

Abkürzungsverzeichnis

Die verwendeten Abkürzungen entsprechen den Abkürzungen aus
Kirchner – Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 11. Auflage 2024



Nachdenkaufgabe



Zwischenfrage

§ 1 Methodische Erschließung und Abgrenzung des Kommunalrechts

Nachdenkaufgabe: Als Bürger und Einwohner einer Gemeinde kommen wir permanent mit dem Kommunalrecht in Kontakt. Man denke nur an die Benutzung des ÖPNV, den Besuch eines städtischen Schwimmbades oder an die Zahlung von Steuern. Was verbirgt sich nach Ihrer Ansicht Alles hinter der Materie Kommunalrecht? Welche Aufgaben fallen Ihnen ein, die von den Gemeinden zu erledigen sind? Welche Ihnen aus den Medien bekannten aktuellen Herausforderungen müssen die Kommunen bewältigen? Welche Verfassungsprinzipien beeinflussen nach Ihrer Auffassung die kommunale Aufgabenerledigung? Wie würden Sie Kommunalrecht definieren?



I. Begriff und Gebiete des Kommunalrechts

Das Kommunalrecht lässt sich auf unterschiedliche Weise thematisieren, systematisieren, problematisieren und argumentieren. Allerdings befasst sich das Schrifttum nur ansatzweise mit kommunalmethodischen Fragen. Es nähert sich dieser Rechtsmaterie vielmehr ohne nähere Erläuterungen insbesondere begrifflich¹, organisatorisch² oder historisch³. Sämtlichen Konzepten ist gemeinsam, dass sie zutreffend eine ziemlich einheitlich verstandene normativ geprägte Definition des Kommunalrechts zugrunde legen.

2

Danach ist Kommunalrecht die Summe der Rechtssätze, die sich auf die Rechtsstellung, Organisation, Aufgaben, Handlungsformen und Finanzen der Gemeinden, Gemeindeverbände (Kreise) und der kommunalen Zusammenschlüsse (z. B. Zweckverbände) beziehen⁴.

Das Kommunalrecht regelt den Aufbau, und die Tätigkeit dieser Einrichtungen, insbesondere den Status der Organe gegenüber dem Staat und anderen gemeindlichen Organen sowie die Rechtsstellung der Einwohner und Bürger.

Das Kommunalrecht ist im Wesentlichen in Gemeindeordnungen, Kreisordnungen und Bezirksordnungen normiert, die durch andere Gesetze ergänzt werden. Innerhalb des Kommunalrechts kommt dem Gemeinderecht in Rechtsetzung, Verwaltung, Rechtsprechung, Praxis, Lehre und Wissenschaft die größere Bedeutung zu. Die Gemeindeordnungen sind das **Grundgesetz der Kommunalverwaltung**. Diese Führungsrolle wirkt sich gesetzestechnisch insofern aus, dass die übrigen Kommunalgesetze häufig auf die Gemeindeordnungen verweisen. Deshalb beschränkt sich dieses Lehrbuch vornehmlich auf das Gemeinderecht.

Systematisch betrachtet ist zwischen dem Allgemeinen Kommunalrecht und dem Besonderen Kommunalrecht zu trennen. Während sich das **Allgemeine Kommunalrecht** mit allgemeinen Grundsätzen dieser Rechtsmaterie befasst, die für alle Kommunalver-

1 Geis, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2023, § 1 I; Röhl, in: Schoch (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2018, 301.

2 Burgi, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 2; ders., in: FS Henneke, 2022, 115; Hellermann, in: Dietlein/Hellermann, Öffentliches Rechts in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 2 A II 1.

3 Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 1.

4 BVerfGE 137, 108 Rn. 132; Burgi, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, Rn. 10; Röhl, in: Schoch (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2018, 301.

waltungen gelten, betrifft das **Besondere Kommunalrecht** die spezielle Ausgestaltung divergierender Kommunalrechtsverfassungen.

Das **materielle Kommunalrecht** bezieht sich auf die rechtlichen Grundlagen des Kommunalrechts, bei deren Umsetzung das geltende **Kommunalverfahrensrecht** zu beachten ist (z. B. Satzungsverfahren, Sitzungsverfahren). Demgegenüber regelt das **Kommunalprozessrecht** die gerichtliche Durchsetzung individueller und organschaftlicher Rechtspositionen (z. B. Kommunalverfassungskstreit – s. u. § 3 IX 10).

Aufgrund der Einbindung der Gemeinden in die Europäische Union sowie die Zusammenarbeit von Staat und Gemeinden im grenznachbarlichen Verwaltungsräumen ist es schließlich erforderlich, das Kommunalrecht in **unionales und internationales** sowie **in- und ausländisches Kommunalrecht** einzuteilen.

