

Henneke/Ritgen

Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in Deutschland

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 bundesstaatlichen Gefüge	35
I. Die kommunale Ebene in den Ländern Deutschlands .	40
1. Die Landkreise	41
a) Die Struktur der Landkreise	42
b) Die Städteregion Aachen, die Region Hannover und der Regionalverband Saarbrücken	51
2. Die kreisfreien Städte	53
a) Die Bildung kreisfreier Städte	53
b) Statusbezogene Rechtsfolgen der Kreisfreiheit	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, Märkisch-Oderland und Regensburg	71
b) Die Städte Hagen, Kassel und Rostock	77
II. Städte, Landkreise und Gemeinden – Gemeinsamkeiten und Unterschiede	80
1. Kommunen als Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts	81
a) Die kommunalen Territorien und die Doppelnatur 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 gesetzesfreie 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	151
a) Brand- und Katastrophenschutz	152
b) Ausländerwesen	154
6. Verkehr	156
a) Gemeinde- und Kreisstraßen	156
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 Selbstver- waltung im Grundgesetz und den Landesverfassun- gen	251
I. Art. 28 Abs. 2 GG als institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände (Landkreise)	252
1. Die Träger des kommunalen Selbstverwaltungs-	
rechts	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 Sub-	
stanzgemisch	270
c) Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG als Aufgabenvertei-	
lungsprinzip	270
II. Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG)	273
III. Die Selbstverwaltungsgarantien der Landesverfas-	
sungen	274
IV. Die kommunale Verfassungsbeschwerde	275
Anmerkungen	277
Stichwortverzeichnis	287

A. Aktuelle Herausforderungen für Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung

Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung tragen in vielfacher Hinsicht Verantwortung: Wie sich das *Zusammenleben vor Ort* und die *wirtschaftliche Entwicklung* gestaltet, wie gut ausgebaut der *Öffentliche Personennahverkehr* (ÖPNV) ist, in welcher Qualität und Vielfalt Angebote in Bereichen wie der *Kinderbetreuung*, der *schulischen* und *außerschulischen Bildung*, des *Sports* oder der *Kultur* vorhanden sind, ob die *Gesundheitsversorgung* und die *Betreuung* älterer oder hilfebedürftiger Personen gewährleistet ist, wie die *Integration von Migranten*, die *Eingliederung von Menschen mit Behinderung* und die *Betreuung von Langzeitarbeitslosen* gelingt, ob die *Entsorgung von Abfällen und Abwasser*, die *Versorgung mit Wasser, Strom und Gas* und anderen Leistungen der *Daseinsvorsorge* einschließlich einer modernen *Breitbandinfrastruktur* überall sichergestellt ist: Das alles und einiges mehr hängt ganz entscheidend davon ab, wie leistungsfähig die Kommunen sind und wie engagiert sie sich den Herausforderungen stellen.

Dabei agieren die Kommunen selbstverständlich *nicht in einem luftleeren Raum*. Der Erfolg kommunalen Verwaltens und Gestaltens hängt vielmehr auch von Umständen ab, die sich weitgehend dem Einfluss der Städte, Landkreise und Gemeinden entziehen. Neben Entwicklungen, die von globalem Ausmaß sind, deren Auswirkungen aber unmittelbar vor Ort spürbar werden – man denke insoweit etwa an so unterschiedliche Faktoren wie die zunehmende und durch die fortschreitende *Digitalisierung* nochmals beschleunigte internationale *Verflechtung von Produktions- und Distributionsketten*, den *Klimawandel*,

A. Aktuelle Herausforderungen

die Bewältigung der Folgen der stetig anwachsenden *Fluchtmigration* oder (ganz aktuell) einer weltumspannenden *Pandemie* – sind es insbesondere die auf der Ebene der Europäischen Union, des Bundes sowie der Länder getroffenen *politischen Entscheidungen*, die den Rahmen bestimmen, innerhalb dessen die Kommunen agieren können. Es sind der Bund und die Länder sowie zu einem nicht geringen Teil auch die Europäische Union, die diejenigen Gesetze und sonstigen Rechtsakte erlassen, die von den Kommunen vollzogen und damit gegenüber den Bürgern, Gewerbetreibenden und Unternehmen wirksam gemacht werden. Je höher der *Detaillierungsgrad der entsprechenden Rechtsnormen* ist und je mehr sich die rechtsetzende Tätigkeit der Europäischen Union, des Bundes und der Länder auch auf Angelegenheiten erstreckt, die vom *Selbstverwaltungsrecht* der Kommunen aus Art. 28 Abs. 2 GG umfasst wird, umso stärker werden dabei auch ihre *Möglichkeiten zur eigenverantwortlichen Gestaltung beschränkt*: Eine Entwicklung, die seit langem beklagt wird,¹ ohne dass insoweit Ansätze für eine Umkehr oder auch nur für eine Verlangsamung des Verrechtlichungsprozesses erkennbar wären.

