

Kompetenz. Wissen. Erfolg.



## Kommunalrecht

- Rechtsquellen des bayerischen Kommunalrechts
- Selbstverwaltungsrecht und Aufgabe
- Einwohner, Bürger
- Gemeinderat und Bürgermeister, Ausschüsse
- Geschäftsgang, Willensbildung
- Ortsrecht
- Aufsicht
- Kommunale Zusammenarbeit
- Kommunales Unternehmensrecht
- Kommunales Wahlrecht

## Ersteller

**Peter Kitzeder,**  
Verwaltungsdirektor, Hauptamtlicher Dozent der BVS, Fachreferent Kommunalrecht

## Gegenreferent

**Dr. Hermann Büchner,**  
Regierungsdirektor, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege in Bayern

## Impressum

Rechtsstand:  
1. August 2013

Herausgeber:  
Bayerische Verwaltungsschule (BVS), Ridlerstraße 75, 80339 München,  
Telefon 089/54057-0, [info@bvs.de](mailto:info@bvs.de), [www.bvs.de](http://www.bvs.de)

Konzept / Satz:  
Michael Bauer, BVS München – FIBO Lichtsatz GmbH, Unterhaching

© 2008 BVS

Jede Art der Vervielfältigung ohne schriftliche Genehmigung der BVS außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist gemäß § 106 Urheberrechtsgesetz verboten und kann strafrechtlich verfolgt werden.

Bezugsquelle: Dieses Lehrbuch erscheint im Rahmen der Neuen Reihe der BVS.  
Weitere Information zu den Schriften der BVS und ein Bestellformular finden Sie im Internet unter [www.bvs.de/schriften](http://www.bvs.de/schriften)

### Vorbemerkung

Das Kommunalrecht gehört zu den Unterrichts- und Prüfungsschwerpunkten in allen Ausbildungslehrgängen der BVS und sogar in manchen Fortbildungsveranstaltungen wie der modularen Qualifizierung der Beamten.

Der Stoffumfang und auch die rechtliche „Tiefe“ sind in allen Lehrgängen unterschiedlich. Der jeweils maßgebliche Rahmen und die Lernzielstufen finden sich in den Stoffgliederungsplänen.

Sobald Sie das Lehrbuch aufblättern, werden Sie den Schock des ersten Eindrucks („Ist das unsympathisch dick!“) schnell überwunden haben. Es warten auf Sie zahlreiche Schaubilder, Strukturen, Übersichten, Prüfungsschemata, Fälle, Fragen und Lösungen – wohlthuende Auflockerungen und Abwechslungen beim Studium des „trockenen Rechts“. Der Anspruch auf Übersichtlichkeit – natürlich mit dem Hintergedanken, dass das Lehrbuch auch deshalb lieber in die Hand genommen wird – ist letztlich für den Umfang von knapp 400 Seiten verantwortlich. Zudem sind die einzelnen Seiten nicht überladen und damit für das lernende Auge gut zu erfassen.

Wie bereits in anderen neu erschienenen Lehrbüchern der Neuen Reihe haben wir in die aktuelle Fassung des Bandes 8 speziell für die Nutzer unserer Aus- und Fortbildungslehrgänge sowie für alle Neueinsteiger im Kommunalrecht eine Orientierungshilfe in Form einer dreiteiligen Klassifizierung (A B C) eingearbeitet. Dabei kennzeichnet die Klassifizierung **A B C** Inhalte, die überwiegend Basiswissen für Anfänger vermitteln. Es empfiehlt sich für den Einstieg also, sich mit diesen Inhalten vorab und vorrangig zu befassen. Passagen mit der Klassifizierung **A B C** bauen größtenteils auf dieses Basiswissen auf, sollten deshalb ebenso wie das mit **A B C** gekennzeichnete „Experten“-Wissen nicht bereits zum Einstieg Gegenstand intensiverer Betrachtung gemacht werden.

Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wurde auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung verzichtet.

### Zur Gliederung des Lehrbuchs:

Die *Kapitel 1 und 2* sind sozusagen vor die Klammer gesetzt. Sie betreffen alle drei kommunalen Gebietskörperschaften, also neben den Gemeinden auch die Landkreise und Bezirke.

In den *Kapiteln 3 bis 11* steht die Gemeinde und damit weitgehend die Gemeindeordnung (GO) im Vordergrund. Bewusst haben wir davon abgesehen, fortwährend die Bestimmungen der Landkreisordnung (LKrO) und der Bezirksordnung (BezO) einzubinden.

Das hat den Vorteil, dass Ihnen ein ständiges Hin und Her zwischen den drei Gesetzen zugunsten eines ruhigeren Erschließens des Kommunalverfassungsrechts erspart bleibt, zumal sich GO, LKrO und BezO in Struktur und Inhalt weitgehend ähneln. Sie werden nach dem Studium des Gemeinderechts „ganz automatisch“ auch das Recht der Landkreise und Bezirke verstanden haben. Die wesentlichen Unterschiede finden Sie zusammengefasst im Kapitel 16.

Die *Kapitel 11 bis 15* behandeln die „Sonderthemen“ des Kommunalrechts, und zwar jeweils die Grundzüge der kommunalen Zusammenarbeit (Kapitel 12), des kommunale Unternehmensrechts (Kapitel 13), des kommunalen Wahlrechts (Kapitel 14) und des Kommunalverfassungsrechts (Kapitel 15).

### Noch ein kleiner abschließender Hinweis:

Im Kommunalrecht gibt es – wie in anderen Rechtsgebieten auch – zu bestimmten Rechtsthemen unterschiedliche Rechtsmeinungen.

Mitunter ist sich die Literatur „untereinander“ nicht einig, mitunter sind sich Literatur und Rechtsprechung uneins.

Grundsätzlich konzentriert sich dieses Lehrbuch bei den umstrittenen Rechtsproblemen auf eine Rechtsmeinung. Nur ausnahmsweise werden abweichende Ansichten etwas genauer angesprochen. Der Umfang dieses Lehrbuchs zwingt zur Zurückhaltung in der Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Rechtsmeinungen. Sie sollten aber wissen, dass in den Übungs- und Prüfungsarbeiten natürlich auch die nicht im Lehrbuch vertretenen Rechtsauffassungen akzeptiert werden.

Vorbemerkung .....		4	
Inhalt .....		6	
Schrifttumshinweise .....		13	
Abkürzungen .....		14	
<b>1</b>	<b>A B C</b>	<b>Der richtige Platz der Kommunen im Staatsaufbau .....</b>	<b>17</b>
1.1	A B C	Die Kommunen in der horizontalen Gewaltenteilung .....	18
1.1.1	A B C	Die Kommunen als Teil der Verwaltung .....	18
1.1.2	A B C	Rechtsnatur der Kommunen .....	20
1.1.3	A B C	Juristische Personen des öffentlichen Rechts. ....	20
1.1.4	A B C	Gebietskörperschaften .....	22
1.2	A B C	Die Kommunen in der vertikalen Gewaltenteilung .....	24
1.2.1	A B C	Der vertikale „Dreisprung“ .....	24
1.2.2	A B C	Vom vertikalen „Dreisprung“ zum „Viersprung“? .....	25
1.3	A B C	Stellung der Gemeinden, Landkreise und Bezirke zueinander ..	26
1.4	A B C	Verflechtung Kommunalverwaltung – unmittelbare Landesverwaltung. ....	27
1.4.1	A B C	Landkreis – staatliches Landratsamt (= Kreisverwaltungsbehörde = untere staatliche Verwaltungsbehörde). ...	27
1.4.2	A B C	Bezirk – Regierung. ....	32
<b>2</b>	<b>A B C</b>	<b>Die Rechtsquellen des Kommunalrechts. ....</b>	<b>35</b>
2.1	A B C	Verfassungsrecht. ....	35
2.1.1	A B C	Grundgesetz .....	35
2.1.2	A B C	Bayerische Verfassung. ....	37
2.2	A B C	Einfachgesetzliche Regelungen. ....	38
2.2.1	A B C	Kommunalverfassungsrecht .....	38
2.2.2	A B C	Kommunalrecht im engeren Sinn .....	38
2.2.3	A B C	Kommunalrecht im weiteren Sinn .....	39
<b>3</b>	<b>A B C</b>	<b>Die Rechtsstellung der Gemeinden .....</b>	<b>40</b>
3.1	A B C	Die Unterteilung in kreisangehörig und kreisfrei .....	41
3.2	A B C	Kreisangehörige Gemeinden .....	42
3.3	A B C	Kreisfreie Gemeinden .....	45
3.3.1	A B C	Allgemeines. ....	45
3.3.2	A B C	Stand 1952 und Neugliederungsverordnung .....	45
3.3.3	A B C	Kreisfrei auf Antrag, Art. 5 Abs. 3 GO .....	45



3.4	<b>A B C</b>	Städte, Märkte . . . . .	47
3.4.1	<b>A B C</b>	Allgemein . . . . .	47
3.4.2	<b>A B C</b>	Bezeichnung nach bisherigem Recht . . . . .	47
3.4.3	<b>A B C</b>	Neuverleihung . . . . .	47
3.5	<b>A B C</b>	Namensbestandteile . . . . .	47
3.5.1	<b>A B C</b>	Amtliche Namensbestandteile . . . . .	47
3.5.2	<b>A B C</b>	Nichtamtliche Beifügungen . . . . .	48
3.5.3	<b>A B C</b>	Kreisstadt. . . . .	48
<b>4</b>	<b>A B C</b>	<b>Das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen . . . . .</b>	<b>51</b>
4.1	<b>A B C</b>	Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden . . . . .	51
4.1.1	<b>A B C</b>	Rechtsquellen . . . . .	51
4.1.2	<b>A B C</b>	Die „Dreifach-Garantie“ des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts . . . . .	52
4.1.3	<b>A B C</b>	Wesensgehalt des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts . . .	57
4.1.4	<b>A B C</b>	Schranken der Selbstverwaltungsgarantie . . . . .	60
4.1.5	<b>A B C</b>	Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und gerichtlicher Rechtsschutz . . . . .	62
4.1.6	<b>A B C</b>	Die Stellung der Gemeinden in Europa . . . . .	64
4.2	<b>A B C</b>	Das Selbstverwaltungsrecht der Landkreise und der Bezirke . . .	68
4.2.1	<b>A B C</b>	Die „eingeschränkte“ Garantie des Selbstverwaltungsrechts. . .	68
4.2.2	<b>A B C</b>	Rechtsschutz der Gemeindeverbände gegen Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht . . . . .	69
<b>5</b>	<b>A B C</b>	<b>Die Aufgaben der Gemeinden . . . . .</b>	<b>71</b>
5.1	<b>A B C</b>	Kernaussagen und Übersicht. . . . .	72
5.2	<b>A B C</b>	Die beiden Wirkungskreise . . . . .	74
5.2.1	<b>A B C</b>	Allgemeines. . . . .	74
5.2.2	<b>A B C</b>	Der eigene Wirkungskreis . . . . .	77
5.2.3	<b>A B C</b>	Der übertragene Wirkungskreis. . . . .	89
5.3	<b>A B C</b>	Der Umfang der beiden Wirkungskreise in den Großen Kreisstädten und in den kreisfreien Städten . . . . .	92
<b>6</b>	<b>A B C</b>	<b>Die Organe der Gemeinden . . . . .</b>	<b>96</b>
6.1	<b>A B C</b>	Überblick über die Haupt- und Hilfsorgane . . . . .	97
6.2	<b>A B C</b>	Der Gemeinderat. . . . .	97
6.2.1	<b>A B C</b>	Vertretung der Gemeindebürger . . . . .	97
6.2.2	<b>A B C</b>	Die Zusammensetzung des Gemeinderats. . . . .	98