II. Kommunalrecht als konkretisiertes Unions- und Verfassungsrecht

- 3 Die begriffliche Annäherung und die sektorale Abschichtung eröffnen mehrere Wege zur Darstellung des Kommunalrechts. Im Mittelpunkt der anfangs zitierten Definition und der der Abschichtung nach Allgemeinem und Besonderem Kommunalrecht stehen hingegen die Schlüsselworte „**Summe der Rechtssätze**“ und „**allgemeine Grundsätze dieser Rechtsmaterie**“. Angesichts dieses umfassenden positivrechtlichen Bezugs drängt es sich auf, das Kommunalrecht unter Berücksichtigung hierarchisch vorgegebener Strukturen sowie allgemeiner Vorgaben in einem großen juristischen Kontext zu untersuchen. Nur diese übergeordnete Sichtweise berücksichtigt ausreichend, dass sich das Recht der Kommunalverwaltung aus unterschiedlichen Rechtsebenen zusammensetzt, die ihren Ursprung vornehmlich
- im Unionsrecht,
 - im Grundgesetz und
 - im Landesverfassungsrecht
- haben⁵.

Die auf diesen Rechtsgrundlagen basierenden Verwaltungsrechtsnormen bilden den rechtlichen Rahmen für die differenziert stattfindende örtliche Aufgabenerledigung. So sind die Kommunen einerseits an die vorhandenen Regeln gebunden, die sie bei der Anwendung und Auslegung beachten müssen. Andererseits profitieren sie von gesetzlich vorgesehenen Verwaltungsspielräumen. Und schließlich können sie gegenüber übergeordneten Stellen und ihren Einwohnern bestimmte Ansprüche geltend machen.



***Zwischenfrage:** Auf welchen verfassungsrechtlichen Grundagentexten beruht das Kommunalrecht?*

- 4 Diese transformationsrechtlichen Wirkungen belegen, dass das gesamte Kommunalrecht durchgehend unions- und verfassungsgeprägt ist, weil sämtliches Handeln der Gemeinden und Gemeindeverbände letztlich verfassungskonform sein muss. Im Vordergrund stehen die maßgeblichen **Verfassungsprinzipien** sowie die aus ihnen ableitbaren **Verfassungszwecke**⁶ und **Verfassungsziele**. Diese Strukturentscheidungen und programmatischen Direktiven⁷ verdichten sich zu **Verwaltungsprinzipien** und **Verwaltungszielen**. Sie sind von den Kommunen im Interesse ihrer verfassungsrechtlich gewollten

5 Ähnlich Röhl, in: Schoch (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2018, 303, der zusätzlich auf die internationalen Rahmenbedingungen verweist.

6 S. etwa Badura, Verwaltungsrecht im liberalen und sozialen Rechtsstaat, 1966, 22 f.

7 Merten, DÖV 1993, 368 ff.; Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997.

Funktionsfähigkeit umzusetzen⁸. Substanziell betrachtet ist das Kommunalrecht folglich ein **Spiegelbild des Verfassungsrechts**. Damit steht gleichzeitig fest:

Die klassische Aussage, wonach **Verwaltungsrecht konkretisiertes Verfassungsrecht** ist, gilt auch für die lokale Ausgestaltung des Verwaltungsrechts⁹. Es speist sich aus unterschiedlichen Rechtsquellen einschließlich der Rechtsprechung und berücksichtigt den Verfassungswandel.

Diesem Ansatz entspricht es ebenfalls, wenn man Kommunalrecht als verfassungsgeleitetes Steuerungsrecht¹⁰, die kommunale Selbstverwaltung als staatsformende Institution im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV oder die örtliche Exekutive als Teil der „**Guten Verwaltung**“ gemäß Art. 41 EU GR Charta qualifiziert¹¹ (s. u. § 15 III 1). Dieses methodische Vorgehen deckt sich schließlich mit der Verfassungsanforderung, dass auch Kommunen das in Art. 20 Abs. 1 Satz 1 und Art. 28 GG niedergelegte **Homogenitätsgebot** beachten müssen¹². Ein Blick in die Verwaltungslehre bekräftigt diesen Befund, wenn die Kommunalverwaltung als „**Dritte Säule**“ der deutschen Verwaltung charakterisiert wird¹³.

Zwischenfrage: Können Sie die Aussage begründen, dass Kommunalrecht ein Spiegelbild des Verfassungsrechts ist?



III. Zur Vernachlässigung der verfassungsrechtsprinzipiellen Seite und zu den Zielen dieses Lehrbuchs

Die aufgezeigte verfassungskonzentrierte Rolle des Kommunalrechts wird im Schrifttum nur rudimentär beleuchtet¹⁴, obwohl nur sie eine Darstellung der Kommunalverwaltung aus einer übergeordneten systematischen Perspektive und aus einem inhaltsbezogenen Guss gestattet. Meistens werden verfassungsrechtliche Bezüge nur am Rande in diversen Sachzusammenhängen angeschnitten. Wenn überhaupt, werden lediglich die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG, die landesrechtlichen Entsprechungen, die demokratische Komponente¹⁵ oder die unionsrechtliche Seite präzisiert¹⁶, teilweise unter dem verkürzten Aspekt der „Verfassungsgarantie“¹⁷. Es ist vor Allem erstaunlich, dass in der Literatur eigenständige **landesverfassungsrechtliche Staatsziele** aus den Bereichen Bildung und Kultur (s. u. § 9) nur selten als Legitimationsgrundlage oder Auftrag für kommunales Handeln vertieft werden, obwohl diese Gebiete typisches „**Hausgut der Bundesländer**“ sind¹⁸.