Auch die *Höhe der Finanzausstattung* bestimmt wesentlich den realen Aktionsraum der Kommunen. Dabei wirkt sich besonders aus, dass die kommunalen Gebietskörperschaften sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite nur über *begrenzte Steuerungsmöglichkeiten* verfügen. Was die Einnahmenseite angeht, so beruht dies darauf, dass die Kommunen ihren Finanzbedarf nur zum Teil aus eigengestaltbaren Einnahmequellen bestreiten und sie damit auf Zuweisungen des Bundes sowie der Länder angewiesen sind, deren Höhe sie nicht unmittelbar beeinflussen können. Auf der Ausgabenseite spielt dagegen erneut eine große Rolle, dass die Kommunen im Hinblick auf das „Ob“ und das „Wie“ der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben verbindlichen bundes- bzw. landesrechtlichen Vorgaben unterliegen, was (nicht nur) den finanziellen Spielraum für die Erfüllung freiwilliger Aufgaben naturgemäß einschränkt: Wenn gespart werden muss, dann gelingt das in erster Linie dort, wo die Kommune selbst über „Ob“ und „Wie“ der Auf-

A. Aktuelle Herausforderungen

gabenwahrnehmung entscheiden kann, also bei den *freiwilligen Angelegenheiten*.

Diese Zangenbewegung – hier eine in quantitativer wie qualitativer Hinsicht zunehmende Normdichte, die auch vor Selbstverwaltungsangelegenheiten nicht haltmacht, dort eine den vielfältigen Aufgaben ebenfalls in quantitativer wie qualitativer Hinsicht nicht angemessene Finanzausstattung – legt die Axt an die Wurzel des den Kommunen in *Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Selbstverwaltungsrechts* und an das *Wesen der kommunalen Selbstverwaltung*.

Denn die Besonderheit der kommunalen Selbstverwaltung liegt nicht nur darin begründet, dass damit eine *dezentrale Verwaltungsstruktur* geschaffen wurde, die Entscheidungen nahe am Bürger ermöglicht. Kommunale Selbstverwaltung beweist und bewährt sich vielmehr auch darin, dass sie die *Bürger* – sei es durch die Wahlen zu den kommunalen Vertretungskörperschaften, sei es durch direktdemokratische Instrumente wie den Bürgerentscheid – unmittelbar an der Entscheidung der sie betreffenden Angelegenheiten *beteiligt*. Dies setzt aber voraus, dass es vor Ort auch tatsächlich etwas *zu entscheiden und zu gestalten* gibt. In dem Maße, in dem die Kommunen von den Bürgern gleichsam als verlängerter Arm des Bundes oder der Länder wahrgenommen werden, deren Tätigkeit sich darin erschöpft, Bundes- und Landesrecht zu exekutieren, und die selbst in den immer weniger werdenden Lebensbereichen, die noch nicht durchnormiert sind, schon deshalb nicht zu – auch im interkommunalen Vergleich – eigenständigen Politikansätzen gelangen können, weil ihnen dafür schlicht die notwendigen Finanzmittel fehlen, wird das *Prinzip der Selbstverwaltung an Lebenskraft verlieren* und ausdorren. Die *Identifikation der Bürger mit ihrer Kommune* wird schwinden, die Bereitschaft, sich *kommunalpolitisch zu engagieren*, schon deshalb zum Erliegen kommen, weil in den Vertretungskörperschaften nur noch abgenickt werden kann, was anderenorts entschieden oder jedenfalls in wesentlicher Hinsicht vorgeprägt wurde. Die gewachsene Rollenverteilung zwischen *Kommunalpolitik*, die

A. Aktuelle Herausforderungen

idealtypischer Weise in den Stadt- und Gemeinderäten sowie den Kreistagen die für das örtliche oder überörtliche kommunale Gemeinwesen wesentlichen Entscheidungen treffen und damit die großen Linien festlegen sollte, innerhalb derer sich die Kommune entwickelt (= politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung), und der *Kommunalverwaltung*, die mit ihrem Personal für die professionelle Umsetzung der Beschlüsse der Vertretungskörperschaften, zugleich aber auch für den Vollzug von Bundes- und Landesrecht Verantwortung trägt (= verwaltungsorganisatorische Funktion), müsste auf den Prüfstand gestellt werden.