6.2.3	<b>A B C</b>	Die Aufgaben des Gemeinderats . . . . .	103
6.3	<b>A B C</b>	Der erste Bürgermeister/Oberbürgermeister . . . . .	126
6.3.1	<b>A B C</b>	Die Wählbarkeitsvoraussetzungen. . . . .	127
6.3.2	<b>A B C</b>	Inkompatibilität . . . . .	127
6.3.3	<b>A B C</b>	Diensteid/Gelöbnis . . . . .	128
6.3.4	<b>A B C</b>	Beendigungsgründe . . . . .	129
6.3.5	<b>A B C</b>	Amtsbezeichnung . . . . .	130
6.3.6	<b>A B C</b>	Rechtsstellung. . . . .	130
6.3.7	<b>A B C</b>	Die Amtszeit . . . . .	131
6.3.8	<b>A B C</b>	Die Aufgaben und Zuständigkeiten des ersten Bürgermeisters/Oberbürgermeisters . . . . .	133
6.3.9	<b>A B C</b>	Die Stellvertretung des ersten Bürgermeisters. . . . .	159
6.4	<b>A B C</b>	Die Ausschüsse. . . . .	165
6.4.1	<b>A B C</b>	Allgemeines. . . . .	165
6.4.2	<b>A B C</b>	Allgemeine Ausschüsse . . . . .	166
6.4.3	<b>A B C</b>	Besondere Ausschüsse. . . . .	168
6.4.4	<b>A B C</b>	Zusammensetzung . . . . .	172
6.5	<b>A B C</b>	Zuständigkeit. . . . .	187
<b>7</b>	<b>A B C</b>	<b>Der Geschäftsgang . . . . .</b>	<b>190</b>
7.1	<b>A B C</b>	Die Geschäftsordnung, Art. 45 GO . . . . .	191
7.1.1	<b>A B C</b>	Allgemeines. . . . .	191
7.1.2	<b>A B C</b>	Bedeutung. . . . .	191
7.1.3	<b>A B C</b>	Rechtsnatur und Anfechtung. . . . .	192
7.1.4	<b>A B C</b>	Inhalte . . . . .	193
7.1.5	<b>A B C</b>	Verstöße gegen die GeschO und die Folgen. . . . .	193
7.1.6	<b>A B C</b>	Ergänzende Fälle/Fragen . . . . .	194
7.2	<b>A B C</b>	Die Gemeinderatssitzung . . . . .	195
7.2.1	<b>A B C</b>	VOR der Sitzung . . . . .	195
7.2.2	<b>A B C</b>	IN der Sitzung . . . . .	202
7.2.3	<b>A B C</b>	NACH der Sitzung . . . . .	223
7.3	<b>A B C</b>	Rechtswidriger Beschluss – gültig oder ungültig/wirksam oder unwirksam? . . . . .	229
<b>8</b>	<b>A B C</b>	<b>Die staatliche Aufsicht. . . . .</b>	<b>231</b>
8.1	<b>A B C</b>	Sinn und Zweck der staatlichen Aufsicht. . . . .	232
8.2	<b>A B C</b>	Übersicht. . . . .	233

8.3	<b>A B C</b>	Die Rechtsaufsicht, Art. 109 Abs. 1, Art. 110 bis 114 GO . . . . .	234
8.3.1	<b>A B C</b>	Gegenstand . . . . .	234
8.3.2	<b>A B C</b>	Prüfungsmaßstab . . . . .	235
8.3.3	<b>A B C</b>	Die Rechtsaufsichtsbehörde . . . . .	235
8.3.4	<b>A B C</b>	Befugnisse der Rechtsaufsichtsbehörde . . . . .	236
8.3.5	<b>A B C</b>	Rechtsbehelfe gegen rechtsaufsichtliche Maßnahmen . . . . .	241
8.4	<b>A B C</b>	Die Fachaufsicht, Art. 109 Abs. 2, Art. 115 und 116 GO . . . . .	242
8.4.1	<b>A B C</b>	Gegenstand . . . . .	242
8.4.2	<b>A B C</b>	Fachaufsichtsbehörden . . . . .	244
8.4.3	<b>A B C</b>	Die Befugnisse der Fachaufsichtsbehörde . . . . .	245
8.4.4	<b>A B C</b>	Rechtsbehelfe gegen fachaufsichtliche Weisungen . . . . .	246

**9 A B C Die öffentliche Einrichtung . . . . . 249**

9.1	<b>A B C</b>	Über Beispiele zum Begriff der öffentlichen Einrichtung. . . . .	250
9.1.1	<b>A B C</b>	Beispiele . . . . .	250
9.1.2	<b>A B C</b>	Begriff der öffentlichen Einrichtung. . . . .	251
9.2	<b>A B C</b>	Organisationsform . . . . .	257
9.3	<b>A B C</b>	Die Zwei-Stufen-Theorie – oder: Zulassungsanspruch und Benutzungsregelung – zwei unterschiedliche Paar Schuhe . . . . .	258
9.4	<b>A B C</b>	Anschluss- und Benutzungszwang . . . . .	261
9.4.1	<b>A B C</b>	Öffentliche Einrichtungen, die einen Anschluss- und Benutzungszwang zulassen . . . . .	261
9.4.2	<b>A B C</b>	Voraussetzungen für den Anschluss- und Benutzungszwang . . . . .	261
9.5	<b>A B C</b>	Dem Gemeingebrauch dienende öffentliche Einrichtung . . . . .	263

**10 A B C Die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger . . . . . 265**

10.1	<b>A B C</b>	Überblick . . . . .	266
10.2	<b>A B C</b>	Erster Schritt: Wer ist wer? . . . . .	267
10.2.1	<b>A B C</b>	Gemeindeangehöriger, Gemeindebürger, Gemeindeeinwohner . . . . .	267
10.2.2	<b>A B C</b>	Forense . . . . .	268
10.2.3	<b>A B C</b>	Bürger mit einem Ehrenamt . . . . .	268
10.2.4	<b>A B C</b>	Ehrenbürger. . . . .	271
10.2.5	<b>A B C</b>	Bewerber für das Amt des ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieds und des ehrenamtlichen ersten Bürgermeisters . . . . .	272
10.3	<b>A B C</b>	Rechte und Pflichten . . . . .	272
10.3.1	<b>A B C</b>	Rechte . . . . .	272
10.3.2	<b>A B C</b>	Pflichten der Gemeindeangehörigen . . . . .	285



<b>11</b>	<b>A B C</b>	<b>Das Ortsrecht der Gemeinden</b>	<b>287</b>
11.1	A B C	Allgemeines	288
11.2	A B C	Überblick	289
11.3	A B C	Erlass von Satzungen	291
11.3.1	A B C	Satzungsinhalte	291
11.3.2	A B C	Besonderheiten in Satzungen	294
11.3.3	A B C	Das Erlassverfahren	297
11.3.4	A B C	Überprüfung der gemeindlichen Satzung	304
11.3.5	A B C	Prüfungsschema Rechtmäßigkeit einer gemeindlichen Satzung	305
11.4	A B C	Erlass von Verordnungen	307
11.4.1	A B C	Erlassverfahren	308
11.4.2	A B C	Nachprüfung von Verordnungen	308
11.4.3	A B C	Prüfungsschema Rechtmäßigkeit einer gemeindlichen Verordnung	309
<b>12</b>	<b>A B C</b>	<b>Die kommunale Zusammenarbeit</b>	<b>312</b>
12.1	A B C	Überblick	313
12.2	A B C	Allgemeines	313
12.2.1	A B C	Gegenstand	313
12.2.2	A B C	Die Partner der kommunalen Zusammenarbeit	314
12.3	A B C	Die kommunale Zusammenarbeit nach dem KommZG	315
12.3.1	A B C	Überblick	315
12.3.2	A B C	Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Art. 4 bis 6 KommZG	316
12.3.3	A B C	Zweckvereinbarungen, Art. 7 bis 16 KommZG	317
12.3.4	A B C	Zweckverbände, Art. 17 ff. KommZG	319
12.3.5	A B C	Das gemeinsame Kommunalunternehmen, Art. 49, 50 KommZG	324
12.3.6	A B C	Die staatliche Aufsicht, Art. 51 ff. KommZG	325
12.3.7	A B C	Kommunale Zusammenarbeit über Landesgrenzen hinaus	327
12.3.8	A B C	Kommunale Zusammenarbeit über die Bundesgrenzen hinaus	327
12.4	A B C	Die kommunale Zusammenarbeit nach der VGemO	327
12.4.1	A B C	Die Verwaltungsgemeinschaft – ein Kind der Gebietsreform	328
12.4.2	A B C	Die Bildung und die Beteiligten einer Verwaltungsgemeinschaft	329
12.4.3	A B C	Die Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft	331
12.4.4	A B C	Die Geschäftsstelle – das gemeinsame Büro, Art. 10 Abs. 2 VGemO, Art. 39 KommZG	333
12.4.5	A B C	Die Bediensteten, Art. 7 VGemO	333

12.4.6	<b>A B C</b>	Der Leiter der Geschäftsstelle, Art. 7 Abs. 2 VGemO . . . . .	333
12.4.7	<b>A B C</b>	Die Deckung des Finanzbedarfs, Art. 8 VGemO . . . . .	334
12.4.8	<b>A B C</b>	Die Aufsicht . . . . .	335

**13    **A B C**    Das kommunale Unternehmensrecht . . . . .    336**

13.1	<b>A B C</b>	Recht zur wirtschaftlichen Betätigung. . . . .	337
13.2	<b>A B C</b>	Begriff des gemeindlichen Unternehmens . . . . .	337
13.3	<b>A B C</b>	Rechtsformen . . . . .	338
13.3.1	<b>A B C</b>	EXKURS: Der Regiebetrieb. . . . .	339
13.3.2	<b>A B C</b>	Wahlfreiheit der Rechtsformen . . . . .	340
13.3.3	<b>A B C</b>	Rechtsformen im – genaueren – Überblick. . . . .	342
13.3.4	<b>A B C</b>	Die Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	342
13.3.5	<b>A B C</b>	Erzwingung der Einhaltung der Art. 86 ff. GO durch Dritte . . . . .	346
13.3.6	<b>A B C</b>	Das „Rechtsformen-Angebot“ im Einzelnen – kurz und bündig . . . . .	347

**14    **A B C**    Das kommunale Wahlrecht . . . . .    352**

14.1	<b>A B C</b>	Rechtquellen des kommunalen Wahlrechts . . . . .	353
14.2	<b>A B C</b>	Wahlberechtigung, Art. 17 GO, Art. 1 bis 3 GLKrWG . . . . .	353
14.3	<b>A B C</b>	Wahlorgane, Art. 4 ff. GLKrWG . . . . .	354
14.4	<b>A B C</b>	Wahl der ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder und der ersten Bürgermeister/Oberbürgermeister . . . . .	355
14.4.1	<b>A B C</b>	Wahl der ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder. . . . .	355
14.4.2	<b>A B C</b>	Wahlzeit. . . . .	357
14.4.3	<b>A B C</b>	Mehrheitswahl, Verhältniswahl . . . . .	358
14.4.4	<b>A B C</b>	Verteilung der Sitze auf die Wahlvorschläge . . . . .	362
14.4.5	<b>A B C</b>	Verteilung der Sitze an die Bewerber . . . . .	362
14.4.6	<b>A B C</b>	Listennachfolger . . . . .	362
14.4.7	<b>A B C</b>	Annahme der Wahl . . . . .	363
14.4.8	<b>A B C</b>	Verlust der Wählbarkeit und die Folgen . . . . .	363
14.5	<b>A B C</b>	Wahl der ersten Bürgermeister . . . . .	364
14.5.1	<b>A B C</b>	Wählbarkeit und Amtszeit . . . . .	364
14.5.2	<b>A B C</b>	Wahlrechtsgrundsätze. . . . .	365
14.5.3	<b>A B C</b>	Wahlvorschläge . . . . .	365
14.6	<b>A B C</b>	Wahl . . . . .	366
14.7	<b>A B C</b>	Überprüfung der Wahl . . . . .	366
14.8	<b>A B C</b>	Wahlanfechtung und Rechtsweg. . . . .	367

<b>15</b>	<b>A B C</b>	<b>Der Kommunalverfassungsstreit</b> . . . . .	<b>368</b>
15.1	A B C	Allgemeines. . . . .	369
15.2	A B C	Begriff . . . . .	369
15.3	A B C	Abgrenzungen . . . . .	370
15.4	A B C	Zulässigkeit und Begründetheit. . . . .	373
<b>16</b>	<b>A B C</b>	<b>Das Recht der Landkreise und Bezirke.</b> . . . . .	<b>376</b>
16.1	A B C	Vorbemerkungen . . . . .	376
16.2	A B C	Die Aufgaben der Landkreise und Bezirke. . . . .	377
16.2.1	A B C	Die Aufgaben der Landkreise . . . . .	378
16.2.2	A B C	Die Aufgaben der Bezirke . . . . .	382
16.3	A B C	Die Organe der Landkreise und Bezirke . . . . .	384
16.3.1	A B C	Hauptorgane . . . . .	384
16.3.2	A B C	Pflichtausschuss . . . . .	385
16.3.3	A B C	Vorsitz in den Ausschüssen. . . . .	385
16.3.4	A B C	Kein Reklamationsrecht. . . . .	386
16.3.5	A B C	Wahl des Landrats und der Kreisräte . . . . .	386
16.3.6	A B C	Wahl des Bezirkstagspräsidenten und der Bezirksräte . . . . .	386
16.3.7	A B C	Die Rechtsstellung des Landrats und des Bezirkstagspräsidenten . . . . .	386
16.3.8	A B C	Stellvertreter des Landrats/des Bezirkstagspräsidenten . . . . .	387
16.4	A B C	Der Geschäftsgang der Landkreise und Bezirke . . . . .	388
16.5	A B C	Das Landkreisrecht und das Bezirksrecht . . . . .	389
16.5.1	A B C	Allgemeines. . . . .	389
16.5.2	A B C	Das Kreisrecht . . . . .	389
16.5.3	A B C	Bezirksrecht. . . . .	390
		<b>Stichwortverzeichnis</b> . . . . .	<b>391</b>

## Schrifttumshinweise

### **Bauer/Böhle/Ecker**

Bayerische Kommunalgesetze, Kommentar, Boorbergverlag, Rechtsstand 1. Januar 2013

### **Büchner**

Kommunalwahlrecht in Bayern, Kommentar, Carl-Link - Kommentare, Rechtsstand März 2013

