

# Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern

Vom 13. Juli 2011 (GVOBl. M-V S. 777)

## Teil 1: Gemeindeordnung

### Einleitung

1. Die Gemeindeordnung bildet den Kernbestand der gesetzlichen Vorschriften, die sich mit den Gemeinden des Landes beschäftigen. Sie findet sich als erster Teil in der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern, die daneben die Landkreisordnung, die Amtsordnung und das Recht der kommunalen Zusammenarbeit umfasst. Damit liegt allen haupt- oder ehrenamtlich mit den Kommunen beschäftigten Personen und allen an der Kommunalpolitik Interessierten ein Gesetzeswerk vor, das die wichtigsten Vorschriften des Kommunalrechts in sich vereint. Diese Zusammenfassung erleichtert es, Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Regelungsbereichen zu erkennen und zu berücksichtigen.

2. Die Gemeindeordnung regelt insbesondere die Rechte und Pflichten der Einwohner und Bürger, das Zusammenwirken von Gemeindevertretung und Gemeindeverwaltung, die Haushaltswirtschaft und die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden und schließlich die Aufsicht des Staates über die Gemeinden. Dabei nimmt sie nicht nur äußerlich in ihrer Gliederung, sondern auch in zahlreichen Formulierungen und Lösungsansätzen das auf, was sich aus der Kommunalverfassung der DDR vom 17. Mai 1990 in der ersten Kommunalwahlperiode bewährt hat. Seither gab es Änderungsgesetze, mit denen u. a. die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte eingeführt (1997), das Konnexitätsprinzip ausgestaltet (2000) und die Empfehlungen der Enquetekommission „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern“ (2004; dazu Meyer, LKV 2004, 241 ff.) umgesetzt wurden. Die neuesten umfangreichen Änderungen (2011) dienen vor allem einer Modernisierung der Haushaltswirtschaft durch Einführung der Doppik und der Einführung einer neuen Rechtsform für die wirtschaftliche Betätigung, der Kommunalunternehmen als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts. Diese hier angesprochenen und alle weiteren Änderungen sind in die Kommentierung der einzelnen Vorschriften eingeflossen.

3. Es soll daher an dieser Stelle nur ein kurzer Überblick über die Gemeindeordnung gegeben werden.

Die Rechte der Einwohner und Bürger sind im Vergleich zu anderen Gemeindeordnungen stark ausgeprägt. Zur gezielten Information steht Einwohnern ab 14 Jahren die Einwohnerfragestunde offen, und mit einem Einwohnerantrag können sie die Gemeindevertretung verpflichten, sich mit einem bestimmten Thema auseinanderzusetzen. Mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid schließlich steht ein Instrumentarium zur Verfügung, die Entscheidungsrechte der Gemeindevertretung von der Gesamtheit der Bürger wahrnehmen zu lassen.

## § 1 Gemeindeordnung 1

Die Gemeinde hat zwei Organe, die Gemeindevertretung und den Bürgermeister. Der Hauptteil der Gemeindeordnung beschäftigt sich mit den Strukturen dieser Organe, ihren Rechten und Pflichten und den Regeln für ihr Zusammenwirken.

Für die Gemeindevertretung als oberstem Willensbildungs- und Beschlussorgan ist eine Vielzahl von Verfahrensregelungen erforderlich, die sich aber nicht nur im Gesetz, sondern auch in der jeweiligen Hauptsatzung und Geschäftsordnung finden. Die Gemeindevertretung hat die Aufgabe der politischen Steuerung der wichtigen Gemeindeangelegenheiten und wird darin vom Hauptausschuss und den beratenden Ausschüssen unterstützt. Die praktische Umsetzung des Willens der Gemeindevertreter obliegt dem direkt gewählten Bürgermeister als der Spitze der Gemeindeverwaltung bzw. in amtsangehörigen Gemeinden dem Amt. Zwischen den beiden Organen besteht ein Geflecht von Rechten und Pflichten zur Information einerseits und Kontrolle andererseits.