Das *System der kommunalen Selbstverwaltung* sieht sich also *vielfältigen Gefährdungen* ausgesetzt und erfährt von Seiten der Bundes- wie der Landespolitik nicht immer die Wertschätzung, die ihm gebührt und die sich eben nicht in Sonntagsreden und verbalen Bekenntnissen zum Wert der Selbstverwaltung und der Bedeutung der Kommunen erschöpfen darf, sondern sich auch in ganz handfesten Maßnahmen wie eben der Achtung eines ausreichenden Freiraums für selbstverantwortete Entscheidungen und der Sicherstellung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung niederschlagen muss.

Dabei ist es keineswegs so, dass es in Bund und Ländern an der Bereitschaft fehlte, den Kommunen zur Seite zu stehen. Guter Wille allein reicht aber nicht aus; es müssen vielmehr auch *selbstverwaltungsadäquate Lösungen* gefunden werden. Das verlangt vom Bund und den Ländern vor allem, auf eigene Steuerungsansprüche ein Stück weit zu verzichten, also bspw. zu akzeptieren, dass die graduell abweichende Umsetzung von Bundesrecht durch die Kommunen nicht zu einem (scheinbar) inakzeptablen föderalen *Flickenteppich* führt, sondern – wie in der aktuellen Corona-Krise – dazu beiträgt, zu *vor Ort passenden Lösungen* zu gelangen. Das verlangt des Weiteren, dass die für die Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Finanzmitteln den Kommunen nicht so zur Verfügung gestellt werden, dass auf dem Umweg über scheinbar legitime Vorgaben hinsichtlich der Verwendung von „Bundesmitteln“ und der Kontrolle der

A. Aktuelle Herausforderungen

Einhaltung dieser Vorgaben durch Stellen des Bundes Einfluss auf die Art und Weise der kommunalen Aufgabenerfüllung genommen wird. Vorrangig geboten ist deshalb die Rückbesinnung auf ein System der *aufgabenangemessenen Steuerverteilung für Bund, Länder und Kommunen* und eine Abkehr von punktuellen Finanzhilfen des Bundes, die zuletzt immer mehr an Bedeutung gewonnen haben (→ **Infokasten 6**: Finanzhilfen des Bundes im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur). Insoweit besteht, ohne dass dies hier im Einzelnen vertieft werden könnte, erheblicher Nachholbedarf im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung des verfassungsrechtlich vorgegebenen Verhältnisses von Bund, Ländern und Kommunen.²

Eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ist dabei umso mehr geboten, als die Städte, Landkreise und Gemeinden gerade jetzt vor erheblichen *Herausforderungen* stehen.

Dazu gehört etwa der *demografische Wandel*, der auf kurz oder lang alle Kommunen belasten wird, auch wenn seine Auswirkungen derzeit noch nicht in allen Städten, Landkreisen und Gemeinden unmittelbar spürbar werden. Schon heute davon besonders betroffen sind dagegen Kommunen, die nicht nur unter rückläufigen Geburtenzahlen, sondern darüber hinaus auch unter dem Wegzug von Teilen ihrer Bevölkerung zu leiden haben. In solchen Gemeinwesen muss sich Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung bspw. damit auseinandersetzen, wie bei sinkenden Schülerzahlen ein qualitativ hochwertiges Bildungsangebot aufrechterhalten werden kann, wie es gelingt, sich entleerende Wohnquartiere vor dem Verfall und Innenstädte, in denen Geschäfte mangels Kundschaft schließen müssen, vor Verödung zu bewahren, oder wie die Finanzierung eines ausreichenden ÖPNV trotz immer weniger Fahrgästen sichergestellt werden kann.