### **Büchner/Raithel/Schäfer/Taubmann/Uckel**

Kommunalrecht, Hofer Hochschulschriften, 11. Auflage, Stand: August 2012

### **Geis**

Kommunalrecht, Verlag C.H. Beck, 2. Auflage, Stand: 2001

### **Hauth/Hillermeier/Bonengel/Kitzeder**

Verwaltungsgemeinschaft/Zweckverbände, Carl-Link-Kommentare, Rechtsstand 01.12.2012

### **Hemmer/Wüst**

Kommunalrecht Bayern, 8. Auflage, Stand: 06/2010

### **Hoppe/Uechtritz/Reck**

Handbuch Kommunale Unternehmen, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln, 3. Auflage, Stand: 2012

### **Kitzeder**

Gemeinde, Landkreis, Bezirk – Bürger und Kommunen in Bayern, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, Publikation A 98, 4. Auflage, Stand: 2010

### **Kitzeder/Sarow**

Begriffe im Recht – recht begriffen, Band 3 Kommunalrecht, Herbst Verlag München, 2. Auflage, Stand: 2002

### **Lissack**

Bayerisches Kommunalrecht, Verlag C.H. Beck, 2. Auflage, Stand: 2001

### **Linhart**

Schreiben, Bescheide und Vorschriften in der Verwaltung, Kommunalschriften-Verlag J. Jehle, Stand Mai 2013

### **Martini**

Verwaltungsprozessrecht, Verlag Franz Valen, 5. Auflage, Stand: 2011

### **Maurer**

Allgemeines Verwaltungsrecht, Verlag C.H. Beck, 17. Auflage, Stand: 2008

### **Prandl/Zimmermann/Büchner**

Kommunalrecht in Bayern, Carl-Link-Kommentare, Stand 15.01.2013

### **Wachsmuth/Oehler/Reif**

Kommunale Zusammenarbeit in Bayern, Boorbergverlag, 1985

### **Widtmann/Grasser/Glaser**

Bayerische Gemeindeordnung mit VGemO, LKrO und KommZG, Kommentar, C. H. Beck, Stand: April 2012

### **Praxis der Kommunalverwaltung**

Kommunalverfassungsrecht Bayern, Kommentare/Texte, Gemeinde- und Schulverlag Bavaria, Stand Juli 2012

### **Knemeyer**

Bayerisches Kommunalrecht, Boorbergverlag, 11. Auflage, Stand: 2004

## Abkürzungen

### 1. Feststehende Abkürzungen

Absatz	=	Abs.
Änderung(s)	=	Änd
Anmerkung	=	Anm.
Artikel	=	Art.
Ausführung(s)	=	A (z. B. AG, AV)
Bekanntmachung	=	Bek
berichtigt	=	ber.
Bestimmung(en)	=	Best
Durchführung(s)	=	D (z. B. DV)
Einführung(s)	=	E (z. B. EG)
gemäß	=	gem.
Gemeinsame	=	Gem (z. B. GemBek)
in der Fassung	=	i. d. F.
im Sinne	=	i. S.
in Verbindung mit	=	i. V. mit
Ordnung	=	O
Richtlinien	=	R
Randnummer	=	RdNr.
Rundschreiben	=	RdS
Schreiben	=	S (z. B. IMS)
strittig	=	str.
Verfahren	=	Vf
Verordnung	=	V
vergleiche	=	vgl.
Verwaltungsvorschrift	=	VV
Verwaltung	=	Vw
Vollzug	=	Vollz
Zuständigkeit(s)	=	Zust

### 2. Allgemeine Abkürzungen

<b>AGO</b>	Allgemeine Geschäftsordnung
<b>AGSG</b>	Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze
<b>AGVwGO</b>	Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
<b>AIIMBI</b>	Allgemeines Ministerialblatt
<b>BauGB</b>	Baugesetzbuch
<b>BayArchivG</b>	Bayerisches Archivgesetz
<b>BayAbfG</b>	Bayer. Abfallwirtschaftsgesetz
<b>BayBG</b>	Bayer. Beamten-gesetz

BayBesG	Bayer. Besoldungsgesetz
BayBO	Bayer. Bauordnung
BayDG	Bayer. Disziplinalgesetz
BayFwG	Bayerisches Feuerwehrgesetz
BayKSG	Bayer. Katastrophenschutzgesetz
BayNatSchG	Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur – Bayer. Naturschutzgesetz
BayRDG	Bayer. Rettungsdienstgesetz
BayRS	Bayerische Rechtssammlung
BayStrWG	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVwVfG	Bayer. Verwaltungsverfahrensgesetz
BayWG	Bayerisches Wassergesetz
BekV	Bekanntmachungsverordnung
BestG	Bestattungsgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt (Amtliche Sammlung des Bundesrechts)
BGHZ	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BezO	Bezirksordnung für den Freistaat Bayern – Bezirksordnung
BezWG	Gesetz über die Wahl der Bezirkstage – Bezirkswahlgesetz
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DSchG	Denkmalschutzgesetz
EBV	Eigenbetriebsverordnung
EStG	Einkommensteuergesetz
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden – Finanzausgleichsgesetz
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GeschO	Geschäftsordnung (für den Gemeinderat z. B.)
GLKrWG	Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte – Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz
GLKrWO	Wahlordnung für die Gemeinde- und die Landkreiswahlen – Gemeinde- und Landkreiswahlordnung
GO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern – Gemeindeordnung
GrKrV	Verordnung über Aufgaben der Großen Kreisstädte
KAG	Kommunalabgabengesetz

KG	Kostengesetz
KommHV-Doppik	Kommunalhaushaltsverordnung-Doppik
KommHV-Kameralistik	Kommunalhaushaltsverordnung-Kameralistik
KommZG	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KWBG	Gesetz über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen
LKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Bayern – Landkreisordnung
LStVG	Gesetz über das Landesstrafrecht und das Ordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
LWG	Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksent- scheid – Landeswahlgesetz
MABI	Ministerialamtsblatt der bayerischen inneren Verwaltung
MeldeG	Meldegesetz
NHGV	Verordnung über kommunale Namen, Hoheitszeichen und Gebietsänderungen
NHGBek	Bek zur NHGV
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei – Polizeiaufgabengesetz
POG	Gesetz über die Organisation der Bayerischen Staatlichen Polizei – Polizeiorganisationsgesetz
SpkG	Gesetz über die öffentlichen Sparkassen
StPO	Strafprozeßordnung
VerfGH	Amtliche Sammlung von Entscheidungen des Bayer. Verfas- sungsgerichtshofs (Teil II der Amtl. Sammlung von Entschei- dungen des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs)
VGem	Verwaltungsgemeinschaft
VGemO	Verwaltungsgemeinschaftsordnung für den Freistaat Bayern – Verwaltungsgemeinschaftsordnung
VGH n. F.	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bayer. Verwal- tungsgerichtshofs
VoSchG	Volksschulgesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwZVG	Bayer. Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz

### 3. Weitere Hinweise und Grundsätze für die Gestaltung von Abkürzungen

für Vorschriften sind in den Nrn. 9, 10 und in der Anlage 1 der Redaktionsrichtlinien – RedR (Bek vom 6. August 2002, AllMBl S. 595, zuletzt geändert durch Bek vom 9. Dezember 2008, AllMBl S. 817) enthalten.

## 5 **ABC** Die Aufgaben der Gemeinden

### Hinführung zum Thema

Das Thema **Aufgaben der Gemeinden** beschert uns zahlreiche Vorschriften:

- Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG
- Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV
- Art. 83 BV
- Art. 1 GO
- Art. 6 Abs. 1 GO,
- dazu kommen als „Kernvorschriften“: Art. 7, 8, 57 und 58 GO und – Sie werden nicht begeistert sein – eine ganze Menge an Sondervorschriften, innerhalb und außerhalb der GO.

Ganz fremd ist Ihnen das Thema Aufgaben nicht mehr. Der Grundstock ist mit dem 4. Kapitel Selbstverwaltungsrecht ja schon gelegt worden.

Die Aufgaben der Gemeinden sind äußerst vielfältig. Es sind nicht nur die klassischen Verwaltungsaufgaben, die typischerweise mit einer Behörde in Verbindung gebracht werden („Von der Wiege bis zur Bahre – Formulare, Formulare“): Die Ausstellung von Personalausweisen und Reisepässen, die Dokumentation von An- und Abmeldungen, von Geburten und Sterbefällen, die Vorbereitung von Wahlen.

Nein. Leistungsverwaltung und Daseinsvorsorge fordern die Gemeinden in ganz anderer Weise. Um nur einige Beispiele zu nennen:

- Trinkwasserversorgung
- Abwasserbeseitigung
- eine funktionierende Abfallbeseitigung
- Kindergärten und Schulen
- Energiewende
- Öffentlicher Personennahverkehr
- soziale Einrichtungen wie Sozialstationen, Altenheime, Jugendzentren
- Theater, Museen, Musikschulen
- Turnhallen, Frei- und Hallenbäder, Eissportanlagen, Radwege

Und es kommt gut an, wenn sich Gemeinden Gedanken um ihre Umwelt machen und z. B. über ein Geothermie-Projekt das Gemeindegebiet mit umweltfreundlicher Fernwärme aus dem Erdinnern versorgen und so ohne Brennstoffe auskommen.

Sie sehen, mit der typischen Verwaltung hat das nicht viel zu tun. Wir werden die vielfältigen Aufgaben der Gemeinden **strukturieren**.

Wir werden den Fragen nachgehen, welche Aufgaben die Gemeinden erfüllen **müssen**, welche sie erfüllen **dürfen**, bei welchen Aufgaben die Gemeinden relativ **frei agieren** können und bei welchen Aufgaben sie kaum bis **keinen Gestaltungsspielraum** haben.

Auf zwei Begriffe werden wir immer wieder stoßen: Eigener Wirkungskreis und übertragener Wirkungskreis. Um diese beiden Begriffe herum gibt es viel zu „erzählen“.

*Also, fangen wir an nach dem Motto:  
Es gibt nichts Gutes, außer man tut es.*



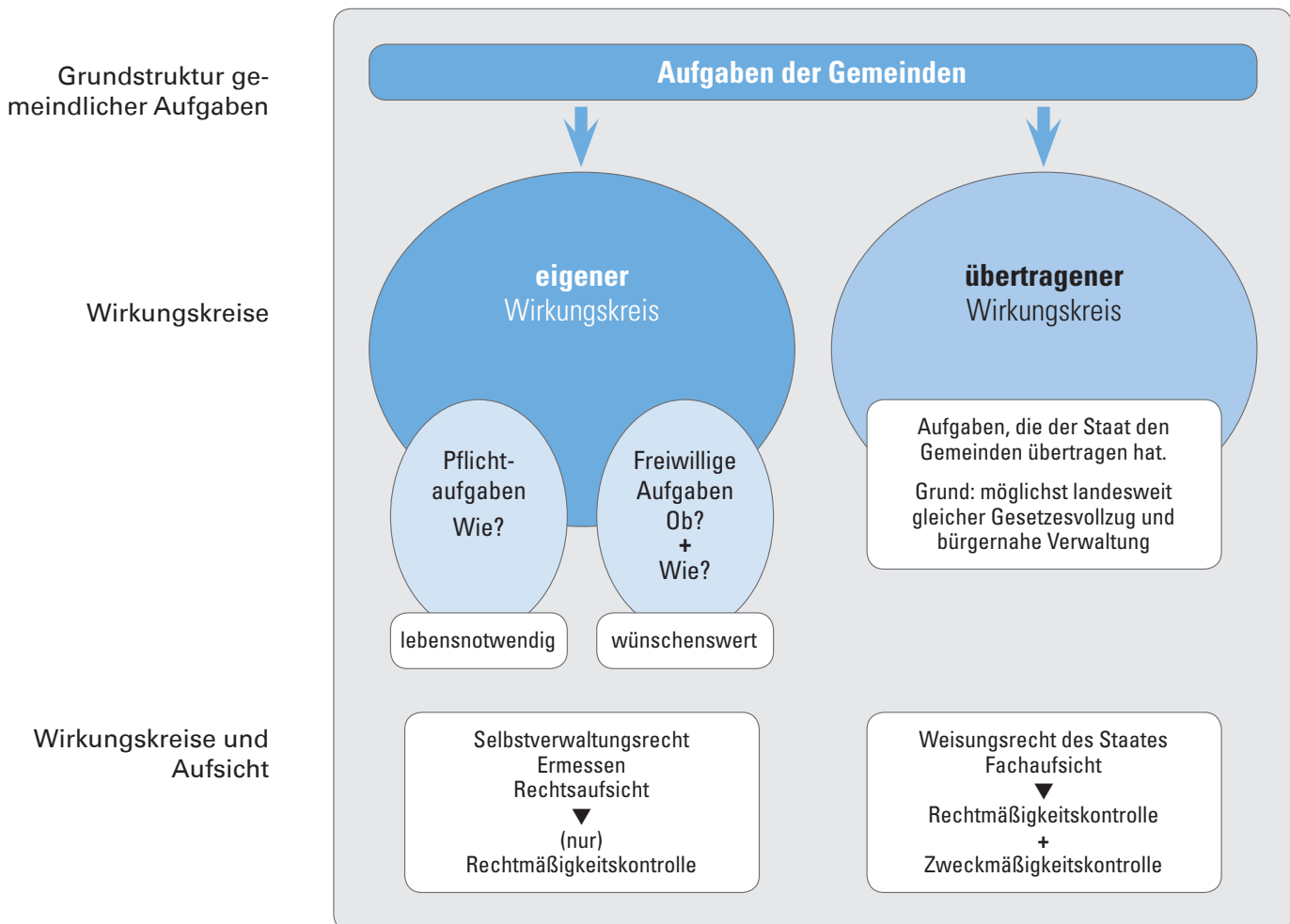
## 5.1 A B C Kernaussagen und Übersicht

Ausnahmsweise werden wir mit einer **Zusammenfassung** der Kernaussagen zum Thema **Aufgaben der Gemeinden** beginnen (B).