Die Regelungen über die Haushaltswirtschaft sind oben schon kurz angesprochen worden; gleiches gilt für das Recht der wirtschaftlichen Betätigung, das auch Thema der Vorbemerkungen vor § 68 ist.

Schließlich enthält die Gemeindeordnung Regelungen zur Aufsicht über die Gemeinden, die der Rechtsaufsicht eine Rechtmäßigkeitskontrolle des gemeindlichen Handelns ermöglichen, sie gleichzeitig aber auch hierauf beschränken.

### Abschnitt 1: **Grundlagen der Gemeindeverfassung**

#### § 1 **Begriff der Gemeinden**

**(1) Die Gemeinden sind eine wesentliche Grundlage des demokratischen Staates.**

**(2) Die Gemeinden sind Gebietskörperschaften. Sie fördern in freier Selbstverwaltung das Wohl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner.**

**(3) Gemeinden sollen nicht weniger als 500 Einwohnerinnen und Einwohner haben.**

#### Erläuterungen zu § 1

##### Gemeinden im Staat

- 1 Die Gemeinde als kleinste organisatorische Ausgestaltung des Bundesstaates hat für die Bürger eine wichtige, identitätsstiftende Bedeutung. Durch die Kennzeichnung in **Abs. 1** als Grundlage des Staates hat der Gesetzgeber deren Wandel vom bloßen unteren Vollzugsorgan im zentralistischen Staatsaufbau der DDR deutlich gemacht und somit die Formulierung der ersten demokratisch gewählten Volkskammer in § 1 Abs. 1 KV a.F. beibehalten. Eine Definition der Gem ist überflüssig. Die Gem ist eine bekannte Größe.

Die Gem bleibt aber auch ein Glied des demokratischen Staates. Die Gem bilden gegenüber dem Bund und den Ländern keine dritte staatliche Ebene,

sind aber ebenfalls Träger öffentlicher Gewalt im Sinne des Art. 20 GG. Sie üben ergänzend zur Selbstverw mittelbare Landesverw aus (Schmidt-Jortzig, Kommunalrecht, Rn. 4, 77). Aus der Formulierung „des demokratischen Staates“ in Abs. 1 folgt die Notwendigkeit einer aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangenen Volksvertretung im Sinne des Art. 28 Abs. 1 GG.

Hauptmerkmal dieser bürgerschaftl Selbstverw ist die ehrenamtl Mitwirkung der Bürger an der Verw (Stober, S. 59). Durch die Aktivierung des bürgerschaftl Elements in den Gem wird das staatsbürgerl Verantwortungsgefühl geweckt, das demokratische Bewusstsein entwickelt und damit die Verbindung zwischen Gesellschaft und Staat gefördert. Ohne funktionsfähige kommunale Selbstverw ist das Leitbild vom „mündigen Bürger“ ebenso wenig erreichbar, wie von der „bürgernahen Verwaltung“ (Höhlein in KVR RP, § 1, Erl. 1.2.2).

Diese dienende Rolle der Selbstverw hatte der Verfassungsgeber des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Auge. Nach Art. 3 Abs. 2 LV M-V dient die Selbstverw in den Gem und Kreisen dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben.

Als **Gebietskörperschaft** nach **Abs. 2** ist die Gem ein mitgliedschaftlich verfassender, vom Wechsel ihrer Mitglieder unabhängiger Träger öffentl Verwaltung. **2**

Alle vorhandenen Personen und Sachen innerhalb des Gemgebietes sind der Gebietshoheit der Gem unterworfen (Schlempp, § 1, VI). Die Gebietshoheit zeigt sich weiter im Recht und der Pflicht zur gebietsbezogenen Planung (Thieme in Thieme/Schäfer, § 1 Rz 8).

Als Körperschaft des öffentlichen Rechts ist die Gem juristische Person und hat die Rechtsfähigkeit nach öffentl und privatem Recht, ist also partei- und prozessfähig sowohl im Zivil- als auch im Verwaltungsprozess. Die Gem verfügt über die Dienstherrenfähigkeit.