Auf die fortschreitende *Digitalisierung* wurde schon hingewiesen. Diese hat zum einen zur Folge, dass die Bürger zu Recht erwarten, kommunale Leistungen nicht nur – was stets von Bedeutung bleiben wird – vor Ort in den Rat- und Kreishäusern, sondern auch von der Ferne aus über das Internet beantragen

A. Aktuelle Herausforderungen

bzw. in Anspruch nehmen zu können. Um dazu in der Lage zu sein, müssen die kommunalen Verwaltungen mit *erheblichem finanziellem Aufwand* die entsprechenden *technischen Infrastrukturen* beschaffen und betreiben. Auch die *internen Prozesse* müssen neu organisiert werden. Die *Internetseiten* der Kommunen werden in Zukunft – und sind es zum Teil schon heute – nicht nur „Schaufenster“ sein, die der Information und Selbstdarstellung dienen, sondern als „*Portale*“ den Eingang zur Welt der digitalen Angebote der Städte, Landkreise und Gemeinden darstellen. Nicht zu verkennen ist dabei, dass der Digitalisierung ein erhebliches *Potenzial zur Zentralisierung* innewohnt, das sich durchaus als Gefahr, jedenfalls aber als Herausforderung für die bewährten, Bürgernähe sicherstellenden kommunalen Verwaltungsstrukturen darstellen könnte. Denn wenn eine Leistung wie z. B. die Zulassung eines Kfz über das Internet abgewickelt werden kann, muss es den Bürger – jedenfalls auf den ersten Blick – nicht interessieren, ob die entsprechende elektronische Kommunikation über eine „Plattform“ seiner Kommunen oder über eine vom Land bereitgestellte oder sogar über eine bundesweit einheitliche Plattform läuft. Allerdings wird auch die beste Online-Lösung eine vor Ort präsente Kommunalverwaltung nicht ersetzen können, die als *direkter Ansprechpartner für Bürger und Unternehmen* aufgrund ihrer Bündelungsfunktion in allen Lebenslagen zur Verfügung steht. Deshalb ist bei allen Vorteilen, die sich mit der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen verbinden, stets auch darauf zu achten, dass die dezentral organisierten kommunalen Verwaltungsstrukturen in ihrer Funktionsfähigkeit erhalten bleiben.

Die Digitalisierung betrifft aber nicht nur die Binnenorganisation der Kommunen, sondern auch ihr gesamtes Umfeld. Auf die Bedeutung der Digitalisierung für die Veränderung von Produktions- und Distributionsprozessen und damit für die Wirtschaft vor Ort wurde schon hingewiesen. Ohne eine Versorgung mit entsprechend *leistungsfähigen Breitband- wie Mobilfunknetzen* sind Kommunen weder als Wohnort noch als Standort für Unternehmen und Gewerbe attraktiv. Gerade für die Kommunen in den ländlichen Räumen spielt das Vor-

A. Aktuelle Herausforderungen

handensein leistungsfähiger Telekommunikationsnetze darüber hinaus als *infrastrukturelle Grundlage digitaler Teilhabe* eine ganz entscheidende Rolle. Insoweit ist zunächst festzuhalten, dass digitale Angebote analoge Angebote substituieren können. Das mag für die Bewohner von Ballungsgebieten, denen schon heute eine Vielzahl analoger Angebote zur Verfügung steht, nur eine Steigerung der Auswahlmöglichkeiten bedeuten. Für den ländlichen Raum gewinnen solche digitalen Angebote aber noch weitere Qualitäten. Sie können an die Stelle von analogen Angeboten treten, deren Bereitstellung aus Gründen des demografischen Wandels zu wirtschaftlich tragfähigen Bedingungen immer schwieriger wird. Das gilt z. B. für das *Handlungsfeld Pflege und Gesundheit*. Der Bedarf nach pflegerischen und gesundheitlichen Leistungen wächst in der alternden Gesellschaft, während zugleich die Zahl der Ärzte und Pflegenden rückläufig ist. Die Folge ist, dass es im ländlichen Raum zunehmend schwieriger wird, ein nachfragegerechtes Angebot aufrechtzuerhalten. Diese Lücke kann mit Hilfe von *eHealth-Angeboten* geschlossen werden. Ebenso vorstellbar ist, dass *eLearning* oder Tele-Learning in Zukunft einen Beitrag dazu leisten können, im ländlichen Raum die schulische Versorgung sicherzustellen. Dies mag manchen bis vor Kurzem noch als Zukunftsmusik gegolten haben. Die Corona-Pandemie hat uns nun aber belehrt, dass solche Angebote, insbesondere wenn sie sinnvoll mit Präsenzunterricht kombiniert werden, durchaus eine Alternative sein können. Außerdem und nicht zuletzt eröffnet das Internet vielfältige Möglichkeiten zur *Neuorganisation von Arbeit*. Auch insoweit hat die Corona-Pandemie deutlich gemacht, dass das „Homeoffice“ und die Durchführung von Videokonferenzen durchaus Alternativen bieten. Wenngleich solche Angebote persönliche Kontakte – insbesondere auf Dauer und für bestimmte Situationen – nicht zu ersetzen vermögen, können sie dazu beitragen, dass sich die Anzahl der Fahrten zum Arbeitsplatz oder dienstlich veranlasste Reisen reduziert und damit das Leben im ländlichen Raum attraktiver werden kann.