17 Kernaussagen warten auf Sie, quasi das Thema „*Aufgaben der Gemeinden in der Kurzfassung*“.

Dem schnellen Zugang in das Thema zuliebe stellen wir den Kernaussagen eine **Struktur** (A) voraus. Sie gibt den nötigen (Über-)Blick aus der Distanz. Im Anschluss daran kommen wir zu den tiefer gehenden Details.

### A. Überblick



#### Die Kernaussagen dazu – bewusst ohne Rechtsgrundlagen –

##### Kernaussagen

1. Die Aufgaben der Gemeinden sind entweder Angelegenheiten des **eigenen Wirkungskreises** oder Angelegenheiten des **übertragenen Wirkungskreises**.

##### ► Eigener Wirkungskreis

##### Eigener Wirkungskreis

2. Der eigene Wirkungskreis ist mit dem **Selbstverwaltungsrecht** gleichzusetzen.



## 5.2 **A B C** Die beiden Wirkungskreise

### 5.2.1 **A B C** Allgemeines

Allgemeines zu den Wirkungskreisen

Sämtliche Aufgaben der Gemeinden lassen sich entweder dem eigenen oder dem übertragenen Wirkungskreis zuordnen. „Dazwischen“ gibt es nichts.



Sie werden sich fragen, ob die Zuordnung einer gemeindlichen Aufgabe in den eigenen oder übertragenen Wirkungskreis mit bestimmten Konsequenzen zusammenhängt oder ob das eine überflüssige Thematisierung ist.

Antwort: Die richtige Zuordnung hat große Bedeutung, und zwar in ganz unterschiedlichen Richtungen!



Machen Sie sich doch mal ein paar Gedanken dazu, bevor Sie die Hinweise im Lösungsteil ansehen.

**5 Minuten müssten reichen.**

Tipp: Der Blick auf die Struktur am Anfang des Kapitels.

Zuordnung kann problematisch sein

### Eigener oder übertragener Wirkungskreis – das ist nicht immer klar!

Nicht immer gelingt es uns auf Anhieb, eine gemeindliche Angelegenheit dem eigenen oder dem übertragenen Wirkungskreis zuzuordnen. Wenn wir Glück haben, weist eine Rechtsvorschrift die Aufgaben dem betreffenden Wirkungskreis **ausdrücklich** zu.

#### Beispiel im eigenen Wirkungskreis

Wir sind auf sicherem Boden, wenn die Aufgabe in Art. 57 GO oder Art. 83 Abs. 1 BV konkret genannt wird, weil die hier genannten Aufgaben zum **eigenen Wirkungskreis** gehören.

- Art. 57 Abs. 2 Satz 1 GO: Trinkwasserversorgung
- Art. 83 Abs. 1 BV: Totenbestattung

#### Beispiel im übertragenen Wirkungskreis

Im übertragenen Wirkungskreis scheint es etwas einfacher zu sein, weil Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises den Gemeinden stets **ausdrücklich durch förmliches Gesetz oder durch Verordnung** (erlassen aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung) zugewiesen werden (vgl. Art. 8 Abs. 1 GO).

- Der Erlass einer **sicherheitsrechtlichen Verordnung** ist ausdrücklich durch Art. 42 Abs. 1 Satz 2 LStVG dem übertragenen Wirkungskreis zugeordnet.
- Die Aufgaben des **Einheitlichen Ansprechpartners** sind ausdrücklich dem übertragenen Wirkungskreis der kreisfreien Gemeinden (und Landkreise) zugeordnet (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BayEAG, z. B. die Landeshauptstadt München, § 6 Abs. 2 Nr. 4 AVBayEAG).

Unproblematische Beispiele

## Pflicht oder freiwillig – auch das ist nicht immer auf den ersten Blick zu erkennen!

Wenn wir herausgefunden haben, dass die Aufgabe z. B. in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinde fällt, ist damit noch nicht gesagt, ob es eine **freiwillige** oder eine **Pflichtaufgabe** ist.

§ Nicht immer ist es so leicht wie bei der **Trinkwasserversorgung**, die eindeutig eine **Pflichtaufgabe** ist.

Lesen Sie den Art. 57 Abs. 2 Satz 1 GO „... sind verpflichtet ...“

oder

wie bei der Errichtung einer **Musikschule**, die eindeutig eine **freiwillige** Aufgabe ist.

§ Lesen Sie doch Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO:

„... die öffentlichen Einrichtungen schaffen, die ... für das soziale und kulturelle Wohl und die Förderung des Gemeinschaftslebens ... erforderlich sind“.

Der Art. 83 Abs. 1 BV gibt leider keine Anhaltspunkte dafür, ob die Aufgabe eine **Pflichtaufgabe** oder eine **freiwillige** ist. Mitunter muss per Auslegung die richtige Zuordnung getroffen werden.

Im **übertragenen Wirkungskreis** stellt sich grundsätzlich die Frage „freiwillig oder Pflicht“ nicht. Die Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises sind für die Gemeinden grundsätzlich **verbindlich**.

Nur selten können die Gemeinden in den übertragenen Angelegenheiten frei entscheiden, **ob** sie tätig werden (Entschließungsermessen).

- Erlass einer Verordnung; sofern das Entschließungsermessen der Gemeinde nicht auf Null reduziert ist, wird die Gemeinde nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden können, ob sie eine (z. B.) Plakatierungsverordnung (Art. 28 LStVG) erlässt.
- Über den Erlass einer Baubeseitigungsanordnung bzw. einer Nutzungsuntersagung entscheiden die Große Kreisstadt (vgl. Art. 9 Abs. 2 GO, § 1 Nr. 1 GrKrV) und die kreisfreie Gemeinde (vgl. Art. 9 Abs. 1 Satz 1 GO) nach pflichtgemäßem Ermessen (vgl. Art. 76 Sätze 1, 2 BayBO).

### Tipp:

Lassen Sie bei der Frage „Eigener oder übertragener Wirkungskreis/Pflichtaufgabe oder freiwillige Aufgabe“ zunächst Ihr Gefühl sprechen und Sie werden auf die richtige Spur kommen.

Überlegen Sie: Besteht bei der Angelegenheit ein örtlicher Bezug? Ist es eine Angelegenheit, die nicht jede Gemeinde erfüllt oder die von Gemeinde zu Gemeinde in ganz unterschiedlicher Art und Weise erfüllt wird, also gemeindespezifische Besonderheiten aufweist? – Wenn ja, spricht viel für den eigenen Wirkungskreis.

Ist die Angelegenheit mehr oder weniger lebensnotwendig/absolut erforderlich? – Wenn ja, scheint es eine Pflichtaufgabe zu sein.

Ist die Erfüllung der Aufgabe nicht lebensnotwendig, aber wünschenswert, weil sie insbesondere die Lebensqualität in der Gemeinde verbessert – dann wird es wohl eine freiwillige Aufgabe sein.

**Pflichtaufgabe oder freiwillige Aufgabe – das nächste Problem!**

**Selten: Entschließungsermessen im übertragenen Wirkungskreis**

### Zwei Beispiele



Erfordert die Angelegenheit einen landes- oder bundesweit nahezu gleichen Gesetzesvollzug, zumeist aus ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten? – Dann muss es wohl der übertragene Wirkungskreis sein.

Nicht immer werden die Überlegungen aufgehen – aber, Sie werden sehen, meistens.

Erst nach diesen Grundüberlegungen sollten Sie auf Ihrer weiteren Suche ins Gesetz eintauchen.

Wie so oft im Recht:  
Abgrenzungs-  
probleme ...

### Abgrenzungsprobleme bleiben da natürlich nicht aus.

Es gibt Angelegenheiten, bei denen gute Gründe für die Zuordnung zum eigenen Wirkungskreis sprechen, aber ebenso gute Gründe für den übertragenen Wirkungskreis.

Denken Sie z. B. an die Gemeinden in ihren Funktionen als Sicherheitsbehörde nach Art. 6 LStVG.

### A B C Also SICHERHEITSRECHT – eigener oder übertragener Wirkungskreis?

... am Beispiel  
Sicherheitsrecht

#### PRO EIGENER WIRKUNGSKREIS<sup>1)</sup>:

- Art. 83 Abs. 1 BV spricht von „örtlicher Polizei“
- Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO spricht von Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

#### PRO ÜBERTRAGENER WIRKUNGSKREIS:

- Art. 42 Abs. 1 Satz 2 LStVG ordnet den Erlass sicherheitsrechtlicher **Verordnungen** ausdrücklich dem **übertragenen** Wirkungskreis zu. Dagegen wird der Vollzug zahlreicher Verordnungen dem eigenen Wirkungskreis zugeordnet (z. B. Vollzug der Verordnung aufgrund des Art. 51 Abs. 4, 5 BayStrWG)<sup>2)</sup>.
- Art. 6 LStVG nennt außer den Gemeinden nur **Staatsbehörden** als Sicherheitsbehörden, woraus der Schluss gezogen werden kann, dass wohl der übertragene Wirkungskreis angesprochen ist.

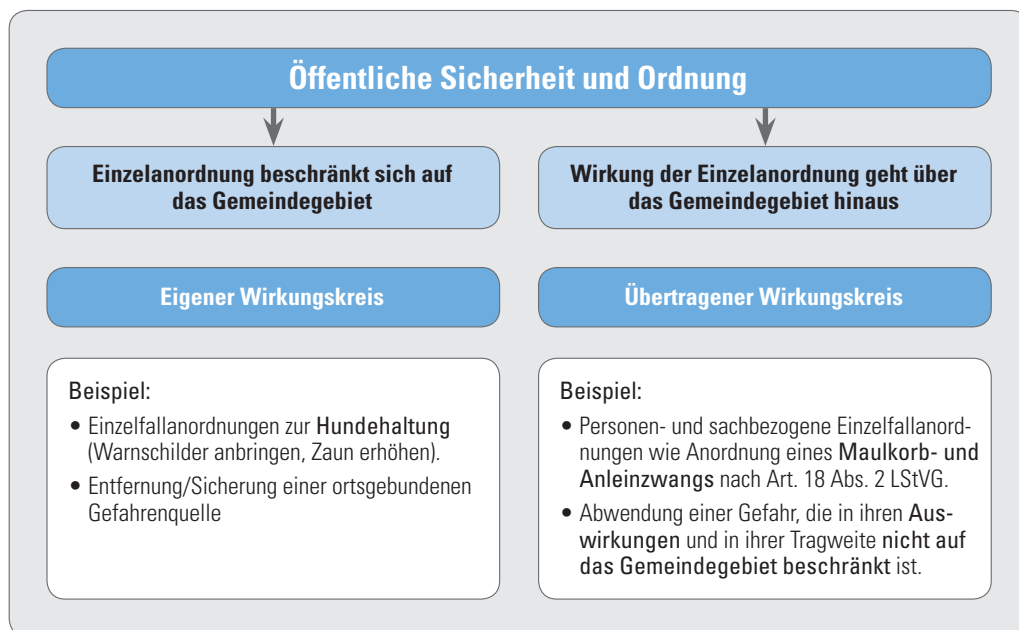
### *Was im Leben ist schon schwarz oder weiß? ... und erst im Recht!*

Für den Erlass von Einzelanordnungen der Gemeinden auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kommt es darauf an, ob sich diese ausschließlich auf das Gemeindegebiet beschränken oder ob sie in ihrer Wirkung über das Gemeindegebiet hinausgehen<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Hemmer/Wüst, Kommunalrecht Bayern, Erl. 84

<sup>2)</sup> Vgl. dazu IMBek vom 20.01.1999 (AllIMBI S. 135), zuletzt geändert durch IMBek vom 18.09.2009 (AllIMBI S. 327), insb. Nrn 1.2 ff.

<sup>3)</sup> Prandl/Zimmermann/Büchner, Erl. 8 zu Art. 57 GO, Linhart, § 22 RdNr. 15, siehe auch BayVGH vom 07.04.2004, BayVBI 2004 S. 277



Ruhig bleiben ...

Die Korrektoren von Übungs- und Prüfungsaufgaben werden, gute Argumente des Schülers vorausgesetzt, „beide“ Ergebnisse positiv werten, wenn die Angelegenheit nicht problemlos dem einen oder anderen Wirkungskreis zugeordnet werden kann. Wichtig ist es aber, den einmal beschrittenen Weg konsequent weiterzugehen und überzeugende Argumente zu liefern.