5

8 Bachof, JZ 1957, 334 f.; J. Ipsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 2019, § 1 Rn. 73.

9 F. Werner, DVBl 1959, 1327, 1334; Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 14. Aufl. 2025, § 1 Rn. 5a und § 18 Rn. 1 b.; VGH Kassel, NVwZ-RR 2008, 807 ff.; Eisenmenger, DÖV 2025, 144. Zu eng und zu kritisch Reimer, in: Kahl/Ludwigs (Hg.), Handbuch des Verwaltungsrechts I 2021, § 10 Rn. 6 ff.

10 Pitschas, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren, 1990, 575.

11 Ähnlich Unger, VVDStRL 83, 2024, 10, 29 ff.

12 Jarass, in Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 28 Rn. 1 ff.

13 Thieme, Verwaltungslehre, 4. Aufl. 1984, § 10 I, 136.

14 Defizitär Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025; ders., in: Kahl/Ludwigs (Hg.), Handbuch des Verwaltungsrechts III, 2022, § 64; Burgi, in: FS Hennecke, 2022, 115.

15 Heusch, in: Heusch/Ullrich/Posser (Hg.), Handbuch Verfassungsrecht in der Praxis, 2024, § 5 Kommunalrecht.

16 Geis, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2023, § 4 III; Ennuschat, in: Ennuschat/Ibler/Remmert, Öffentliches Recht in Baden-Württemberg, 4. Aufl. 2022, § 1 C; Engel/Heilsborn, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 11. Aufl. 2018, 43 ff.; T. I. Schmidt, Kommunalrecht, 2013, § 3; Engel/Krausnick, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2020, § 4.

17 Burgi, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2023, §§ 6 f.

18 Defizitär etwa K. Lange, Kommunalrecht, 2013, Kapitel 1 II Rn. 154 ff.; Röhl, in: Schoch (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht 2018, 332.

Diese Vernachlässigung der Verfassungsprinzipien zeichnet ein schiefes Bild des Kommunalrechts. Sie verhindert umfassende und ausgewogene Analysen sowie fundierte Problemlösungen, die insbesondere hinsichtlich der künftigen Entwicklung des lokalen Sektors von zentraler Bedeutung sind.

Deshalb führt dieses Lehrbuch die maßgeblichen Verfassungsprinzipien zusammen, stellt deren inhaltliche Ausprägungen vor, erklärt das Kommunalrecht entlang der Kette der einschlägigen Verfassungsaussagen und subsumiert sämtliche kommunalrelevanten Ausformungen unter dieses Rechtsdach.



Zwischenfrage: Was sind die Ziele dieses Lehrbuches?

IV. Welche Verfassungsprinzipien sind relevant?

- 6 Um welche Verfassungsprinzipien geht es im Einzelnen? Die zentralen Verfassungsvorstellungen finden sich meistens an prominenter Stelle in den jeweiligen Verfassungstexten¹⁹. Hierzu zählen neben den **Grundrechten** (Art. 1 bis Art. 19 GG – s. u. § 15) insbesondere die Art. 20, 20a, 23 und 28 GG, die auch für die Kommunen geltende zentrale Aussagen enthalten. Zu nennen ist das in Art. 23 GG angelegte **Unionsprinzip**, das die Stellung der Gemeinden im Rahmen der Verbundverwaltung zur Realisierung der Europäischen Union ausgestaltet. Für sie gelten ferner das
- das **Bundesstaatsprinzip** (s. u. § 3),
 - das **Demokratieprinzip** (s. u. § 5),
 - das **Rechtsstaatsprinzip** (s. u. § 7),
 - das **Sozialstaatsprinzip** (s. u. § 6),
 - das **Umweltstaatsprinzip** (s. u. § 8) und die
 - **Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung** (s. u. § 4).

Soweit das **Republikprinzip** gelegentlich materiell verstanden wird, kann es für das Kommunalrecht vernachlässigt werden. Denn die daraus abgeleitete Verpflichtung aller verfassungsrechtlich vorgesehenen Organe auf das Gemeinwohl ist immanenter Bestandteil kommunaler Selbstverwaltung²⁰.

Weitere Verfassungsprinzipien finden sich eher mittelbar in unterschiedlichen Sachzusammenhängen.

Beispiele: Infrastrukturprinzip, Abgabenprinzip (Art. 28 Abs. 2 Satz 3, 104b–d, Art. 105 ff. GG), **Wirtschaftlichkeitsprinzip** (Art. 114 Abs. 2 GG).