Notwendig sind also leistungsfähige Breitbandinfrastrukturen auch im ländlichen Raum. Hier ist unversehens ein neues *Hand-*

A. Aktuelle Herausforderungen

lungsfeld für Kommunalpolitik entstanden (→ **Infokasten 9**: Die Rolle der Kommunen in der Breitbandversorgung).

Schließlich – und damit soll die Liste der Herausforderungen, die sich noch beliebig fortführen ließe, beendet werden – sind es in besonderer Weise die Kommunen, deren Leistungsfähigkeit in *Krisensituationen* immer wieder auf die Probe gestellt wird. Das konnte etwa bei den ab 2014 drastisch an Bedeutung gewinnenden Aufgaben der *Flüchtlingsunterbringung und -integration* beobachtet werden und ist auch im Zusammenhang mit der jüngsten *Pandemie* wieder augenfällig geworden. In beiden Fällen hat sich das kommunale Handeln durch ein hohes Maß an Flexibilität ausgezeichnet. Während in der sog. „Flüchtlingskrise“ das Bundesamt für Migration und Flüchtlingen sehr bald nicht mehr in der Lage war, die neu nach Deutschland kommenden Schutzsuchenden auch nur zu registrieren, und die Aufnahmekapazitäten der Länder innerhalb weniger Wochen erschöpft waren, ist es den Kommunen durch Mobilisierung aller vor Ort verfügbaren Reserven und durch die Verwirklichung unkonventioneller Lösungen – bis hin zum Ausrufen des Katastrophenfalls – gelungen, einen humanitären Notstand zu verhindern. Die Versorgung der Flüchtlinge mit angemessenen Unterkünften, mit Kleidung und Lebensmitteln war zu keinem Zeitpunkt gefährdet. Das war nicht zuletzt auch deshalb möglich, weil die Kommunen aufgrund ihrer *Personal- und Organisationshoheit* vergleichsweise flexibel über vorhandene personelle wie sächliche Ressourcen disponieren und ihren Einsatz nach eigenen Maßstäben priorisieren können. So konnte auch während der Pandemie zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Gesundheitsämter auf Personal und Ausstattung anderer Abteilungen der Kommunalverwaltung zurückgegriffen werden. Diese Flexibilität, die auf dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung beruht, gilt es zu bewahren.

B. Städte, Landkreise und Gemeinden im bundesstaatlichen Gefüge

In Deutschland gibt es in den 16 Ländern, davon 13 Flächen- und 3 Stadtstaaten, über 11.000 Kommunen, darunter 107 (ab Mitte 2021: 106) kreisfreie Städte, 294 Landkreise und mehr als 10.900 kreisangehörige Städte und Gemeinden. Diese Städte, Landkreise und Gemeinden weisen bei aller Vielfalt im Einzelnen eine Reihe gemeinsamer Merkmale auf, die im Folgenden skizziert werden sollen.

Nimmt man insoweit Art. 28 Abs. 2 GG – die verfassungsrechtliche Garantie des kommunalen Selbstverwaltungsrechts – zum Ausgangspunkt, ist zunächst zwischen *Gemeinden* und *Landkreisen* zu unterscheiden.

Infokasten 1: Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung

Art. 28 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland

(1) ¹Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. ²In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. ³Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. ⁴In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.

B. Städte, Landkreise u. Gemeinden im bundesstaatlichen Gefüge

(2) ¹Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. ²Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. ³Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.

(3) Der Bund gewährleistet, dass die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen der Absätze 1 und 2 entspricht.