Also (zum Beispiel):

Wenn eigener Wirkungskreis,

▶ dann Rechtsaufsicht (Art. 109 Abs. 1, Art. 110 bis 114 GO)!

Wenn übertragener Wirkungskreis,

▶ dann Fachaufsicht (Art. 109 Abs. 2, Art. 115, 116 GO)!



### 5.2.2 **A B C** Der eigene Wirkungskreis der Gemeinde

#### **A B C** Was sind die wichtigsten Vorschriften?

Die „zentralen“ Vorschriften zum eigenen Wirkungskreis

- Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG
- Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV, weil der eigene Wirkungskreis mit dem Selbstverwaltungsrecht deckungsgleich ist.
- Art. 83 Abs. 1 BV
- Art. 6, 7 und 57 GO

**Wichtige Vorschriften des eigenen Wirkungskreises**

### A B C Der Inhalt des eigenen Wirkungskreises – Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

Der „zentrale Punkt“:  
Angelegenheiten der  
örtlichen Gemeinschaft

Gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV und Art. 7 Abs. 1 GO umfasst der eigene Wirkungskreis **alle** Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.

Was gehört zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft?

Dazu der sog. **Rastede-Beschluss** des **Bundesverfassungsgerichts** vom 23.11.1988<sup>4)</sup> auf den Punkt:

#### Danach

„... sind Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben ..., die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen; auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hierbei nicht an.“

Also: Das Zusammen-  
leben in der Gemeinde  
muss betroffen sein.

#### Auf den Punkt gebracht:

Aufgaben sind dann Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft, wenn sie einen ganz **engen Bezug auf das gemeindliche Zusammenleben vor Ort** haben.



Machen wir uns die Erkenntnis „Abgrenzungen dienen der Klarstellung“ zu eigen:

Überörtliche Angelegenheiten gehören nicht zu den gemeindlichen Angelegenheiten. Überörtliche Angelegenheiten sind die, die über die Bedeutung einer Gemeinde hinausgehen, also demnach Angelegenheiten der Landkreise, der Bezirke, des Freistaats Bayern, des Bundes, der EU.

„Hochzonung“ – oder:  
Veränderungen sind  
nicht ausgeschlossen

#### Nicht ein für allemal!

Diese o. g. **Formel des BVerfG in der Rastede-Entscheidung**, auch wenn nicht wirklich „ein Rezept für alle Fälle“, bringt zumindest zum Ausdruck, dass die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft **nicht ein für allemal festgelegt** sind. Örtliche Angelegenheiten können sich mit den Anschauungen der Zeit **wandeln**, können im Laufe der Zeit aus den Schuhen der Örtlichkeit **herauswachsen** und zu überörtlichen Angelegenheiten werden.

So wurden die Aufgaben der Abfallbeseitigung von den Gemeinden auf die nächstgrößere Gebietskörperschaft, die Landkreise, verlagert. In der Sprache des BVerfG: hochgezont.

#### Die Schlussfolgerung

Örtliche Angelegenheit heißt „Wir sind zuständig“ ...

Liegen nun Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft nach der Formel des BVerfG vor, ist die Gemeinde **zuständig**.

<sup>4)</sup> BVerfGE 79, 127,146 = BayVBl 1989 S. 269

Sie ist darüberhinaus nicht noch auf eine spezielle, ausdrückliche Ermächtigung zum Tätigwerden angewiesen. **Die Einstufung einer Aufgabe als örtliche Angelegenheit trägt die Handlungsbefugnis in sich (Allzuständigkeit, Art. 6 Abs. 1 GO).**

Darauf gestützt haben die Gemeinden die Möglichkeit, völlig neue Aufgaben zu kreieren und sich mit Themen zu beschäftigen, an die andere Gemeinden bisher noch gar nicht gedacht haben.

Also:

**Örtliche Angelegenheiten = Befassungskompetenz.**

... nicht ganz!

Die generelle „Handlungsfreiheit“ in allen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ist **nicht schrankenlos!**

#### Begrenzung 1

Die Angelegenheit darf nicht einem **anderen Träger** der öffentlichen Verwaltung übertragen worden sein (Art. 6 Abs. 1 Satz 2 GO).

Diese Begrenzung ist in der Praxis ohne große Bedeutung. Auf den ersten Blick könnte die Verwaltungsgemeinschaft ein Beispiel dafür sein. Aber durch die Verwaltungsgemeinschaft wird weder der Aufgabenbereich des eigenen Wirkungskreises noch die Befassungskompetenz der Mitgliedsgemeinden eingeschränkt!

#### Begrenzung 2

Vorbehalt des Gesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung)

Auch die Gemeinden als Teil der Öffentlichen Verwaltung dürfen in die **Rechte Dritter nur dann eingreifen**, wenn sie eine ausdrückliche Ermächtigung dazu in einem förmlichen Gesetz haben (**Wesentlichkeitstheorie, Demokratieprinzip, Rechtsstaatsprinzip**, Art. 20 Abs. 1, 3 GG). Die Tatsache, dass eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft vorliegt, reicht für einen Rechtseingriff nicht aus.

Also z. B.:

Keine einmalige Entschuldungsabgabe der Gemeindebürger für die Sanierung des Stadttheaters, weil sich die Gemeinde dazu auf keine spezielle Eingriffsgrundlage in einem förmlichen Gesetz berufen kann.

Die Frage, ob sich die Allzuständigkeit nur auf den eigenen Wirkungskreis bezieht oder auch auf den übertragenen Wirkungskreis, ist umstritten.

Die wörtliche Auslegung „... Erfüllung aller öffentlichen Aufgaben auf ihrem Gebiet“, schließt jedenfalls den übertragenen Wirkungskreis mit ein<sup>5)</sup>. Die Frage ist in der Praxis aber ohne Bedeutung<sup>6)</sup>.

**Allzuständigkeit in den örtlichen Angelegenheiten, es sei denn, ...**



... ein anderer Verwaltungsträger ist zuständig ...

**oder**

... geltendes Recht steht dagegen.

<sup>5)</sup> Prandl/Zimmermann/Büchner, Erl. 1 zu Art. 6 GO

<sup>6)</sup> Prandl/Zimmermann/Büchner, Erl. 1 zu Art. 6 GO



### A B C Eigener Wirkungskreis und Ermessen

Pflichtgemäßes  
Ermessen ...

Im eigenen Wirkungskreis handeln die Gemeinden nach pflichtgemäßem Ermessen (Art. 7 Abs. 2 Satz 1 GO). Sie sind „lediglich“ – das ist ja selbstverständlich – an die gesetzlichen Vorschriften gebunden (Art. 83 Abs. 4 Satz 2 BV, Art. 7 Abs. 2 Satz 2 GO).

Je nachdem, ob es sich um **Pflichtaufgaben** handelt oder um **freiwillige Aufgaben**, ist das Ermessen „kleiner oder größer“.

### A B C Pflichtaufgaben und Ermessen

... bei den  
Pflichtaufgaben,

Bei den Pflichtaufgaben hat der Gesetzgeber entschieden, dass die Gemeinde eine Aufgabe erfüllen muss. Das „**Ob**“ ist also nicht „verhandelbar“. Dagegen kann die Gemeinde über das „**Wie**“ der Aufgabenerfüllung entscheiden.

Oder anders formuliert:

- Entschließungsermessen: Nein ✓
- Gestaltungsermessen: Ja ✓

#### Beispiel Abwasserbeseitigung

Die Frage, ob die Gemeinde in Sachen **Abwasserbeseitigung** überhaupt aktiv wird, hat der Gesetzgeber in Art. 34 BayWG entschieden. Die Gemeinde **muss!**

Es bleibt ihr aber überlassen,

- die Abwasserbeseitigung ganz oder zum Teil in **kommunaler Zusammenarbeit** mit anderen Gemeinden zu erfüllen (vgl. dazu auch Art. 57 Abs. 3 GO und die möglichen Formen der kommunalen Zusammenarbeit nach dem KommZG, Kapitel 12),
- die Benutzungsfragen **öffentlich-rechtlich** oder **privatrechtlich** zu regeln,
- die Abwasserbeseitigung über einen **Regiebetrieb** oder einen **Eigenbetrieb** oder ein **Kommunalunternehmen** oder in einer **privatrechtlichen Organisationsform** zu betreiben.

### A B C Freiwillige Aufgaben und Ermessen

... bei den freiwilligen  
Aufgaben

Bei den freiwilligen Aufgaben hat die Gemeinde einen „**doppelten**“ **Ermessensspielraum**. Sie entscheidet über das „**Ob**“ und ebenso über das „**Wie**“ der Aufgabenerfüllung.

#### Beispiel Kulturzentrum

Die Gemeinde entscheidet „ganz allein“, ob sie ein Kulturzentrum errichtet, und auch über alle Fragen des „**Wie**“ (z. B. Größe, für welche Zwecke gedacht, Organisationsform und so weiter).

Nur am Rande sei erwähnt, dass die Gemeinde natürlich auch beim Bau des Kulturzentrums an Recht und Gesetz gebunden ist. So benötigt sie wie der „Normalbürger“ auch eine Baugenehmigung und sie muss sich rechtzeitig fragen, ob sie sich – mit Blick auf die Pflichtaufgaben – das Projekt auch leisten kann, verringert sich doch durch die Unterhaltungskosten die jährliche freie Finanzspanne der Gemeinde.

**Am Rande:**

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist der ständige Begleiter der Gemeinde, unabhängig, ob es Pflichtaufgaben oder freiwillige Aufgaben sind (Art. 61 Abs. 2 GO). Auch er wird die Ermessensüberlegungen beeinflussen.



**A B C** Welche Aufgaben gehören zum eigenen Wirkungskreis?

Es wäre schön, auch für die Verfasser dieses Lehrbuchs, wenn auf einen lückenlosen Aufgabenkatalog verwiesen werden könnte. Den gibt es aber nicht.

VierTipps**TIPP 1**

Einen schönen Überblick bietet die Zusammenfassung in

Hofer Hochschulsripten, Kommunalrecht, 11. Auflage, Peter Raithel, Aufgaben einer Gemeinde, S. 27 ff.

**TIPP 2**

Die IMBek vom 20.01.1999 (AllMBI S. 135) über die Erhebung von Verwaltungskosten für Amtshandlungen im eigenen Wirkungskreis der Gemeinden und Gemeindeverbände, zuletzt geändert durch IMBek vom 18.09.2009 (AllMBI S. 327), gibt auch gute Anhaltspunkte (Nrn. 1.2 ff.).

**TIPP 3**

Auch das staatliche Kostenverzeichnis (Anlage zur Verordnung über den Erlass des Kostenverzeichnisses zum Kostengesetz vom 12.10.2001, GVBl S. 766, zuletzt geändert durch Verordnung vom 30.07.2012, GVBl S. 409, ist hilfreich, weil die darin genannten Maßnahmen für die Gemeinden zum übertragenen Wirkungskreis gehören.

**TIPP 4**

Und schließlich ist die Verordnung über Aufgaben der Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften vom 30.04.1995 (GVBl. S. 259), zuletzt geändert durch Verordnung vom 19.02.2008 (GVBl S. 69) hilfreich. In der Verordnung sind Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises aufgezählt, die in der Zuständigkeit der Mitgliedsgemeinden verbleiben. Rückschluss: Diese Aufgaben gehören eben nicht zum eigenen Wirkungskreis.

Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen – Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV – begnügen sich – für die Verfassungsregelungen ganz typisch – mit sehr allgemeinen Formulierungen, nämlich den uns bekannten „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“.

Konkreter werden Art. 83 BV und Art. 57 GO.



1

2

3

4

a) **A B C** Annäherung an konkrete Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches über Art. 83 Abs. 1 BV

Eigener Wirkungsbereich  
und Art. 83 BV

„Eine gute Adresse“ in Sachen Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches“ ist Art. 83 Abs. 1 BV, leider eine Vorschrift mit Schwächen<sup>7)</sup>.

Eine gute Adresse, ...

Art. 83  
Abs. 1 BV

Wirkungsbereich  
der Gemeinden

(1) In den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden (Art. 11 Abs. 2) fallen insbesondere die Verwaltung des Gemeindevermögens und der Gemeindebetriebe; der örtliche Verkehr nebst Straßen- und Wegebau; die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Licht, Gas und elektrischer Kraft;  
Einrichtungen zur Sicherung der Ernährung;  
Ortsplanung, Wohnungsbau und Wohnungsaufsicht;  
örtliche Polizei, Feuerschutz;  
örtliche Kulturpflege;  
Volks- und Berufsschulwesen und Erwachsenenbildung; Vormundchaftswesen und Wohlfahrtspflege; örtliches Gesundheitswesen;  
Ehe- und Mütterberatung sowie Säuglingspflege;  
Schulhygiene und körperliche Ertüchtigung der Jugend; öffentliche Bäder;  
Totenbestattung;  
Erhaltung ortsgeschichtlicher Denkmäler und Bauten.

