

Studienreihe öffentliche Verwaltung

Petersen/Dehn

Grundlagen des Kommunalverfassungsrechts in Schleswig-Holstein

Grundriss für die
Aus- und Fortbildung

14., überarbeitete Auflage

Kohlhammer Deutscher GemeindeVerlag

Studienreihe öffentliche Verwaltung

Petersen/Dehn

Grundlagen des Kommunalverfassungsrechts in Schleswig-Holstein

Grundriss für die
Aus- und Fortbildung

14., überarbeitete Auflage

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

Die 14. Auflage dieses Grundrisses stellt in knapper und verständlicher Form die einschlägigen Vorschriften des Kommunalverfassungsrechts Schleswig-Holstein dar. Alle seit Erscheinen der Voraufgabe erfolgten Rechtsänderungen sind berücksichtigt. Der Leitfaden enthält zahlreiche praktische Beispiele und Schaubilder, welche die Materie in besonderer Weise anschaulich machen. Das Werk wendet sich nicht nur an Lernende an Fach- und Hochschulen, sondern stellt auch für die ehrenamtlich in der Kommunalpolitik Tätigen eine nützliche Hilfe für die tägliche Arbeit dar.

Björn Petersen ist Büroleiter in einer Kommunalverwaltung in Schleswig-Holstein, Berater und Dozent für Kommunalrecht und Organisationswesen.

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

Abkürzungsverzeichnis

1. Grundbegriffe des Kommunalrechts

1.1 Begriff des Kommunalrechts

1.2 Begriff der Gemeinde

2. Rechtsgrundlagen des Kommunalrechts

2.1 Bundesrecht

2.2 Landesrecht

3. Rechtsnatur und Rechtsstellung der Gemeinden

3.1 Rechtsnatur der Gemeinden und
Gemeindeverbände

3.2 Rechtsstellung der Gemeinden und
Gemeindeverbände

3.3 Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche
Grundlage

3.3.1 Selbstverwaltung nach dem Grundgesetz

3.3.2 Selbstverwaltung nach Art. 54 LVerf

4. Aufgaben der Gemeinden und Kreise

4.1 Allzuständigkeit der Gemeinden, subsidiäre
Allzuständigkeit der Gemeindeverbände

4.2 Selbstverwaltungsaufgaben

4.3 Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung

4.4 Aufgaben als allgemeine untere Landesbehörde

5. Gemeinden

5.1 Haupt- und ehrenamtlich verwaltete Gemeinden
und Städte

5.2 Städte

5.3 Zentrale Orte

6. Äußere Zeichen der Gemeindehoheit

6.1 Gemeindename

6.2 Wappen, Flagge, Siegel

7. Territoriale Grundlage der Gemeinden

7.1 Gebiet

7.2 Gebietsänderung

8. Personelle Grundlagen der Gemeinden

8.1 Einwohner/innen

8.1.1 Benutzung von öffentlichen Einrichtungen

8.1.2 Unterrichtung der Einwohner/innen

8.1.3 Einwohnerversammlung

8.1.4 Einwohnerfragestunde

8.1.5 Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten

8.1.6 Anregungen und Beschwerden

8.1.7 Einwohnerantrag

8.1.8 Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeiten

8.1.9 Einwohnerzahl

8.2 Bürger/innen

8.2.1 Bürgerentscheid

8.2.2 Bürgerbegehren

8.3 Pflichten der Bürger/innen

8.3.1 Verpflichtung zur Übernahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit oder eines Ehrenamtes

8.3.2 Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit

8.3.3 Verschwiegenheitspflicht

8.3.4 Ausschließungsgründe

8.3.5 Treuepflicht

8.3.6 Vertretung der Gemeinde in Vereinigungen

8.4 Entschädigung

8.5 Kündigungsschutz

8.6 Gewährung der erforderlichen Zeit

9. Innere Gemeindeverfassung

9.1 Begriff

9.2 Verfassungssysteme

9.3 Gemeinde-/Stadtvertretung

9.3.1 Rechtliche Stellung

9.3.2 Zusammensetzung und Wahl

9.3.3 Wahlberechtigung und Wählbarkeit

9.3.4 Wahlverfahren

9.3.5 Mitglieder der Gemeindevertretung

- 9.3.6 Fraktionen
- 9.3.7 Vorsitzende/r der Gemeindevertretung
- 9.3.8 Sitzungen und Verfahren der Gemeindevertretung
 - 9.3.8.1 Einberufung der Gemeindevertretung
 - 9.3.8.2 Beschlussfähigkeit
 - 9.3.8.3 Beschlussfassung
 - 9.3.8.4 Wahlen
 - 9.3.8.5 Abberufungen
 - 9.3.8.6 Öffentlichkeit von Sitzungen
 - 9.3.8.7 Niederschrift
- 9.3.9 Aufgaben der Gemeindevertretung
- 9.3.10 Auflösung der Gemeindevertretung