Aus der Perspektive der **Bundesländer** steht das bereits erwähnte, in den Landesverfassungen verankerte und ausgeformte **Bildungs- und Kulturstaaatsprinzip** im Fokus (Art. 3 Abs. 1 Bay LV). Daneben partizipieren die Kommunen am föderal normierten **Sicherheits- und Ordnungsprinzip** (s. u. § 14) sowie am **Wirtschaftsförderungsprinzip** (Art. 153 Bay LV und u. § 13). Teilweise wiederholen einige Landesverfassungen deklaratorisch die im EU-Recht und im Grundgesetz enthaltenen Werte.

Beispiel: Art. 3a BayVerf und Art. 64 HeVerf hinsichtlich der EU.

Unklar ist in diesem Verfassungskontext, welche rechtliche Bedeutung dem in Art. 5 EUV und Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG niedergelegten **Subsidiaritätsprinzip** zukommt, das den Aufgabenbereich der Kommunen in mehrfacher Hinsicht betrifft.

Beispiele: Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Kommunen, Verhältnis zwischen kommunalen, kirchlichen und privaten Trägern.

¹⁹ S. die zutreffende Aufbereitung nach „Grundprinzipien des Staatsrechts“ bei Kischel/Kube (Hg.), Handbuch des Staatsrechts II, 2024, §§ 30 ff.

²⁰ P. M. Huber, DÖV 2024, 426.

Nachdenkaufgabe: Welche Verfassungsprinzipien halten Sie für die Aufgabenwahrnehmung auf der kommunalen Ebene für besonders wichtig?



V. Abgrenzung von ähnlichen Erscheinungsformen

Die aufgezeigte Ausgangslage lässt sich allerdings nur dann sachgerecht entfalten, wenn das Kommunalrecht von ähnlichen Erscheinungsformen abgegrenzt wird, deren Vertiefung nicht Gegenstand dieser Abhandlung ist.

1. Kommunalverfassungsrecht und Staatsverfassungsrecht

Einerseits gleichen sich Kommunalverfassungsrecht und Staatsverfassungsrecht in bestimmten Punkten auf den ersten Blick. Man denke nur an den Aufbau, den Aufgabenbereich und die Rechtsstellung der Organe. Andererseits handelt es sich bei dem Kommunalverfassungsrecht nicht um Verfassungsrecht im staatsrechtlichen Sinne. Das Verfassungsrecht von Bund und Ländern beruht auf ihrer „Hoheitsmacht“ und ihren Befugnissen als Staatsgebilde, die den Gemeinden nicht zusteht. Sie besitzen lediglich das **Recht der Selbstverwaltung** und unterfallen den Gesetzen. Ferner verfügen sie nicht über **Rechtsprechungsfunktionen**. Sie sind nur Untergliederungen der Länder und ihr Status ist in EU-Regeln, Bundes- und Landesgesetzen geregelt, die im Gegensatz zum Unions- und Staatsverfassungsrecht leichter geändert werden können.

7

2. Kommunalrecht und Verwaltungsrecht

Als Rechtsgebiet wird das Kommunalrecht dem Besonderen Verwaltungsrecht zugeordnet, weil es sich nur mit einem Ausschnitt der Verwaltungstätigkeit, nämlich die Verwaltung der Gemeinden, Städte und Kreise, befasst. Diese Stellung teilt es mit anderen Materien des Besonderen Verwaltungsrechts, wie etwa dem **Polizei- und Ordnungsrecht**, dem **Baurecht**, dem **Kulturverwaltungsrecht**, dem **Sozialrecht** und dem **Öffentlichen Wirtschaftsrecht**²¹, die gleichzeitig weitere Grundlagen für kommunales Handeln liefern.

8

Beispiele: Die Kommunen sind nach § 10 BauGB für den Erlass von Bebauungsplänen zuständig. Sie setzen nach §§ 64 ff. GewO und dem entsprechenden Landesrecht Messen und Märkte fest und wirken als Träger der Sozialhilfe (§ 3 SGB VIII).

Darüber hinaus bestehen zahlreiche Anknüpfungspunkte zum Allgemeinen Verwaltungsrecht, das vielfältige organisations- und verfahrensrechtliche Vorgaben für die Aufgabenerledigung der Kommunen enthält.

Zwischenfrage: Können Sie die angeführten Beispiele der Aufgabenerfüllung wiederholen?



3. Kommunalrecht im weiteren Sinne

Die erörterten Materien bilden das **Kommunalrecht im engeren Sinne**. Diese Festlegung erschöpft jedoch nicht die Breite und Tiefe kommunaler Aktivitäten. Da unsere Rechtsordnung traditionell auf einer Zweiteilung in **Öffentliches und Privates Recht** beruht, ermöglicht sie es den Kommunen, sich jenseits des Sonderrechts auch **privatrechtlicher Gestaltungsmittel** zu bedienen, soweit der Grundsatz der **Wahlfreiheit** sie dazu berechtigt²².

9

Beispiele: Gründung privatrechtlicher Gesellschaften, Erhebung privatrechtlicher Entgelte, Beschäftigung von Angestellten.