... aber mit Schwächen

Der Art. 83 Abs. 1 BV hat seine Schwächen, weil er

- nur eine **beispielhafte Aufzählung** enthält und bei Weitem keinen erschöpfenden Überblick gibt,
- nicht zwischen **kreisangehörigen** und **kreisfreien** Gemeinden unterscheidet,
- nicht zwischen **freiwilligen Aufgaben** und **Pflichtaufgaben** unterscheidet und
- auf die Aufgaben und Zuständigkeiten in dem beim Inkrafttreten der BV bestehenden Umfang beschränkt ist.

Am Rande:

Der unbestrittene Vorteil des Art. 83 BV liegt darin, dass es dem Landesgesetzgeber verwehrt ist, durch ein einfaches Gesetz den Gemeinden auch nur eines der in Art. 83 Abs. 1 BV genannten Aufgabengebiete zu entziehen. Wohl aber kann der Gesetzgeber die einzelnen Aufgabenbereiche konkretisieren, was er ja in vielen Fällen auch macht.

Bei genauer Betrachtung geht demnach der Art. 83 Abs. 1 BV weiter als der Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, weil er im Gegensatz zum Art. 28 GG den Gemeinden ganz bestimmte Aufgabenbereiche garantiert (Aufgabengarantie!). Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sichert den Gemeinden lediglich ein Aufgabenzugriffsrecht, keinen festen Aufgabenbestand (Zugriffsgarantie).



<sup>7)</sup> Knemeyer, Bayerisches Kommunalrecht, RdNr. 146

Frage:

**C** Hat ein Gemeindebürger ein einklagbares Recht auf Erfüllung einer Aufgabe aus dem Katalog des Art. 83 Abs. 1 BV?

Antwort:

Art. 83 Abs. 1 BV gibt wichtige Beispiele für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden. Diese Aufgaben sollten den Gemeinden grundsätzlich erhalten bleiben. Der Einzelne kann aus Art. 83 Abs. 1 BV, wie auch aus Art. 57 GO, keinerlei Ansprüche ableiten. Es besteht kein einklagbarer Anspruch der Gemeindebürger auf Erfüllung gemeindlicher Aufgaben (weder aus den Art. 57 und 58 GO noch aus Art. 83 Abs. 1 BV), auch nicht der gemeindlichen Pflichtaufgaben, weil es sich bei den Vorschriften nur um Aufgabenzuweisungsnormen handelt, die der Aufgabenabgrenzung zwischen Gemeinde und Staat dienen. Subjektive Rechte (vgl. § 42 Abs. 2 VwGO) lassen sich aus den vorweg genannten Bestimmungen nicht ableiten.



b) **A B C** Annäherung an konkrete Aufgaben des eigenen Wirkungskreises über Art. 57 GO

In Art. 57 GO finden wir die Gliederung des eigenen Wirkungskreises in freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben.

Lassen Sie uns einen Blick auf das System des Art. 57 GO werfen, weil Sie bei einer Frage in einer Klausur- oder Prüfungsaufgabe, bei der die richtige Zuordnung zur freiwilligen Aufgabe oder Pflichtaufgabe eine Rolle spielt, immer hier ansetzen sollten.

Eigener Wirkungskreis  
und Art. 57 GO

**Freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben im „System“ des Art. 57 GO**

- 1 **Abs. 1 Satz 1 = freiwillige Aufgaben *Sollaufgaben***
- 2 **Abs. 1 Satz 2 i. V. mit Spezialvorschrift = Pflichtaufgaben**
- 3 **Abs. 2 Satz 1 = Pflichtaufgabe Trinkwasserversorgung**
- 4 **Abs. 2 Satz 2 i. V. mit Spezialvorschrift = Pflichtaufgaben**
- +
- 5 **Sonstige freiwillige Aufgaben, gestützt auf die Allzuständigkeit**

„System“ des  
Art. 57 GO

Zu **1** Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO ▶ Sollaufgaben  
und  
**5** ▶ sonstige freiwillige Aufgaben

Sollaufgaben

In Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO sind die „Sollaufgaben“ angesprochen, eine dem Art. 83 Abs. 1 BV angenäherte **beispielhafte Aufzählung**, gefasst in Aufgabenbereichen. Es sind Aufgaben, die nicht „unbedingt sein müssen“, nicht lebensnotwendig bzw. „unbedingt erforderlich“, aber auf jeden Fall **wünschenswert** sind, weil sie die Lebensqualität erhöhen (Daseinsvorsorge, Infrastruktur). U. U. gelten die Einrichtungen auch als **Zugpferde** für Besucher, z. B. in Fremdenverkehrsregionen, sie können auch **Standortvorteile** bei der Ansiedlung neuer Betriebe sein. Mitunter wird ein Aufgabenbereich des Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO zu einer „faktischen“ Pflichtaufgabe, weil die Aufgabe „einfach dazugehört“, „nicht fehlen darf“.

Beispiele

*Öffentlicher Nahverkehr in großen Städten. Anschluss an die Geothermie*

Beispiele

**für Sollaufgaben<sup>8)</sup>**

**Aufgabenbereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung**

*Bereitstellung einer Raumreserve für Katastrophenfälle*

**Aufgabenbereich Feuersicherheit**

*Unterstützung des Landkreises hinsichtlich überörtlich erforderlicher Fahrzeuge, Geräte und Feuerwehreinrichtungen, z.B. Unterstellmöglichkeit einer Drehleiter oder Schulung der „Feuerwehler“ im Umgang mit einer Unfallrettungsschere*

**Aufgabenbereich Straßen- und Verkehrswesen**

*Bau von Gemeindestraßen*

*Verkehrsplanung in der Gemeinde*

*Straßennamen*

*Öffentlicher Personennahverkehr, z.B. U- und S-Bahnen, Straßenbahnen, Buslinien, einschließlich der Haltestellen, Bahnhöfe, Betriebshöfe*

**Aufgabenbereich Gesundheit**

*Mütterberatungsstelle*

*Säuglingspflegekurse*

*Drogenberatung*

*Ernährungsberatung*

**Aufgabenbereich Soziale Angelegenheiten**

*Altenweihnachtsfeiern*

*Sozialstationen*

*Wärmestuben*

*Waisenhäuser*

*Jugendzentren*

*Kinderspielplätze*

**Aufgabenbereich Öffentlicher Unterricht, Erwachsenenbildung**

*Volkshochschulen*

*Musikschulen*

**Aufgabenbereich Jugendertüchtigung**

*Sportanlagen*

*Unterstützung der Sportvereine*

**Aufgabenbereich Kultur und Archivpflege**

*Theater*

*Unterstützung von Trachtengruppen*

*Heimatabende*

*Heimatspfleger*

*Volksfeste*

<sup>8)</sup> Zitiert aus Hofer Hochschulschriften, Kommunalrecht, Seite 27 ff., Aufgaben einer Gemeinde von Peter Raithe

*Ortsverschönerungen*

*Büchereien*

*Ausstellungen*

*Messen*

*Partnerschaften*

**Aufgabenbereich Sport und Erholungseinrichtungen**

*Naherholungsgebiete*

*Wanderwege*

*Bolzplätze*

*Rodelbahnen*

*Freibäder*

*Hallenbäder*

*Bergbahnen*

*Eissporthallen*

Beispiele

Die Grenzen der in Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO genannten Sollaufgaben:

### 1. **A B C** LEISTUNGSFÄHIGKEIT

Die Leistungsfähigkeit ist dann überschritten, wenn die Schaffung einer der in Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO genannten öffentlichen Einrichtungen die

► **Finanzkraft** (finanzielle Leistungskraft) der Gemeinde

und die

► **Verwaltungskraft** (Personalaufwand, Sachaufwand)<sup>9)</sup>

übersteigen würde.

Leistungsfähigkeit  
der Gemeinde

### 2. ERFORDERLICHKEIT

Jede Gemeinde wird für sich an ihren „ganz spezifischen“ örtlichen Verhältnissen messen, ob eine der in Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO genannten Einrichtungen erforderlich ist. Jede Gemeinde hat damit einen **Beurteilungsspielraum** in Sachen „individuelle Bedürfnisse“. Mitentscheidend wird insbesondere die Größe der Gemeinde sein, die geografische Lage (Ballungsraum, im Speckgürtel einer Großstadt, im Voralpengebiet), die Siedlungsstruktur und so weiter.

Erforderlichkeit der  
Aufgabenerfüllung

Darüber hinaus gibt es eine ganze Reihe **sonstiger freiwilliger Aufgaben**, die nicht den Soll-Aufgabenbereichen des Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO zugeordnet werden können.

Freiwillige Aufgaben

*Ehrung verdienter Persönlichkeiten, Art. 16 GO*

*Öffentlichkeitsarbeit*

*Marketing*

*Mitgliedschaft in Vereinen*

*Erstellung eines Mietspiegels*

Beispiele

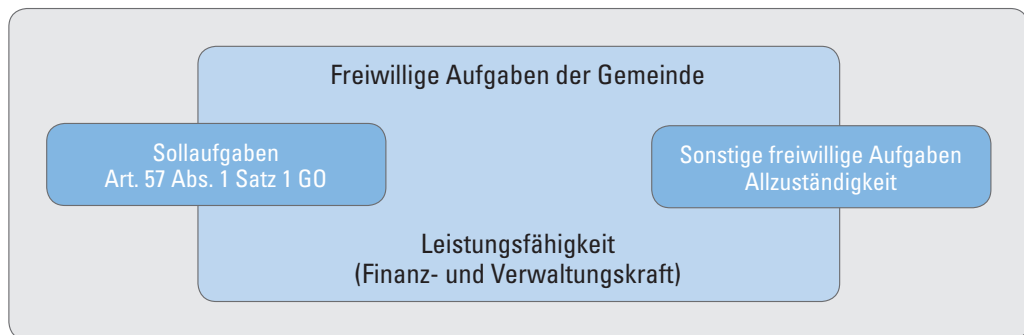
All diese sonstigen freiwilligen Aufgaben, die aus der **Allzuständigkeit** der Gemeinde fließen, sind im Vergleich zu den Sollaufgaben nachrangig.

Nachrangigkeit

Eine genaue Abgrenzung Sollaufgaben/sonstige freiwillige Aufgaben erscheint aber, zugegeben, praxisfremd.

<sup>9)</sup> Prandl/Zimmermann/Büchner, Erl. 3 zu Art. 57 GO

**A B C** Also:



Zu **2** Art. 57 Abs. 1 Satz 2 GO i. V. mit einer Spezialvorschrift

► **Pflichtaufgaben**

**Pflichtaufgaben, Ausgangsbetrachtung:**  
Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO

Aus den in Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO genannten Sollaufgaben-Bereichen können durch besondere gesetzliche Vorschriften **Pflichtaufgaben** werden. Es liegt also in der Hand des Gesetzgebers, aus einer freiwilligen Sollaufgabe eine Pflichtaufgabe zu machen. In vielen Fällen hat er davon schon Gebrauch gemacht.

Zwei Beispiele:

**Beispiel 1**

**Feuersicherheit**

Nach Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO gehört die Feuersicherheit zu den freiwilligen Sollaufgaben der Gemeinde.

Dazu aber Art. 1 Abs. 1 BayFwG

**Aufgaben der Gemeinden**

(1) Die Gemeinden haben als Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis dafür zu sorgen, dass drohende Brand- oder Explosionsgefahren beseitigt und Brände wirksam bekämpft werden (abwehrender Brandschutz) sowie ausreichende technische Hilfe bei sonstigen Unglücksfällen oder Notständen im öffentlichen Interesse geleistet wird (technischer Hilfsdienst). §

(2) <sup>1</sup>Zur Erfüllung dieser Aufgaben haben die Gemeinden in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gemeindliche Feuerwehren (Art. 4 Abs. 1) aufzustellen, auszurüsten und zu unterhalten. <sup>2</sup>Sie haben in diesen Grenzen außerdem die notwendigen Löschwasserversorgungsanlagen bereitzustellen und zu unterhalten.

**Beispiel 2**

**Öffentlicher Verkehr**

Dazu Art. 51 BayStrWG

**Gemeindliche Beleuchtungs-, Reinigungs-, Räum- und Streupflicht**

(1) <sup>1</sup>Zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung haben die Gemeinden innerhalb der geschlossenen Ortslage nach ihrer Leistungsfähigkeit die öffentlichen Straßen zu beleuchten, zu reinigen, von Schnee zu räumen und alle gefährlichen Fahrbahnstellen, die Fußgängerüberwege und die Gehbahnen bei Glätte zu streuen, wenn das dringend erforderlich ist und nicht andere aufgrund sonstiger Rechtsvorschriften (insbesondere der Verkehrssicherungspflicht) hierzu verpflichtet sind. <sup>2</sup>Dabei sollen vorrangig umweltfreundliche Streumittel verwendet werden. <sup>3</sup>Die Verwendung von Streusalz und umweltschädlichen anderen Stoffen ist dabei auf das aus Gründen der Verkehrssicherheit notwendige Maß zu beschränken. §

(2) <sup>1</sup>Die Gemeinden sind verpflichtet, das Streuen an gefährlichen Fahrbahnstellen und Fußgängerüberwegen bei Glätte allgemein als eigene Aufgabe zu übernehmen, wenn ihnen dies zumutbar ist.