Das BVerfG hat eine Grundrechtsfähigkeit der Gem abgelehnt. Dies gilt sowohl wenn die Gem öffentl Aufgaben wahrnehmen (BVerfGE 21, 362), als auch wenn sie außerhalb des öffentl Bereiches tätig sind (BVerfGE 61, 82).

Die Verfahrensgrundrechte des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 (gesetzl Richter) und des Art. 103 Abs. 1 (rechtl Gehör vor Gericht) stehen gleichwohl allen Prozessbeteiligten, auch den juristischen Personen zu (BVerfGE 61, 82).

Die **Selbstverwaltung** ist ein Ergebnis der Dezentralisation (Schlempp, § 1, IV). **3**

Darunter versteht man die Verteilung von Verwaltungsaufgaben auf rechtlich selbstständige Organisationen. Sie setzt eigene Willensbildung, Begrenzung des Weisungsrechtes und finanzielle Unabhängigkeit voraus (Stober, S. 48). Die Willensbildung der Gem geschieht grds durch ihre Mitglieder, die Bürger (Thieme in Thieme/Schäfer, § 1 Rz 7).

Die kommunale Selbstverw ist kein ideologischer Selbstzweck. Schon nach dem Gesetzeswortlaut des Abs. 2 Satz 2 hat die Selbstverw der Förderung des Wohls der Einw zu dienen. Damit ist die Tätigkeit der Gem gemeinwohlbezogen. Welche Maßnahmen die Gem zur Förderung des Wohls ihrer Einw ergreift, entscheidet sie grds in eigener Verantwortung. Sie befindet über das „Ob, Wann und Wie“, der Aufgabenerledigung (Klang/Gundlach/Kirchmer § 1 Rz 3).

## § 2 Gemeindeordnung

- 4 Mit der Einführung von **Abs. 3** im Jahre 2004 mit einer **Mindesteinwohnerzahl** von 500 Einwohnern wurde eine Empfehlung der Enquetekommission (LT-Drs. 3/2959 S. 8) umgesetzt. Schon diese sah aber keine Auflösung von Gem unter 500 Einwohnern vor. Der Gesetzgeber hält eine Mindesteinwzahl von 500 im Hinblick auf die kleinteiligen Strukturen für angemessen (LT-Drs. 4/527 S. 25). Diese Regelung, die im Entwurf der Fraktionen von SPD und PDS (LT-Drs. 4/527, a. a. O.) in der AmtsO vorgesehen war, wurde auf Anregung der kommunalen Spitzenverbände aus systematischen Gründen in diese einleitende Bestimmung des Gesetzes integriert (Meyer, LKV 2004 S. 242). LT und LReg haben in diesem Zusammenhang betont, dass Ausnahmen zulässig sein sollen und keine Bestrebungen bestehen, die Einhaltung dieser Bestimmungen auf administrativen Weg zu betreiben (Matzick, KommP MO 2004, 150). Für die Gründe des öffentl Wohls als Grundlage für Gebietsänderungen nach § 11 Abs. 1 ist die Mindesteinwohnerzahl eine Konkretisierung (so auch LVerfG, Überblick 2011, 478), so dass Gebietsabspaltungen und kleinere Fusionen, deren Ergebnis Gem mit weniger als 500 Einwohnern wären, nicht genehmigungsfähig sind. Es ist unproblematisch, wenn die Landespolitik ihr Förderpolitik an diesem gesetzl Maßstab ausrichtet (Meyer, a. a. O.). Ihre Übernahme in das System des Finanzausgleichs als zwingende und einzige Differenzierungsvorgabe war nicht gerechtfertigt. Im Übrigen ist eine etwa fehlende Veranstaltungskraft und tatsächl Aufgabenwahrnehmung in Gem mit weniger als 500 Einw jedenfalls im Vergleich zu den nächstgrößere Gemeindegruppen nicht empirisch belegt (LVerfG, a. a. O.). Die Zahl 500 war eine gegriffene Zahl (so Vertreter der Landesregierung in der mündlichen Verhandlung vor dem LVerfG, a. a. O.). Die Begründung der Einführung einer Mindesteinwzahl lag in den Haushalten kleinerer Gem, die sich im Vergleich zu größeren überwiegend als leistungsschwach darstellen, woraus sich Auswirkungen auf die Veranstaltungskraft, z. B. beim Vorhalten eigener Einrichtungen ergeben (LT-Drs. 4/527, a. a. O.). Diese Analyse des Gesetzgebers ist allerdings nicht zu verallgemeinern. Gerade kleine Gem ohne eigene Einrichtungen haben zum Teil weit aus „gesündere“ Haushalte als größere, die sich bemühen, Einrichtungen für ihre Einw selbst bei schwindender Einwohnerzahl noch vorzuhalten.