Darüber hinaus greifen die Kommunen zur Ahndung von Verwaltungsunrecht auf das **Ordnungswidrigkeitenrecht** zurück und Bedienstete als auch ehrenamtlich Tätige können verantwortlich gemacht werden

21 S. Stober/Korte, Öffentliches Wirtschaftsrecht Allgemeiner Teil, 20. Aufl. 2023.

22 Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 14. Aufl. 2025, § 22 und § 23 II.

Beispiele: Korruption, Untreue²³.

Diese und andere Vorschriftenkomplexe lassen sich zum **Kommunalrecht im weiteren Sinne** zusammenfassen. Seine praktische Bedeutung zeigt sich daran, dass diese Abgrenzung über Zuständigkeiten, Rechtswege und Haftungsfolgen entscheidet.

4. Konsolidiertes und kodifiziertes Kommunalrecht

- 10** Das Kommunalrecht im weiteren Sinne ist nicht identisch mit der Frage nach einer **Kodifikation** im Sinne eines Kommunalgesetzbuches, das alle kommunalrelevanten Vorschriften der lokalen Ebene in einem Gesetz vereint, wie das etwa für das Sozialgesetzbuch der Fall ist. Allenfalls könnte man von einer **Konsolidierung** sprechen, würde man die existierenden Vorschriften in einer Sammlung zusammentragen²⁴.

Bislang haben drei Bundesländer **Teilkodifikationen** erlassen:

- Das **saarländische Selbstverwaltungsgesetz** besteht aus den Teilen Gemeindeordnung, Landkreisordnung und Stadtverbandsordnung.
- **Mecklenburg-Vorpommern** hat ein **Kommunalverfassungsgesetz**, das die Gemeindeordnung, die Landkreisordnung und die Amtsordnung einschließt.
- **Niedersachsen** verfügt ebenfalls über ein **Kommunalverfassungsgesetz**, das die Gemeindeordnung, die Kreisordnung, Gesetze über die Region Hannover, Göttingen-Gesetze sowie die Verordnung über öffentliche Bekanntmachungen umfasst.

Damit haben diese Landesparlamente zentrale Grundlagen des Kommunalrechts in einem einheitlichen Text vorbildlich zusammengeführt. Dieser erste Schritt ist ein guter Ausgangspunkt für die Schaffung eines Kommunalgesetzbuches, das auch das Kommunalwahlrecht, das Kommunalabgabenrecht und das Recht der kommunalen Zusammenarbeit integriert. Derartige Gesetzeswerke sind für Bürger und Einwohner sowie für die ehrenamtlich engagierten Menschen hilfreich und sinnvoll, weil sie das Verständnis für und die Durchdringung des Kommunalrechts erleichtern.



Zwischenfrage: *Beruhet das geltende Kommunalrecht auf einer Kodifikationsstrategie?*

5. Kommunalrecht und Kommunalwissenschaften

- 11** Das Kommunalrecht ist Bestandteil der **Kommunalwissenschaften**, die als Teildisziplin der Rechtswissenschaft und als Querschnittsmaterie fungieren²⁵.

Die Kommunalwissenschaften befassen sich unter sämtlichen Gesichtspunkten mit der Erfassung, Untersuchung, Verarbeitung und Lösung von Fragen, Bezügen, Erscheinungsformen, Bedingungen und Konzeptionen der Kommunalverwaltung im Sinne einer umfassenden Urbanismus-Forschung²⁶.

Die Kommunalwissenschaften sind die Folge davon, dass sich moderne Kommunalverwaltung nicht in juristisch vorgeformter Aufgabenerfüllung erschöpft. Sie impliziert daneben ein hohes Maß an metajuristischer Verantwortung und muss im Interesse der Bürger und Einwohner, der lokalen Gesellschaft, der örtlichen Wirtschaft und Kultur im Interesse der Weiterentwicklung und Pluralität der kommunalen Verwaltungstätigkeit intra- und interdisziplinär sowie transfergeeignet angelegt sein. Die Kommunalwissenschaften erstrecken sich daher auf zahlreiche hier exemplarisch vorgestellte benachbarte Disziplinen²⁷.

23 BGH, NJW 2019, 378 ff. zur Untreue bei einem Verstoß gegen das Haushaltsrecht.

24 S. näher Stober, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 14. Aufl. 2025, § 1 Rn. 8.

25 Schulze-Fielitz, DVBl 2016, 1031 ff.; Schoch, DVBl 2018, 1 ff.

26 Andres/Zhang, Transforming Cities through Temporary Urbanism, 2021.

27 S. näher Stober, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 14. Aufl. 2025, § 2

- **Kommunale Rechtsvergleichung** (Auswertung unterschiedlicher nationaler und ausländischer Kommunalverfassungssysteme),
- **Kommunale Rechtsetzungslehre** (Optimierung des Satzungserlasses),
- Berücksichtigung der **Verwaltungslehre** und der **Verwaltungswissenschaft**,
- **Allgemeines und Besonderes Öffentliches Recht**,
- **Privatrecht** (Zivilrechtliche Handlungs- und Organisationsformen),
- **Volkswirtschaftslehre** (Finanzwissenschaft, Konjunkturpolitik, Stadtökonomie),
- **Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung** (Verwaltungsbetriebslehre),
- **Ökonomische Analyse des Kommunalrechts** (Kommunalversagen, Wirtschaftlichkeit),
- **Verwaltungssoziologie**,
- **Regionale Raum- und Stadtplanungswissenschaft**,
- **Kommunalgeografie** (Kommunale Gliederung und Gebietsänderungen),
- **Verwaltungspsychologie**,
- **Kulturwissenschaft**,
- **Stadtökologie** und
- **Kommunalethik** (Erfüllung von Compliance-Anforderungen)²⁸.