10. Ausschüsse der Gemeindevertretung

- 10.1 Bildung der Ausschüsse
- 10.2 Zusammensetzung der Ausschüsse
- 10.3 Wahl der Ausschussmitglieder
- 10.4 Ausschussvorsitzende
- 10.5 Verfahren der Ausschüsse
- 10.6 Aufgaben der Ausschüsse

11. Bürgermeister/in

- 11.1 Ehrenamtlich verwaltete Gemeinden und Städte
- 11.2 Hauptamtlich verwaltete Gemeinden und Städte
 - 11.2.1 Rechtsstellung, Wahl
 - 11.2.2 Wiederwahl
 - 11.2.3 Abwahl
 - 11.2.4 Stellvertretung d. hauptamtlichen Bgm.
 - 11.2.5 Aufgaben
- 11.3 Besonderheiten in Städten
 - 11.3.1 Rechtsstellung und Wahl von Stadträtinnen und Stadträten
 - 11.3.2 Stellvertretung d. Bgm.
 - 11.3.3 Abberufung von Stadträtinnen und Stadträten

12. Ortsteile, Beiräte

- 12.1 Ortsteile

12.2 Beiräte

13. Kommunalorganstreit

14. Aufsicht über Gemeinden und Gemeindeverbände

14.1 Aufgabe der Staatsaufsicht

14.2 Arten der Staatsaufsicht

14.2.1 Fachaufsicht, Dienstaufsicht

14.2.2 Kommunalaufsicht

14.3 Kommunalaufsichtsbehörden

14.4 Kommunalaufsichtsbehördliche Mittel

14.4.1 Auskunftsrecht

14.4.2 Beanstandungsrecht, einstweilige Anordnung

14.4.3 Anordnungsrecht

14.4.4 Ersatzvornahme

14.4.5 Bestellung von Beauftragten

15. Kommunalverbände

15.1 Kreise

15.1.1 Rechtsnatur

15.1.2 Aufgaben

15.1.3 Organe

15.1.3.1 Kreistag

15.1.3.2 Landrätin/Landrat

15.2 Ämter

15.2.1 Rechtsnatur, Rechtsstellung

15.2.2 Bildung und Verwaltung von Ämtern

15.2.3 Aufgaben der Ämter

15.2.4 Verwaltungsformen und Organe

15.2.4.1 Amtsausschuss

15.2.4.2 Amtsvorsteher/in

15.2.4.3 Amtsdirektor/in

16. Kommunale Zusammenarbeit

16.1 Zweckverbände

16.2 Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen

16.3 Verwaltungsgemeinschaften

17. Kommunale Landesverbände

Stichwortverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Staatsaufbau
Abbildung 2	Aufgabenarten
Abbildung 3	Organe und Aufsichtsbehörden
Abbildung 4	Verwaltungsformen
Abbildung 5	Bewohner des Gemeindegebietes
Abbildung 6	Bürgerentscheid
Abbildung 7	Ausschließungsgründe
Abbildung 8	Entschädigungen
Abbildung 9	Wahl d. ehrenamtlichen Bgm.
Abbildung 10	Einberufung der Gemeindevertretung
Abbildung 11	Stimmzettel für geheime Abstimmungen
Abbildung 12	Ausschluss der Öffentlichkeit bei Sitzungen
Abbildung 13	Zuständigkeiten der Gemeindevertretung
Abbildung 14	Übertragung von Entscheidungen
Abbildung 15	Ausschüsse der Gemeindevertretung
Abbildung 16	Wahlvorschläge für hauptamtliche Bgm.
Abbildung 17	Verfahren bei der Wahl hauptamtlicher Bgm.
Abbildung 18	Abwahl von hauptamtlichen Bgm.
Abbildung 19	Stadtverfassung
Abbildung 20	Widerspruch gegen Beschlüsse der Gemeindevertretung
Abbildung 21	Kommunalaufsicht
Abbildung 22	Mittel der Kommunalaufsicht
Abbildung 23	Bildung von Ämtern