### § 2 Eigener Wirkungskreis

**(1) Die Gemeinden sind berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.**

**(2) Zu den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gehören insbesondere die harmonische Gestaltung der Gemeindeentwicklung unter Beachtung der Belange der Umwelt und des Naturschutzes, des Denkmalschutzes und der Belange von Wirtschaft und Gewerbe, die Bauleitplanung, die Gewährleistung des örtlichen öffentlichen Personennahverkehrs, die Versorgung mit Energie, insbesondere erneuerbarer Art, und mit Wasser, die Abwasserbeseitigung und -reinigung, die Sicherung und Förderung eines bedarfsgerechten öffentlichen Angebotes an Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen, die Entwicklung der Freizeit- und Erholungseinrichtungen sowie des kulturellen Lebens, der öffentliche Wohnungsbau, die gesundheitliche und soziale Betreuung, der**

**Brandschutz und die Entwicklung partnerschaftlicher Beziehungen zu Gemeinden anderer Staaten.**

**(3) Die Gemeinden können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung zur Erfüllung einzelner Selbstverwaltungsaufgaben verpflichtet werden.**

**(4) In die Rechte der Gemeinden darf nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingegriffen werden.**

**Erläuterungen zu § 2<sup>1</sup>**

<b>Übersicht</b>	<b>Rz</b>
Verfassungsrechtliche Einordnung .....	1
Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft .....	2
Abgrenzung zu den Landkreisen .....	3
Hoheitsrechte .....	4
Reichweite der Selbstverwaltungsgarantie .....	5
Regelbeispiele .....	6–8
Freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten .....	9
Eingriffe in Rechte der Gemeinden .....	10

**Verfassungsrechtliche Einordnung**

Der **Abs. 1** dieser zentralen Vorschriften nimmt bewusst die Formulierung des **Art. 28 Abs. 2 GG** und des **Art. 72 Abs. 1 LV MV** auf. Die Auslegung dieser Bestimmungen ist für die Auslegung des Selbstverwaltungsbegriffs maßgebend (vgl. BVerfGE 79, 127, 146 m. w. N.).

Soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen, haben die Gem damit für alle Angelegenheiten der örtl Gemeinschaft die sogenannte Allzuständigkeit. Die Definition des eigenen gemeindl Wirkungskreises in den Verfassungen lässt auch weiterhin eine dynamische Interpretation des Selbstverwgedankens zu, die von Wissenschaft und Rspr. konkretisiert und weiter entwickelt werden kann (Stober, S. 30).

Der als Grundlage zur Ratifikation des Maastricht-Vertrages in das Grundgesetz eingeführte **Art. 23** verlangt in **Abs. 1 S. 1**, dass die Europäische Union auch „dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet“ sein muss. Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat hat mit ihrem Beschluss vom 26.6.1992 (zitiert nach Scholz, NJW 1992, 2593, 2599) ausdrückl festgestellt, „dass auch die Ebene der kommunalen Selbstverwaltung im Sinne einer unveränderten (institutionellen) Bestandsgarantie (**Art. 28 Abs. 2 GG**) erhalten bleibt.“

Nach dem Maastricht-Urteil des BVerfG (NJW 1993, 3047, 3052) müssen hoheitl Aufgaben der EU im einzelnen und konkret vom nationalen Gesetzgeber bestimmt und legitimiert werden.