Zwischenfrage: Welche kommunalwissenschaftlichen Aufgabenfelder sind Ihnen nach der Lektüre der bisherigen Ausführungen bekannt?



6. Kommunalrecht und Kommunalpolitik

Das Kommunalrecht schafft die Voraussetzungen und setzt die Grenzen für die **Kommunalpolitik**²⁹. Sie ist Voraussetzung und Folge kommunaler Wahlen, parteipolitischer Willensbildung und Mitwirkung auf der lokalen Ebene. Sie eröffnet **Gestaltungsspielräume**, mit denen unterschiedliche **Zweckmäßigkeitsvorstellungen** und politische Konzepte realisiert werden können. Wären sich das Kommunalrecht mit dem geltenden Recht und dem Ist-Zustand dieser Materie auseinandersetzt, befasst sich die Kommunalpolitik mit der Ausfüllung der vom Verfassungsrecht und dem Gesetzgeber zugestandenen Freiräume³⁰.

12

Beispiele: Ansiedlungspolitik, Sozialpolitik, Umweltpolitik, Wirtschaftsförderungspolitik.

7. Kommunalpolitik und Kommunalrechtspolitik

Ein weiterer Zweig der Kommunalwissenschaften ist die **Kommunalrechtspolitik**. Sie vergleicht das positive Kommunalrecht mit der tatsächlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Situation sowie der Umsetzung der Verfassungsordnung. Sie setzt sich als mit dem Soll-Bestand sowie dem Soll-Zustand der Normen auseinander und ermittelt die erforderlichen Zielsetzungen zur Optimierung und Weiterentwicklung des Kommunalrechts. **Kommunalrecht ist insoweit geronnene Kommunalrechtspolitik**. Sie trägt der Dynamik des lokalen Rechts und dem sozialen, ökologischen sowie ökonomischen Wandel Rechnung und spiegelt divergierende Ansichten über die Verwirklichung der Kommunalrechtsordnung wider.

13

Die Kommunalrechtspolitik hat im Wesentlichen drei Aktionsfelder:

Ordnungspolitisch geht es um das Grundproblem, welches Kommunalverfassungssystem realisiert werden soll und insbesondere darum, ob und inwieweit Kommunen bestimmte Aufgaben erledigen sollen. Das ist im Kern eine Frage nach der **Regulierung und Deregulierung, Kommunalisierung und Privatisierung** kommunaler Einrich-

28 S. näher *Stober*, in: Stober/Ohrtmann (Hg), Compliance, Handbuch für die Öffentliche Verwaltung, 2. Aufl. 2022.

29 *Henneke/Ritgen*, Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in Deutschland, 2021.

30 *Kurz*, Gute Politik. Was wir dafür brauchen, 2024.

tungen sowie **Formalisierung und Entbürokratisierung** kommunalen Handelns unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips.

Strukturpolitisch geht es um die verwaltungsrechtliche Verbesserung der Funktions- und Entwicklungsfähigkeit der Kommunen sowie die Förderung der Anpassungsfähigkeit bei Bedürfnis- und Strukturwandel. Zur Umsetzung und Weiterentwicklung kommunalpolitischer Vorstellungen enthalten einige Gemeindeordnungen **Experimentierklauseln** (§ 129 NWGO, § 63 NWKrO).

Prozesspolitisch geht es um die kurz- und mittelfristige Steuerung des kommunalen Verwaltungsablaufes.



Zwischenfrage: Was bedeutet der Satz, dass Kommunalrecht geronnene Kommunalrechtspolitik ist?



Nachdenkaufgabe: Können Sie sich nach der Lektüre dieser Ausführungen vorstellen, sich in der Kommunalpolitik zu engagieren?

VI. Herausforderungen an das Kommunalrecht

1. Kommunen im permanenten Transformationsprozess

- 14** Die eben beschriebene kommunalpolitische Komponente belegt, dass sich Gemeinden, Städte und Kreise in einem permanenten **Transformationsprozess** befinden, aus dem sich komplexe Herausforderungen für Verwaltung, Bevölkerung, Wirtschaft, Kultur und Politik ergeben. Diese Umbrüche betreffen sämtliche Aufgabenbereiche. Sie müssen teilweise neu gedacht, definiert und ausgerichtet werden, um geänderten Bedürfnissen angemessen Rechnung zu tragen und Kommunen resilient zu machen. Diese Laborsituation wird mit folgenden Stichworten umschrieben, denen unterschiedliche Szenarien³¹ und Strategien zugrunde liegen:

- Attraktivität der Stadt,
- Zukunft der Stadt,
- Erlebnisraum Stadt,
- Neuerfindung der Stadt
- Nachhaltige Stadt oder
- Smart City.

