

Petersen/Dehn

Grundlagen des Kommunalverfassungsrechts in Schleswig-Holstein

Grundriss für die
Aus- und Fortbildung

14., überarbeitete Auflage

Kohlhammer Deutscher GemeindeVerlag

Kohlhammer

DEUTSCHER
GEMEINDEVERLAG

Grundlagen des Kommunalverfassungsrechts in Schleswig-Holstein

Grundriss für die Aus- und Fortbildung

Klaus-Dieter Dehn (†)

Kommunalberater

Stellvertretender Geschäftsführer des Schleswig-Holsteinischen
Landkreistages a. D.

Björn Petersen

Dozent für Kommunalrecht und Organisationswesen und Kommunalberater,
Büroleiter in einer Kommunalverwaltung in Schleswig- Holstein

14., überarbeitete Auflage

Deutscher Gemeindeverlag

14. Auflage 2021

Alle Rechte vorbehalten

© Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-555-02196-6

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-555-02197-3

epub: ISBN 978-3-555-02198-0

mobi: ISBN 978-3-555-02199-7

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung

Vorwort

Die 14. Auflage dieses Grundrisses will – wie die zwischenzeitlich vergriffenen Voraufagen – in knapper und möglichst verständlicher Form die einschlägigen Vorschriften des Kommunalverfassungsrechts unter Berücksichtigung der aktuellen Gesetzesänderungen darstellen.

Ziel der Schrift ist es, die für die Praxis wirklich bedeutsamen Vorschriften auch für diejenigen eingängig darzustellen, die mit der teilweise sehr komplizierten Materie nicht täglich zu tun haben. Deshalb wurden auch die Zusammenhänge mit den übergeordneten Vorschriften des Grundgesetzes und der Landesverfassung sowie anderer Rechtsnormen dargestellt.

Die 14. Auflage wendet sich einerseits an ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker, die sich einen umfassenden Überblick über das Kommunalrecht verschaffen wollen; sie ist in gleicher Weise als Hilfsmittel für Auszubildende und Anwärter der Beamtenlaufbahnen, für Studenten der Verwaltungsfachhochschule sowie für Teilnehmer von Angestelltenlehrgängen an der Verwaltungsakademie, aber auch Quereinsteiger gedacht.

Der Leitfaden enthält eine Reihe praktischer Beispiele und graphischer Darstellungen, die die Materie in besonderer Weise anschaulich machen.

Kiel, im August 2020

Björn Petersen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XII
1. Grundbegriffe des Kommunalrechts	1
1.1 Begriff des Kommunalrechts	1
1.2 Begriff der Gemeinde	1
2. Rechtsgrundlagen des Kommunalrechts	1
2.1 Bundesrecht	1
2.2 Landesrecht	1
3. Rechtsnatur und Rechtsstellung der Gemeinden	2
3.1 Rechtsnatur der Gemeinden und Gemeindeverbände	2
3.2 Rechtsstellung der Gemeinden und Gemeindeverbände	3
3.3 Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage	3
3.3.1 Selbstverwaltung nach dem Grundgesetz	4
3.3.2 Selbstverwaltung nach Art. 54 LVerf	6
4. Aufgaben der Gemeinden und Kreise	6
4.1 Allzuständigkeit der Gemeinden, subsidiäre Allzuständigkeit der Gemeindeverbände	6
4.2 Selbstverwaltungsaufgaben	9
4.3 Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung	9
4.4 Aufgaben als allgemeine untere Landesbehörde	10
5. Gemeinden	12
5.1 Haupt- und ehrenamtlich verwaltete Gemeinden und Städte	12
5.2 Städte	14
5.3 Zentrale Orte	15
6. Äußere Zeichen der Gemeindehoheit	15
6.1 Gemeinename	15
6.2 Wappen, Flagge, Siegel	15