Sie sehen also, dass der Gesetzgeber bestimmte Aufgaben im Bereich Feuer-sicherheit und Öffentlicher Verkehr – und das sind nur zwei Beispiele von vielen – zu Pflichtaufgaben der Gemeinden verdichtet hat.



### Zu 3 Art. 57 Abs. 2 Satz 1 GO

#### ► Pflichtaufgabe Trinkwasserversorgung

Die einzige konkrete, sich **unmittelbar aus Art. 57 GO ergebende Pflichtaufgabe** ist die Verpflichtung der Gemeinden zur Herstellung und Unterhaltung von aus Gründen des öffentlichen Wohls erforderlichen Einrichtungen der **Trinkwasserversorgung**. Art. 57 Abs. 2 Satz 1 GO ist im Zusammenhang mit § 37 Abs. 1 Infektionsschutzgesetzes und der Trinkwasserverordnung<sup>10)</sup> zu sehen.

„Selten klare Aussage“: Trinkwasserversorgung

Das „Angebot“ des Gesetzgebers oder besser der „Wink mit dem Zeigefinger“, nicht nur die herausragende Pflichtaufgabe der Trinkwasserversorgung, sondern auch andere Pflichtaufgaben in kommunaler Zusammenarbeit gemeinsam mit Nachbargemeinden zu erfüllen (Art. 57 Abs. 3 GO), wird in der Praxis aus vielerlei Gründen „freiwillig“ angenommen.

Wenn nötig, in kommunaler Zusammenarbeit

Die damit versteckte „Drohung“ des Gesetzgebers in Art. 57 Abs. 3 GO, die Gemeinden zur Zusammenarbeit zu verpflichten (Pflichtvereinbarung, Art. 16 KommZG oder Pflichtverband, Art. 28 KommZG), ist für deren Entscheidung zur kommunalen Zusammenarbeit kaum von Bedeutung. Ausschlaggebend sind vielmehr die Vorteile, die eine gemeinsame Aufgabenerfüllung in kommunaler Zusammenarbeit bieten.

Näheres dazu im 12. Kapitel Kommunale Zusammenarbeit.

### Zu 4 Art. 57 Abs. 2 Satz 2 GO i. V. mit einer Spezialvorschrift

#### ► Pflichtaufgaben

Gemäß Art. 57 Abs. 2 Satz 2 GO bleiben sonstige gesetzlich festgelegte Verpflichtungen der Gemeinden unberührt. Konkret bedeutet das, dass die Gemeinden zur Erfüllung all derjenigen Aufgaben verpflichtet sind, die ihnen durch **spezielle Rechtsvorschriften** auferlegt werden.

„Auffangwanne“ mit breiter Streuung

Diese speziellen Vorschriften befinden sich teilweise in der **GO** selbst.

- Art. 18 GO; die Pflicht, jährlich mindestens eine Bürgerversammlung abzuhalten
- Art. 45 Abs. 1 GO; Erlass einer Geschäftsordnung
- Art. 103 Abs. 2 GO; Bildung eines Rechnungsprüfungsausschusses in Gemeinden über 5.000 Einwohner
- Art. 63 Abs. 1 GO; Erlass einer Haushaltssatzung

Beispiele

<sup>10)</sup> Vom 28.11.2011 (BGBl I S. 2370), geändert durch G vom 22.12.2011 (BGBl I S. 3044)



Die allermeisten Pflichtaufgaben „liefern“ aber andere Gesetze.

#### Beispiele

- Abwasserbeseitigung, Art. 34 BayWG
- Erschließung nach § 123 BauGB
- Aufstellung von Bauleitplänen, §§ 1, 2 BauGB



Ob sich eine Pflichtaufgabe aus Art. 57 Abs. 1 Satz 2 GO i.V. mit einer anderen gesetzlichen Bestimmung ergibt oder aus Art. 57 Abs. 2 Satz 2 GO i.V. mit einer speziellen Vorschrift, ist letztlich ohne Bedeutung.

Pflichtaufgabe ist Pflichtaufgabe.



Eine Rangfolge innerhalb der Pflichtaufgaben gibt es grundsätzlich nicht. Alle Pflichtaufgaben müssen von der Gemeinde erfüllt werden. Die Frage des „Ob“, die Frage der Erforderlichkeit, stellt sich für die Gemeinde nicht. Sie hat der Gesetzgeber beantwortet.

Sollte es der Gemeinde aber aus finanziellen Gründen vorübergehend unmöglich sein, alle Pflichtaufgaben sofort zu erfüllen, wird sie sich die Reihenfolge gut überlegen müssen. Die herausragende Pflichtaufgabe ist zweifelsohne die Trinkwasserversorgung. Sie geht allen anderen vor. „Danach“ hat die Gemeinde die weitere Reihenfolge im Einzelfall nach pflichtgemäßem Ermessen festzulegen.



Und gleich noch ein Merksatz, der nicht schwer zu „verarbeiten“ ist:

Pflichtaufgaben gehen vor! Es liegt in der Natur der Sache, dass Pflichtaufgaben Vorrang vor den Sollaufgaben und sonstigen freiwilligen Aufgaben haben.

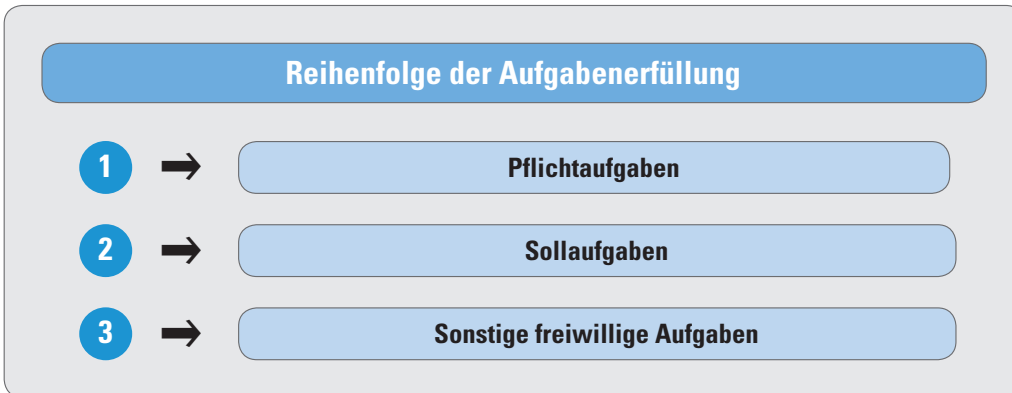
#### Frage

Gibt es auch unter den freiwilligen Aufgaben eine bestimmte Rangordnung?

#### Antwort

Die Sollaufgaben des Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO gehen den übrigen, weiteren freiwilligen Aufgaben, deren sich die Gemeinde im Rahmen ihrer aus dem Selbstverwaltungsrecht fließenden Allzuständigkeit (Art. 6 Abs. 1 GO) annehmen kann, vor.

Ob die Unterscheidung der freiwilligen Aufgaben in Sollaufgaben und sonstige freiwillige Aufgaben Sinn macht, ist fraglich, zumal die Grenzen in der Praxis mitunter fließend sein werden und wohl die allermeisten sonstigen freiwilligen Aufgaben in den unbestimmten Rechtsbegriffen des Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO aufgehen werden.



Reihenfolge

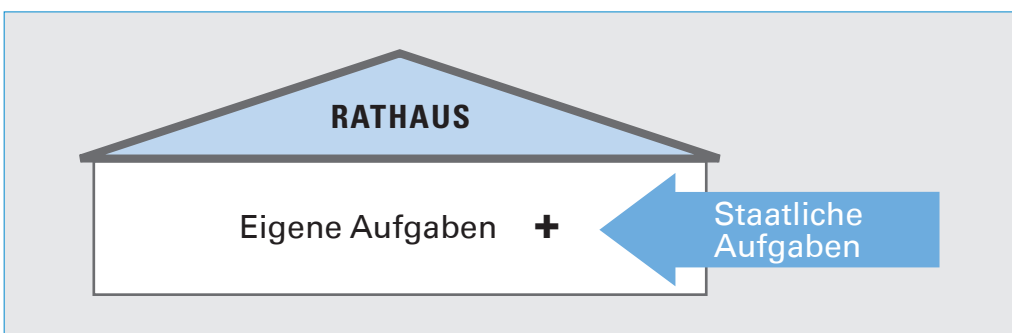
**Tipp:** Wenn es um den eigenen Wirkungskreis geht, sollten Sie bei einer Übungs- oder Prüfungsaufgabe immer mit den beiden „Kernvorschriften“ Art. 7 und 57 GO die Lösung beginnen. Sie sind der Ausgangspunkt auf der Suche nach einer gesetzlichen Grundlage für die Pflichtaufgaben oder für die freiwilligen Aufgaben.

5.2.3 **A B C** Der übertragene Wirkungskreis

Übertragener Wirkungskreis

Die wichtigsten Vorschriften:  
Art. 11 Abs. 3 BV, Art. 8 und 58 GO

Zum übertragenen Wirkungskreis gehören alle Aufgaben, die durch **förmliches Gesetz** oder durch **Rechtsverordnung** ausdrücklich den Gemeinden zur **Besorgung namens des Staates** oder anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts zugewiesen sind (Art. 11 Abs. 3 BV, Art. 8 Abs. 1 GO).



Staatliche Aufgaben

Was sind das für Aufgaben, die der Staat aus der Hand gibt?

Einige Beispiele<sup>11)</sup> sprechen für sich:

- *Standesamtswesen*  
Beurkundung von Geburten, Eheschließungen, Sterbefällen  
Führung von Familienbüchern

Beispiele

<sup>11)</sup> Hofer Hochschulschriften, Kommunalrecht, Seite 27 ff., Aufgaben einer Gemeinde von Peter Raithel

## Beispiele

- **Meldewesen**  
*Führung und Fortschreibung der Einwohnermeldekartei*
- **Passwesen**  
*Ausstellung von Personalausweisen*  
*Ausstellung von Kinderausweisen*  
*Ausstellung von Reisepässen*
- **Straßen- und Verkehrswesen**  
*Kommunale Verkehrsüberwachung im ruhenden Verkehr und bei Geschwindigkeitsüberschreitungen*
- **Mithilfe bei sämtlichen Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheiden**

Hintergrund: einheitlicher Gesetzesvollzug

Die vorweg genannten Beispiele verdeutlichen, dass es sich bei den übertragenen Angelegenheiten um staatliche Aufgaben handelt, die im Interesse des Gesamtstaats<sup>12)</sup> einen **möglichst einheitlichen landesweiten oder bundesweiten Vollzug erfordern**. Der unentbehrliche einheitliche Vollzug ist durch generelle (Art. 8 Abs. 2 GO) oder für den Einzelfall erlassene (Art. 116 GO) „punktgenaue“ **Weisungen** gesichert.

### A B C Einige Fragen drängen sich da förmlich auf



1. Tritt die Gemeinde im Vollzug übertragener Aufgaben als staatliche Behörde auf?
2. Wer ist Beklagter, wenn sich der Betroffene gegen eine gemeindliche Entscheidung des übertragenen Wirkungskreises wehrt?
3. Wer entschädigt die Gemeinde für die zusätzlichen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises?

Auch übertragene Aufgaben sind gemeindliche Angelegenheiten

#### Zu 1.

Mit der Zuweisung einer staatlichen Aufgabe in den übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden wird sie zu einer gemeindlichen Aufgabe (Art. 6 Abs. 2 GO).

Das bedeutet, dass z. B. die Große Kreisstadt Germering beim Vollzug der Aufgaben als untere Bauaufsichtsbehörde (betroffen ist der übertragene Wirkungskreis, vgl. Art. 9 Abs. 2 GO, § 1 Nr. 1 GrKrV, Art. 53 Abs. 1, Art. 54 Abs. 1 BayBO) nicht im Namen oder in Vertretung des Staates auftritt, sondern als GKSt Germering. Die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises verlagern sich aus der Verbandskompetenz des Staates in die Verbandskompetenz der Gemeinde.

#### Zu 2.

Beklagte im Vollzug der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ist demnach die Gemeinde, in unserem Beispielfall zu 1. die Große Kreisstadt Germering (vgl. dazu § 78 VwGO). Sie muss also das, was sie sich im Vollzug der übertragenen Aufgaben eingebrockt hat, selber auslöffeln, so z. B. im Fall einer Baubeseitigungsanordnung. Das gilt sogar dann, wenn die Große Kreisstadt auf Weisung der Fachaufsichtsbehörde gezwungenermaßen eine Baubeseitigungsanordnung erlassen hat, gegen die der Adressat klagt. Um im Fall zu bleiben: die Regierung von Oberbayern weist die GKSt Germering an, gegen die Firma BauConsulting mbH eine Baubeseitigungsanordnung nach

Im Klagefall ist die Gemeinde „dran“.