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. GG	Gemeindevertreterin/Gemeindevertreter 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 Verordnungsblatt
i. d. F.	in der Fassung
i. V. m.	in Verbindung mit
JuFöG	Jugendförderungsgesetz
Kandid.	Kandidatin/Kandidat
Kreispräsid.	Kreispräsidentin/Kreispräsident
KrO	Kreisordnung für Schleswig-Holstein
Landr.	Landrätin/Landrat
LBG	Landesbeamtengesetz
Lebenspartn.	Lebenspartnerin/Lebenspartner
LVB	Leitende Verwaltungsbeamtin/Leitender Verwaltungsbeamter
LVerf	Verfassung des Landes Schleswig- Holstein
LVerfGG	Landesverfassungsgerichtsgesetz
LVwG	Landesverwaltungsgesetz Schleswig- Holstein

Mitarbeit.	Mitarbeiterin/Mitarbeiter
OVG	Oberverwaltungsgericht
Protokollführ.	Protokollführerin/ Protokollführer
Stadtpräsid.	Stadtpräsidentin/Stadtpräsident
Stadtr.	Stadträtin/Stadtrat
Stadtvertr.	Stadtvertreterin/
Stellvertr.	Stellvertreterin/Stellvertreter
u. a.	unter anderem
Urt.	Urteil
Vertret.	Vertreterin/Vertreter
Verwaltungsbeamnt.	Verwaltungsbeamtin/Verwaltungsbeamter
vgl.	vergleiche
Vorsitzend.	Vorsitzende/Vorsitzender
Wahlbeamnt.	Wahlbeamtin/Wahlbeamter
Wähl.	Wählerin/Wähler
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

1. Grundbegriffe des Kommunalrechts

1.1 Begriff des Kommunalrechts

Das Kommunalrecht umfasst alle Rechtsvorschriften, die Regelungen zur Rechtsstellung der Gemeinden, Kreise und Ämter, ihren Aufgaben, ihrer inneren Verfassung, ihrer Bildung und Auflösung, ihr Verhältnis zum Staat, ihre Beziehung zu ihren Einw. und Bürg. und ihren Aufgaben enthalten. Es handelt sich um Gesetze und Verordnungen auf Landesebene. Das Kommunalrecht gehört zum **öffentlichen Recht**.

1.2 Begriff der Gemeinde

Gemeinden im Sinne des Kommunalrechts sind die **politischen Gemeinden**, also die Gemeinwesen, die die durch das Zusammenleben der Menschen auf Ortsebene entstehenden Probleme zu lösen haben. Die Gemeinden leiten ihre Hoheitsgewalt als Träger der öffentlichen Verwaltung (§ 2 Abs. 1 LVwG) von den Ländern ab.

2. Rechtsgrundlagen des Kommunalrechts

2.1 Bundesrecht

Die Gesetzgebungskompetenz für das Kommunalrecht liegt bei den Ländern (Art. 30 i. V. m. Art. 70 GG). Das GG enthält eine institutionelle Garantie für die Gemeinden, die ihren Bestand als unterste Ebene des Staates sichert. Es beinhaltet weiter eine Weisung für die Länder, für eine demokratische Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 GG) zu sorgen. Weitere für die kommunale Selbstverwaltung bedeutsame Regelungen enthält das GG vor allem in Art. 106 Abs. 5 bis 8 (Anteil an der Einkommensteuer, Anteil an der Umsatzsteuer, Realsteuergarantie, Steuerverbund, Ausgleich für Sonderbelastungen).

2.2 Landesrecht

Die landesverfassungsrechtliche Garantie für die Gemeinden und Gemeindeverbände enthält Art. 54 LVerf. Diese Norm legt fest, dass die Gemeinden berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet sind, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen. Die eigentliche Ausgestaltung des Kommunalrechts erfolgt durch die Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO), die Kreisordnung für Schleswig-Holstein (KrO) und die Amtsordnung für Schleswig-Holstein (AO). Von besonderer Bedeutung sind ferner das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ), das Gesetz über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden (GuLb), das Gemeinde- und Kreiswahlgesetz (GKWG), das Kommunalprüfungsgesetz (KPG) und das Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Trägern der öffentlichen Verwaltung und Privaten (GZöVP). Daneben gibt es eine Reihe von Verordnungen, die sich auf Ermächtigungsgrundlagen in der GO, der KrO und der AO stützen, so z. B. die Durchführungsverordnung zur GO, zur