Inhaltsverzeichnis

7.	Territoriale Grundlage der Gemeinden	16
7.1	Gebiet	16
7.2	Gebietsänderung.	16
8.	Personelle Grundlagen der Gemeinden	18
8.1	Einwohner/innen	18
8.1.1	Benutzung von öffentlichen Einrichtungen.	18
8.1.2	Unterrichtung der Einwohner/innen.	19
8.1.3	Einwohnerversammlung	20
8.1.4	Einwohnerfragestunde.	20
8.1.5	Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten.	21
8.1.6	Anregungen und Beschwerden.	21
8.1.7	Einwohnerantrag.	21
8.1.8	Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeiten	22
8.1.9	Einwohnerzahl	22
8.2	Bürger/innen	22
8.2.1	Bürgerentscheid	23
8.2.2	Bürgerbegehren.	26
8.3	Pflichten der Bürger/innen	27
8.3.1	Verpflichtung zur Übernahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit oder eines Ehrenamtes.	27
8.3.2	Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit	28
8.3.3	Verschwiegenheitspflicht	28
8.3.4	Ausschließungsgründe.	29
8.3.5	Treuepflicht	34
8.3.6	Vertretung der Gemeinde in Vereinigungen	34
8.4	Entschädigung	35
8.5	Kündigungsschutz.	36
8.6	Gewährung der erforderlichen Zeit	36
9.	Innere Gemeindeverfassung.	37
9.1	Begriff	37
9.2	Verfassungssysteme	37
9.3	Gemeinde-/Stadtvertretung	38
9.3.1	Rechtliche Stellung.	38
9.3.2	Zusammensetzung und Wahl.	38
9.3.3	Wahlberechtigung und Wählbarkeit	39
9.3.4	Wahlverfahren.	39
9.3.5	Mitglieder der Gemeindevertretung	44
9.3.6	Fraktionen	45
9.3.7	Vorsitzende/r der Gemeindevertretung	45

Inhaltsverzeichnis

9.3.8	Sitzungen und Verfahren der Gemeindevertretung	51
9.3.8.1	Einberufung der Gemeindevertretung.	51
9.3.8.2	Beschlussfähigkeit	53
9.3.8.3	Beschlussfassung	54
9.3.8.4	Wahlen.	56
9.3.8.5	Abberufungen.	58
9.3.8.6	Öffentlichkeit von Sitzungen	59
9.3.8.7	Niederschrift.	60
9.3.9	Aufgaben der Gemeindevertretung.	61
9.3.10	Auflösung der Gemeindevertretung	64
10.	Ausschüsse der Gemeindevertretung	64
10.1	Bildung der Ausschüsse	64
10.2	Zusammensetzung der Ausschüsse	67
10.3	Wahl der Ausschussmitglieder	68
10.4	Ausschussvorsitzende.	72
10.5	Verfahren der Ausschüsse.	74
10.6	Aufgaben der Ausschüsse.	74
11.	Bürgermeister/in	75
11.1	Ehrenamtlich verwaltete Gemeinden und Städte	75
11.2	Hauptamtlich verwaltete Gemeinden und Städte.	76
11.2.1	Rechtsstellung, Wahl.	76
11.2.2	Wiederwahl	81
11.2.3	Abwahl.	82
11.2.4	Stellvertretung d. hauptamtlichen Bgm.	84
11.2.5	Aufgaben	84
11.3	Besonderheiten in Städten	86
11.3.1	Rechtsstellung und Wahl von Stadträtinnen und Stadträten	86
11.3.2	Stellvertretung d. Bgm.	88
11.3.3	Abberufung von Stadträtinnen und Stadträten	89
12.	Ortsteile, Beiräte	90
12.1	Ortsteile	90
12.2	Beiräte	90
13.	Kommunaler Organstreit.	90
14.	Aufsicht über Gemeinden und Gemeindeverbände	93
14.1	Aufgabe der Staatsaufsicht	93
14.2	Arten der Staatsaufsicht	93
14.2.1	Fachaufsicht, Dienstaufsicht.	93