<sup>12)</sup> Knemeyer, Bayerisches Kommunalrecht, RdNr. 160

Art. 76 Satz 1 BayBO zu erlassen (vgl. Art. 83 Abs. 4 Satz 3 BV, Art. 115 Abs. 2, Art. 116 Abs. 1 Satz 2 GO). Die Stadt Germering hätte sich, nach genauen Abwägungen der Ermessensentscheidung, für eine mehrjährige Duldung des Schwarzbaus ausgesprochen. Gegen ihren eigenen Willen muss die Stadt die Beseitigung verlangen und sie muss im Fall der Klage hinter ihrer Entscheidung stehen.

Es darf aber auf die Schranken des Art. 109 Abs. 2 **Satz 2** GO hingewiesen werden, im vorliegenden Fall auf Art. 109 Abs. 2 Satz 2 **Nr. 1** GO. Der Gemeinde wird dadurch ein **Anspruch auf Beachtung** der den Fachaufsichtsbehörden bei Eingriffen in das gemeindliche **Verwaltungsermessen** durch Art. 109 Abs. 2 Satz 2 GO gesetzten **Schranken** eingeräumt. Verstößt die Fachaufsichtsbehörde bei Wahrnehmung ihres Weisungsrechts gegen Art. 109 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 GO, ist die Gemeinde klagebefugt (§ 42 Abs. 2 VwGO), weil sie möglicherweise in eigenen Rechten verletzt sein kann<sup>13)</sup>.

### Zu 3.

Mit der Verpflichtung, die übertragenen staatlichen Aufgaben zu erfüllen, geht auch die Pflicht auf die Gemeinden über, den notwendigen finanziellen Aufwand dafür zu tragen.

Die Gemeinden können sich aber auf Art. 83 Abs. 3 BV und auf Art. 8 Abs. 4 GO berufen. Sie ermahnen den Staat, mit der Übertragung von Aufgaben gleichzeitig die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Mit Gesetz vom 10.11.2003 (GVBl S. 816) wurde in die BV das **Konnexitätsprinzip** festgeschrieben (Art. 83 Abs. 3 BV). Für die Zukunft, also ab 2004, gilt damit die Pflicht des Staates, gleichzeitig im Zusammenhang mit der Übertragung neuer Aufgaben oder bei inhaltlichen Verschärfungen von Aufgaben Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen („**Wer anschafft, zahlt.**“)<sup>14)</sup>.

Für die Finanzierung der „**Altaufgaben**“ gilt das Konnexitätsprinzip nicht. Der Staat erfüllt seine Verpflichtung nach Art. 83 Abs. 3 BV (in der alten Fassung) „durch die Überlassung von eigenen Einnahmemöglichkeiten oder aber durch die Bereitstellung von staatlichen Mitteln“ (Zuweisungen im Einzelfall oder laufende Zuschüsse; Stichwort Finanzzuweisung).

#### Auszug aus Art. 7 FAG



#### Finanzzuweisungen

- (1) Die Gemeinden, die Verwaltungsgemeinschaften und die Landkreise erhalten Finanzzuweisungen als Ersatz des Verwaltungsaufwands für die Aufgaben des jeweils übertragenen Wirkungskreises, ...
- (2) Als Finanzzuweisungen werden gewährt:
  - ...
    3. den kreisangehörigen Gemeinden Zuweisungen in Höhe von 16,70 € je Einwohner und Haushaltsjahr. Bei Gemeinden, die einer Verwaltungsgemeinschaft angehören, werden die Zuweisungen unmittelbar an die Verwaltungsgemeinschaft ausbezahlt. ...
    4. den kreisfreien Gemeinden Zuweisungen in Höhe von 33,40 € je Einwohner und Haushaltsjahr, ...

Weisungsschranken

Finanzielle Beteiligung  
des Staates

Konnexitätsprinzip

Finanzzuweisungen

<sup>13)</sup> Prandl/Zimmermann/Büchner, Erl. 12 zu Art. 109 GO

<sup>14)</sup> Kommunalverfassungsrecht Bayern, Erl. 4.3 zu Art. 8 GO

### Verlagerung der Verbandskompetenz

#### Beispiele

### A B C Wirkung der Übertragung

Die Übertragung bedeutet, dass die Aufgabenerfüllung weg vom Staat in die **Verbandskompetenz** der jeweiligen Gemeinde verlagert wird. Die Aufgabenübertragung ist für alle Gemeinden verbindlich. Die Unterscheidung freiwillige Aufgabe oder Pflichtaufgabe kennt der übertragene Wirkungskreis nicht.

Ein **Entschließungsermessen** scheidet weitestgehend aus.

Zwei Beispiele für die **Ausnahme von der Regel**, soweit keine **Ermessensreduzierung auf Null** vorliegt,

- der Erlass von **Verordnungen** (vgl. Art. 46 LStVG),
- **Beseitigung von Anlagen, die im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet oder geändert wurden** (vgl. Art. 76 BayBO).

Auch die Art und Weise der Aufgabenerfüllung, das „Wie“, gibt der Auftraggeber Staat weitgehend vor.

Im EU-Recht würde man zumindest von einer Rechtsangleichung sprechen, wenn nicht sogar von einer Rechtsvereinheitlichung.

Warum erfüllt der Staat die Aufgaben nicht selbst?

Zwei Gründe sprechen dafür:

1. Der Staat erspart sich eine kostspielige eigene Staatsverwaltung vor Ort.
2. Der Staat nutzt gleichzeitig das Prinzip der ortsnahen, bürgerschaftsverbundenen Aufgabenerfüllung.

### 5.3 A B C Der Umfang der beiden Wirkungskreise in den Großen Kreisstädten und in den kreisfreien Städten

#### Besonderheiten – GKSt – kreisfreie Gemeinde

Auch die Großen Kreisstädte und die kreisfreien Städte haben jeweils einen **eigenen Wirkungskreis** mit **freiwilligen Aufgaben** und **Pflichtaufgaben** und einen **übertragenen Wirkungskreis**.

#### A. Unterschied „normale“ kreisangehörige Gemeinde/Große Kreisstadt



Unterschiede gibt es nur im **übertragenen Wirkungskreis**. Zu den üblichen Aufgaben, die alle – noch so kleinen – Gemeinden erfüllen müssen<sup>151</sup>, kommen bei der GKSt im übertragenen Wirkungskreis die Aufgaben der Verordnung über Aufgaben der Großen Kreisstädte hinzu (vgl. Art. 9 Abs. 2 GO).

Wichtigstes Beispiel: Die Großen Kreisstädte sind untere Bauaufsichtsbehörden.

<sup>151</sup> Die Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften werden von diesen Aufgaben grundsätzlich entlastet, vgl. Art. 4 Abs. 1 VGemO

### Auszug aus der Verordnung über Aufgaben der Großen Kreisstädte (GrKrV)



Aufgrund des Art. 9 Abs. 2 Satz 1 GO und ... erlässt die Bayerische Staatsregierung folgende Verordnung:

§ 1

(1) Die Großen Kreisstädte erfüllen im übertragenen Wirkungskreis folgende Aufgaben, die sonst vom Landratsamt als der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahrzunehmen sind:

1. Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde (Art. 53 Abs. 1 der BayBO),
2. ...

## B. Unterschied „normale“ kreisangehörige Gemeinde/ kreisfreie Gemeinde

Gemäß Art. 9 Abs. 1 Satz 1 GO (vgl. auch Art. 77 Abs. 1 Satz 1 BV) erfüllen die kreisfreien Gemeinden auch (also neben den üblichen Aufgaben, die alle Gemeinden zu erfüllen haben) die Aufgaben des **staatlichen Landratsamts**.

Die kreisfreie Gemeinde wird in diesen Angelegenheiten im **übertragenen Wirkungskreis** tätig: sie ist insoweit **Kreisverwaltungsbehörde**. Der Begriff **Kreisverwaltungsbehörde** ist deshalb irreführend, weil eben nicht die Aufgaben der Kommune Landkreis damit gemeint sind, sondern die Aufgaben des Landratsamtes als untere **staatliche Verwaltungsbehörde** (vgl. auch Art. 37 Abs. 1 Satz 2 LKrO).

Darüber hinaus erfüllt die kreisfreie Gemeinde gemäß Art. 9 Abs. 1 Satz 2 GO alle Aufgaben des **Landkreises**.

In den **eigenen Wirkungskreis** der kreisfreien Gemeinde fallen die eigenen Aufgaben des Landkreises (vgl. dazu Art. 5, 51 LKrO).

*Errichtung und Unterhalt von Krankenhäusern, Art. 51 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 LKrO*

*Sozialhilfe, Art. 80 Abs. 1 AGSG, § 3 Abs. 2 SGB XII*

*Abfallbeseitigung, Art. 3 BayAbfG*

*Tragung des Schulaufwands für Berufsschulen, Art. 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BaySchFG, Art. 11 BaySchFG*

In den **übertragenen Wirkungskreis** der kreisfreien Gemeinde fallen die übertragenen Aufgaben der Landkreise (Art. 6, 53 LKrO).

*Vollzug des Wohngeldgesetzes, § 1 Abs. 1 ZustVWoGG*

*Katastrophenhilfe, Art. 7 Abs. 3 Nr. 2 BayKSG*

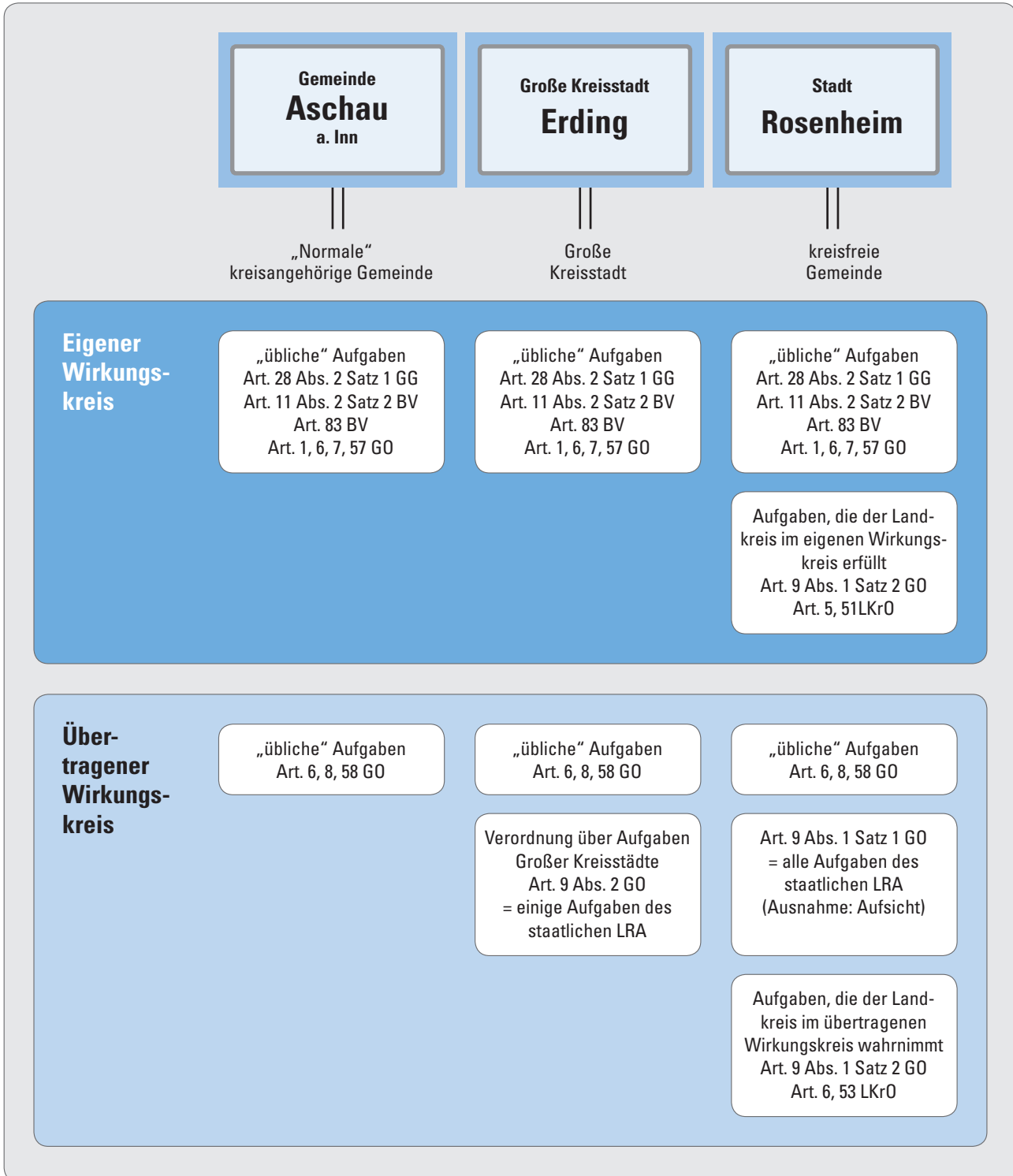
*Grundsicherung für Arbeitsuchende, § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, § 6a SGB II, Art. 2 Abs. 1 AGSG*

Unterschiede  
„normale Gemeinde“  
– kreisfreie Gemeinde

Beispiele

Beispiele

## Der „Städte-Vergleich“



Unser „Städte-Vergleich“ / BEISPIELE