Art. 28 Abs. 2 GG erwähnt die Landkreise nicht ausdrücklich, sondern spricht nur allgemein von „Gemeindeverbänden“. Etwas anderes gilt für Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG. Diese Vorschriften verlangen, dass das Volk auch in den Gemeinden und Kreisen eine „Vertretung“ haben muss (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG). Mit „Vertretung“ sind die *Gemeinderäte* und *Kreistage* gemeint. Für die Wahl zu diesen Vertretungen müssen dieselben Grundsätze wie für die Wahl zum Bundestag und zu den Landesparlamenten gelten (Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG). Was das genau bedeutet, wird noch im Einzelnen zu erläutern sein (→ **Infokasten 13**: Die Wahlrechtsgrundsätze). Für den Moment ist nur festzuhalten: Weil Art. 28 GG in seinem ersten Absatz von allen Gemeindeverbänden (nur) die Kreise erwähnt, ist klar, dass er in erster Linie die Kreise meint, wenn er in Absatz 2 das Selbstverwaltungsrecht der Gemeindeverbände garantiert. Das ist auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) anerkannt.³ Die *Kreise* sind daher – ebenso wie die *Gemeinden* – *Träger des Selbstverwaltungsrechts* und *Kommunen im Sinne des Grundgesetzes*.⁴

Indem das Grundgesetz und die Landesverfassungen in ihren jeweiligen Gewährleistungen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts den Begriff „Gemeinde“ verwenden, differenzieren sie nicht nach Größe und Verwaltungskraft der Gemeinden,

B. Städte, Landkreise u. Gemeinden im bundesstaatlichen Gefüge

obwohl insoweit ganz erhebliche Unterschiede bestehen.⁵ Das Verfassungsrecht ignoriert auch, dass die Landesgesetzgeber auf diese Unterschiede vor allem dadurch reagieren, dass sie die Gemeinden in unterschiedliche Klassen einteilen. Insoweit von besonderer Bedeutung ist die Unterscheidung zwischen den *kreisfreien* und den *kreisangehörigen Gemeinden*. Darüber hinaus gewährt das Kommunalverfassungsrecht der meisten Bundesländer (→ **Übersicht 11**: Kreisangehörige Gemeinden mit Sonderstatus) größeren kreisangehörigen Gemeinden einen besonderen *Status*, was sich auch in ihrer Bezeichnung niederschlägt. Diese Gemeinden heißen dann beispielsweise „*Große Kreisstadt*“ (§ 3 Abs. 2 der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg [GemO BW]).⁶ Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen differenzieren sogar noch weiter und unterscheiden zwischen „*Mittleren kreisangehörigen Städten*“ und „*Großen kreisangehörigen Städten*“ (§ 4 der Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen [GO NRW]) bzw. zwischen „*selbständigen Gemeinden*“ und „*Großen selbständigen Städten*“ (§ 14 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes [NKomVG]).

Übersicht 1: Die Kommunalverfassungen der Bundesländer

Bundesland	Gesetze (amtl. Abkürzung)
Baden-Württemberg	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO) Landkreisordnung für Baden-Württemberg (LKrO)
Bayern	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (LKrO)
Brandenburg	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf)
Hessen	Hessische Gemeindeordnung (HGO) Hessische Landkreisordnung (HKO)
Mecklenburg-Vorpommern	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V)

B. Städte, Landkreise u. Gemeinden im bundesstaatlichen Gefüge

Bundesland	Gesetze (amtl. Abkürzung)
Niedersachsen	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)
Nordrhein-Westfalen	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW)
Rheinland-Pfalz	Gemeindeordnung (GemO) Landkreisordnung (LKO)
Saarland	Kommunaleselbstverwaltungsgesetz (KSVG)
Sachsen	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen (SächsLKrO)
Sachsen-Anhalt	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA)
Schleswig-Holstein	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO) Kreisordnung für Schleswig-Holstein (KrO)
Thüringen	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO)

Dass auch darüber hinaus einige kreisangehörige Gemeinden bis hin zur schleswig-holsteinischen Stadt Arnis mit 284 Einwohnern – wie alle kreisfreien – als „Stadt“ bezeichnet werden, spielt dagegen im vorliegenden Zusammenhang keine Rolle. Diese Bezeichnungen sind überwiegend *historischen Ursprungs* mit in vielen Fällen nur noch zweifelhaftem Unterscheidungswert. Soweit einer kreisangehörige Gemeinde, was möglich ist, heute auf ihren Antrag hin die Bezeichnung „Stadt“ verliehen werden soll, setzt dies regelmäßig voraus, dass sie nach Einwohnerzahl, Siedlungsform und Wirtschaftsverhältnissen *städtisches Gepräge* hat, wie es § 20 Abs. 1 Satz 2 NKomVG regelt. Die Gemeindeordnungen der übrigen Bundesländer enthalten ähnlich lautende, wenn auch nicht völlig identische Bestim-