Inhaltsverzeichnis

14.2.2	Kommunalaufsicht	93
14.3	Kommunalaufsichtsbehörden	94
14.4	Kommunalaufsichtsbehördliche Mittel	95
14.4.1	Auskunftsrecht	97
14.4.2	Beanstandungsrecht, einstweilige Anordnung	97
14.4.3	Anordnungsrecht	97
14.4.4	Ersatzvornahme.	98
14.4.5	Bestellung von Beauftragten.	98
15.	Kommunalverbände	99
15.1	Kreise	99
15.1.1	Rechtsnatur	99
15.1.2	Aufgaben	99
15.1.3	Organe	100
15.1.3.1	Kreistag	100
15.1.3.2	Landrätin/Landrat	100
15.2	Ämter.	101
15.2.1	Rechtsnatur, Rechtsstellung	101
15.2.2	Bildung und Verwaltung von Ämtern.	102
15.2.3	Aufgaben der Ämter	104
15.2.4	Verwaltungsformen und Organe.	104
15.2.4.1	Amtsausschuss	105
15.2.4.2	Amtsvorsteher/in.	105
15.2.4.3	Amtsdirektor/in	106
16.	Kommunale Zusammenarbeit	107
16.1	Zweckverbände.	107
16.2	Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen	107
16.3	Verwaltungsgemeinschaften	108
17.	Kommunale Landesverbände.	108
	Stichwortverzeichnis	111

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Staatsaufbau	3
Abbildung 2	Aufgabenarten	8
Abbildung 3	Organe und Aufsichtsbehörden.	11
Abbildung 4	Verwaltungsformen	13
Abbildung 5	Bewohner des Gemeindegebietes.	19
Abbildung 6	Bürgerentscheid	24
Abbildung 7	Ausschließungsgründe	31
Abbildung 8	Entschädigungen	36
Abbildung 9	Wahl d. ehrenamtlichen Bgm.	46
Abbildung 10	Einberufung der Gemeindevertretung	52
Abbildung 11	Stimmzettel für geheime Abstimmungen.	57
Abbildung 12	Ausschluss der Öffentlichkeit bei Sitzungen.	59
Abbildung 13	Zuständigkeiten der Gemeindevertretung	61
Abbildung 14	Übertragung von Entscheidungen	63
Abbildung 15	Ausschüsse der Gemeindevertretung	65
Abbildung 16	Wahlvorschläge für hauptamtliche Bgm.	79
Abbildung 17	Verfahren bei der Wahl hauptamtlicher Bgm.	80
Abbildung 18	Abwahl von hauptamtlichen Bgm.	83
Abbildung 19	Stadtverfassung	87
Abbildung 20	Widerspruch gegen Beschlüsse der Gemeinde- vertretung	92
Abbildung 21	Kommunalaufsicht.	94
Abbildung 22	Mittel der Kommunalaufsicht	96
Abbildung 23	Bildung von Ämtern	103

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
Amtsbl.	Amtsblatt für Schleswig-Holstein
Amtsdir.	Amtsdir.
Amtsdir.	Amtsdir.
Amtsdir.	Amtsdir.
AO	Amtsordnung für Schleswig-Holstein
Arbeitgeb.	Arbeitgeberin/Arbeitgeber
Arbeitnehm.	Arbeitnehmerin/Arbeitnehmer
Art.	Artikel
Beamt.	Beamtin/Beamter
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
Bewerb.	Bewerberin/Bewerber
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
Bgm.	Bürgermeisterin/Bürgermeister
Bürg.	Bürgerin/Bürger
Bürgervorst.	Bürgervorsteherin/Bürgervorsteher
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht (Entscheidungssammlung)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
d.	die, der, des, dem, den
Ehrenbeamt.	Ehrenbeamtin/Ehrenbeamter
Einw.	Einwohnerin/Einwohner
EntschVO	Entschädigungsverordnung
FAG	Finanzausgleichsgesetz
Gemeindevertr.	Gemeindevertreterin/Gemeindevertreter
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GKAVO	Landesverordnung zur Durchführung der Gemeinde-, der Kreis- und der Amtsordnung
GKWG	Gemeinde- und Kreiswahlgesetz
GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
GStG	Gleichstellungsgesetz
GuLb	Gesetz über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden in Schleswig-Holstein
GVOB1.	Gesetz- und Ordnungsblatt
i. d. F.	in der Fassung