Beispiel: Während früher Märkte und Markthallen das ökonomische Leben der Gemeinden prägten, haben im 19. Jahrhundert Warenhäuser und im 20. Jahrhundert Shopping Malls weitgehend diese Rolle übernommen. Im 21. Jahrhundert dominiert der Online-Handel, der überkommene Geschäftsmodelle substituiert und die tradierte Versorgungsrolle der Gemeinden verdrängt.

Selbst wenn sich ein allgemeiner Stadttrend abzeichnet, übersieht diese Diskussion, wie etwa die Themenverengung des 73. Deutschen Juristentages zur nachhaltigen Stadt der Zukunft belegt, die **Perspektiven des ländlichen Raumes und der Landkreise**. Ihre Interessen dürfen nicht ausgeklammert werden, weil auch sie sich vielfältigen Veränderungen stellen müssen. Deshalb wird zu Recht ein funktionales Zusammenspiel von Städten und Landkreisen gefordert³².

2. Aufgabenbezogene Herausforderungen

- 15** Wendet man sich den aktuellen Herausforderungen an die Kommunen detailliert zu, dann liefert eine skizzenhafte Realanalyse folgenden Befund:
Aus **ökonomischer Perspektive** haben sich Stadt- und Gemeindezentren in jüngerer Vergangenheit wegen der gewandelten Handels- und Dienstleistungsstruktur und des

31 S. „Neue Leipziger Charta“ vom Dezember 2020 als Leitdokument für eine gute Stadtpolitik; Baumgart/Kment, Gutachten D und E zum 73. DJT, 2020; Battis, DVBl 2022, 193; Burgi, NJW 2022, 2726.

32 Burgi, NJW 2023, 2726.

Konsumverhaltens stark verändert. So führte insbesondere die Zunahme des Online-Handels zu Leerständen von Ladenflächen auch in Klein- und Mittelstädten und einer schleichenden Verödung der Innenstädte bei gleichzeitiger Möblierung und Kommerzialisierung öffentlicher Räume.

Beispiele: Schließung von Mode- und Schuhgeschäften, Warenhäusern und Bankfilialen.

Gleichzeitig wird versucht, den KFZ-Verkehr sowie Parkflächen bei gleichzeitiger Erreichbarkeit für Unternehmen zu reduzieren und durch urbane Logistik zu kompensieren.

Beispiele: Umnutzung von Parkhäusern zu Hotels. Sharing-Dienste. Lebensmittel-Lieferdienste und Paketstationen.

Eine wirtschaftliche Belebung nach der Devise „*think global, act local*“ (s. u. § 13) kann über sog. Business Improvement Districts³³ sowie ein **Gewerbeflächenmanagement** erfolgen. Ziel ist, Rahmenbedingungen zur innovativen Stärkung ortsansässiger Handels-, Handwerks-, Produktions- und Dienstleistungsfirmen innerhalb eines bestimmten Quartiers zu schaffen³⁴.

Aus **sozialer Perspektive** stellt die demographische Entwicklung der Ortsbevölkerung (Überalterung versus Babyboom) die kommunale Leistungsfähigkeit hinsichtlich der Vorhaltung entsprechender Einrichtungen und Dienste vor große Herausforderungen. Ferner ist die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum eine offene Flanke, die das sog. Baulandmobilisierungsgesetz (s. u. § 6 III 3) nicht hinreichend schließt. Vielmehr bedarf es eines zukunftsfähigen **Bauflächenmanagements** (Nachverdichtung, Bestandsanierung, Konversion von Brachflächen) sowie einer Renaissance herkömmlicher wohnortnaher Versorgung. Ihre Aufgabe ist es, im Rahmen ganzheitlich gestalteter und konfliktarm funktionierender Konzepte ein Miteinander von Leben, Wohnen, Arbeiten Handeln und Produzieren (§ 6a BauNutzVO) in einer Zeit zu ermöglichen, in der das Modell „Homeoffice“ an Bedeutung gewinnt. Hinzu kommen vielfältige Integrations- und Inklusionsaufgaben.

Aus **infrastruktureller Perspektive** (s. u. § 10) sind Gemeinden häufig gezwungen, kommunale Einrichtungen und Leistungen zu reduzieren (Schließung von Schwimmbädern aus finanziellen Gründen), auszubauen (Umsetzung von Ansprüchen auf KITA-Plätze und Ganztagesbetreuung) oder renovierungsbedürftige Anlagen zu sanieren (Straßen, Schulen, Brücken). In diesem Zusammenhang haben die Kommunen zu entscheiden, ob sie in die Erledigung dieser und anderer Aufgaben die Privatwirtschaft einbinden (Public Private Partnership), die Aufgabe beibehalten oder ausgelagerte Sektoren rekommunalisieren.

