die Struktur der Landkreise	42
b) Die Städtereion Aachen, die Region Hanno- ver und der Regionalverband Saarbrücken	51
2. Die kreisfreien Städte	53
a) Die Bildung kreisfreier Städte	53
b) Statusbezogene Rechtsfolgen der Kreisfrei- heit	57
c) Die Struktur der kreisfreien Städte in Deutschland	58
3. Kreisangehörige Gemeinden und gemeindliche Verwaltungseinheiten	63
4. Die höheren Kommunalverbände	69
5. Am Beispiel: Sieben typische Landkreise und kreisfreie Städte	70
a) Die Landkreise Aurich, Euskirchen, Mär- kisch-Oderland und Regensburg	71
b) Die Städte Hagen, Kassel und Rostock	77
II. Städte, Landkreise und Gemeinden – Gemeinsam- keiten und Unterschiede	80
1. Kommunen als Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts	81
a) Die kommunalen Territorien und die Doppel- natur des Landkreises	82

Inhaltsverzeichnis

b) Der körperschaftliche Charakter der Kommunen	87
2. Das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen	90
a) Das Selbstverwaltungsprinzip	90
b) Zur Verbindung von Demokratie und Verwaltung im Selbstverwaltungsprinzip	95
c) Kommunale Selbstverwaltung als Verwaltung in überschaubaren Räumen	98
d) Kommunen ermöglichen politisches Engagement vor Ort	100
3. Die Aufgaben der Kommunen	101
a) Länder mit dualistischem System	106
b) Länder mit Aufgabenmonismus	113
c) Insbesondere: Die Aufgaben der Landkreise ..	114
C. Die kommunale Verwaltung	123
I. Gesetzesausführende und gesetzefreie Verwaltung – Kommunen als Gestalter und Verwalter	123
II. Handlungsfelder kommunaler Verwaltung	127
1. Soziale Leistungen	128
a) Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) ..	128
b) Hilfen nach dem SGB XII („Sozialhilfe“, „Hilfe zur Pflege“) und SGB IX („Eingliederungshilfe“).	130
c) Leistungen an Asylbewerber	132
d) Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)	134
2. Bildung, Sport und Kultur	139
a) Schulen	139
b) Kultur	142
c) Sportförderung und Freizeiteinrichtungen	143
3. Gesundheit und Veterinärwesen	143
a) Der öffentliche Gesundheitsdienst	144
b) Kommunale Krankenhäuser	145
c) Rettungsdienst	146
d) Veterinärwesen und Lebensmittelkontrolle	147
4. Bauwesen, Umwelt und Natur	147
a) Bauplanung und Bauaufsicht, Denkmalschutz ..	148
b) Umwelt- und Naturschutz	150
c) Abfallentsorgung	151

Inhaltsverzeichnis

5. Ordnung und Sicherheit	152
a) Brand- und Katastrophenschutz	152
b) Ausländerwesen	154
6. Verkehr	156
a) Gemeinde- und Kreisstraßen	157
b) ÖPNV	157
7. Wirtschaft und Sparkassen	159
a) Kommunale Unternehmen	159
b) Sparkassen	165
8. Integration von Migranten – Beispiel für eine typische kommunale Querschnittsaufgabe	168
III. Personal und Organisation der kommunalen Ver- waltung – Verwaltungsmodernisierung als Dauer- thema	170
D. Finanzierung der kommunalen Aufgabenerfüllung	177
I. Kommunale Einnahmen und Ausgaben	178
1. Kommunale Einnahmen	179
2. Kommunale Ausgaben	184
II. Die Finanzierung der Landkreise	185
III. Kommunale Haushaltswirtschaft	187
E. Grundzüge des kommunalen Verfassungsrechts	189
I. Begriff, Entwicklung und Bestand	189
II. Einwohner und Bürger	193
1. Die Rechtsstellung von Einwohnern und Bürgern	193
2. Wahlen und Formen der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene	194
a) Wahlen	195
b) Kommunale Abstimmungen und sonstige direktdemokratische Instrumente	199
c) Bürgerbegehren	203
d) Bürgerentscheid	218
e) Weitere direktdemokratische Instrumente	222
f) Direkte Demokratie in der Praxis der Bei- spielskommunen	225
III. Die kommunalen Organe	228
1. Die kommunalen Vertretungskörperschaften	229
a) Binnenorganisation	229

Inhaltsverzeichnis

b) Kompetenzen der Stadt- bzw. Gemeinderäte und der Kreistage	238
2. Der Hauptverwaltungsbeamte	242
a) Die Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten	243
b) Die Abwahl von Hauptverwaltungsbeamten ...	248
c) Zuständigkeiten	249
F. Verfassungsgarantien der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz und den Landesverfassungen	251
I. Art. 28 Abs. 2 GG als institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände (Landkreise)	252
1. Die Träger des kommunalen Selbstverwaltungsrechts	252
2. Die Garantieebenen des Art. 28 Abs. 2 GG	253
3. Der Gesetzesvorbehalt und seine Schranken	255
a) Schranken des Gesetzesvorbehalts	255
b) Insbesondere: Die Unterscheidung zwischen Kern- und Randbereich	260
4. Der Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung	262
5. Die aufgabenbezogene Schutzdimension	267
a) Örtliche und überörtliche Angelegenheiten	268
b) Aufgaben mit örtlich-überörtlichem Substanzgemisch	270
c) Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG als Aufgabenverteilungsprinzip	270
II. Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG)	273
III. Die Selbstverwaltungsgarantien der Landesverfassungen	274
IV. Die kommunale Verfassungsbeschwerde	275
Anmerkungen	277
Stichwortverzeichnis	287