Außerdem bestimmt die Notwendigkeit einer politisch geforderten **Verkehrs- und Mobilitätswende** die kommunale Agenda³⁵. Dabei geht es einerseits um eine optimale, alle Interessen berücksichtigende Neuaufteilung des Verkehrsraumes zwischen LKW/PKW-Verkehr und Sharing-Modellen (Stadteilauto, E-Scooter- und Leihräder) sowie andererseits um den Ausbau des Fahrradverkehrs (Schaffung und Erweiterung von Velorouten) bei Vorhaltung einer integrativen urbanen Verkehrsplanung im Sinne eines „*Sustainable Urban Mobility Plans*“³⁶.

Aus **ökologischer Perspektive** (s. u. § 8) steht die Forderung nach einer „*grünen Kommune*“ und *sustainable city*“ im Vordergrund. Sie hat den Klimaschutz³⁷- und die Klimaanpassung zu managen, damit Gemeinden weniger anfällig für negative Auswirkungen

33 Graf/Paschke/Stober (Hg.), Rechtsrahmen der Business Improvement Districts, 2007.

34 Burgi, NJW 2022, 2726.

35 Steiner, NVwZ 2021, 356.

36 Ellenbrok/Allien, DÖV 2024, 1029.

37 Baumgart, Gutachten D zum 73 DJT, 2020.

des Klimawandels sind. Ferner ist die Energie- und Wärmewende vor Ort umzusetzen und weiteren Nachhaltigkeitsgesichtspunkten Rechnung zu tragen.

Beispiele: Umstellung auf erneuerbare Energien wie Windkraft, Solarthermie und Erdwärme, Flächenentsiegelungen, Baumanpflanzungen, Neugestaltung von Grünflächen durch Begrünung von Dächern und Häuserfronten, Verbot von Steingärten, Weiterentwicklung der Recycling-Abfallwirtschaft unter Nutzung von „Urban Mining“ zur Aufbereitung und Wiedernutzung gebrauchter Rohstoffe, Anlegung von Wasserrückhaltebecken.

Aus **technologischer Perspektive** sind die Kommunen auf dem Weg zur „*smart city*“, die dem Leitbild einer digital vernetzten, effizient und papierlos arbeitenden lokalen E-Government-Struktur nach der Maxime „*Digital First*“ entsprechen sollen (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 OZG-Änderungsgesetz)³⁸. Im Zentrum dieser Verwaltungsevolution steht die umfassende Zurverfügungstellung verwaltungsrechtlich vorgesehener elektronischer Dienstleistungen für die Bevölkerung.

Beispiele: EGovG, § 3a, § 35a, § 71e VwVfG; § 6a und § 10a BauGB. Verkehrslenkung, Parkplatzüberwachung.

Die dazu vorhandenen **Verwaltungsplattformen** und **Portalverbünde** (s. etwa § 10 Abs. 2 BauGB) sollen den Benutzern einen barriere- und medienbruchfreien Zugang zu sämtlichen Verwaltungsdienstleistungen ermöglichen (§ 7 OZG-Änderungsgesetz). Voraussetzung ist ein **Nutzerkonto** in Gestalt einer IT-Komponente zur einmaligen oder dauerhaften Identifizierung und Authentifizierung der Nutzer. Es wird als Bürger- oder Organisationskonto bereitgestellt (§ 2 Nr. 5 OZG-Änderungsgesetz)³⁹.

Beispiel: Verkehrsbetriebe bieten eine Plattform für den städtischen Verkehr an, über die Kunden mit einer Registrierung verschiedene Verkehrsmittel buchen können.



Zwischenfrage: Vor welchen aktuellen Herausforderungen stehen die Kommunen?

3. Verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Verantwortung

- 16** Die Betonung der verfassungsrechtlichen Ausrichtung der örtlichen Ebene sowie die objektive kommunale Verantwortung für das Gemeinwohl muss ferner elementare verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Aspekte bedenken.

Verwaltungsintern stellen sich für die Gemeinden hauptsächlich drei Fragenkomplexe:

- Wie können sie die beschriebenen Herausforderungen finanziell bewältigen? (s. u. § 11 XI)

- Wie können sie geeignetes Personal für die Verwaltung begeistern und rekrutieren?
- Wie können sie zur lokalen Entbürokratisierung beitragen?

Verwaltungsextern ist der Gedanke der **Eigen- und Mitverantwortung** der Ortsbevölkerung und der Unternehmen für das Gemeinwohl aus zwei Richtungen fruchtbar zu machen:

- Soll eine bestimmte Aufgabe von der Gemeinde selbst erledigt werden oder kann sie von einem privaten Unternehmen oder einer gemeinnützigen Organisation wahrgenommen werden?
- Soll eine bestimmte Maßnahme hauptamtlich oder im Rahmen bürgerschaftlicher Selbstverwaltung ehrenamtlich ausgeführt werden⁴⁰?

³⁸ Botta, NVwZ 2022, 1247.

³⁹ Buckler, DÖV 2025, 9.

⁴⁰ Ebenso v. Arnim, ZRP 1995, 340, 351; Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements, BT-Ds. 14/8900.