<sup>1</sup> vgl. auch § 88 Rz 7–19

## § 2 Gemeindeordnung 2

Nach dem Goldenstedt-Beschluss des Gerichts (v. 29.10.1993 4 BvR 2203/93, zitiert in dng 1993, 280) ist dieser zuständigkeitsverteilende Gesetzgeber an Art. 28 Abs. 2 GG gebunden. Ob man insoweit die gemeindl Selbstverw als europafest bezeichnen kann (so v. Hoerner, Sachsenlandkurier 1994, 15), ist streitig (vgl. Meyer, Kommunalrecht, Rz 83 ff m. w. N.).

- 2** **Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** sind nach der Rspr. des BVerfG nur solche Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben, die also den Einw gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gem betreffen (BVerfGE 79, 127, 146).

Der Begriff der **Aufgaben** zieht sich wie ein roter Faden durch dieses Gesetz. Wie sich schon aus dieser Rspr. des BVerfG und aus den **Regelbeispielen in Abs. 2 S. 2** ergibt, sind damit Leistungen mit Einwohnerbezug gemeint. Es handelt sich also beim Aufgabenbegriff, der in §§ 2, 3, 4, 68, 89, 127, 149 ff. vorausgesetzt wird, um öffentliche Aufgaben. Damit sind Organisationsaufgaben nicht mit umfasst (so auch LVerfG im Doppik-Urteil, Überblick 2010, 26). Bei ihnen fehlt die Außenwirkung. Die Übertragung solcher nicht öffentl Aufgaben oder Teilaufgaben ist damit gesetzl nicht geregelt. Im Rahmen der Organisationshoheit der Kommunen sind sie weitaus einfacher in Kommunalen Zusammenarbeit oder in wirtschaftl Betätigung zu erledigen, da weder die Öffentlichkeit (Bürger, Einw) betroffen sind noch der aufgabenverteilende Gesetzgeber damit unterlaufen wird. Diese Unterscheidung zwischen (öffentl) Aufgaben i. S. d. §§ 2, 3 und Organisations- oder Teilaufgaben ohne Öffentlichkeitsbezug (z. B. Gehaltsabrechnung, Vermögensverwaltung, Gebäudeunterhaltung, Beteiligungsmanagement, E-Government) findet sich selten in der rechtsaufsichtl Praxis.

Diese Definition der örtlichen Angelegenheiten umfasst keine gesetzl Handlungs- und Befassungsbefugnisse der Gem vor allem im Rahmen von überörtlichen Fach- und Gesamtplanungen, welche die örtl Planungshoheit maßgeblich beschränken können.

Bei Planungen und Maßnahmen überörtl Verwaltungsträger, die ihre Infrastruktur gestalten, haben die Gem aufgrund der kommunalen Selbstverwgarantie ledigl ein Mitwirkungsrecht (BVerwG, BayVBl 93, 571 im Anschluss an BVerwGE 77, 118 und 77, 134). Allerdings stellt eine überörtl Planung dann eine Beeinträchtigung der gemeindl Planungshoheit und damit einen Eingriff in Art. 28 Abs. 2 GG dar, wenn sie rechtl Hindernisse für die gemeindl Planung errichtet oder Fakten schafft, die zu einer von der Gem nicht gewollten Änderung der Planung führen können (OVG Lüneburg, DVBl. 1991, 1160).

Welche Angelegenheiten örtl sind, hängt auch vom Typus der Gem ab. So haben kreisfreie Städte – schon historisch – weitaus mehr örtl Angelegenheiten zu erledigen als kleine Gem. Gleiches gilt für die Leistungsfähigkeit i. S. v. Abs. 1. Größere Städte müssen insb. in der Daseinsvorsorge mehr Einrichtungen schaffen, mehr Leistungen anbieten.

Die Abgrenzung zu den staatl Aufgaben hat die Rspr. genügend herausgearbeitet. So überschreitet die Erklärung des Gemeindegebiets zur „atomwaffenfreien Zone“ durch die GemV die Grenze der örtl Gemeinschaft (BVerwG, DVBl. 1991, 491, vgl. auch § 22 Rz 5 f.). Ausnahmsweise kann sich die Gem nur dann

zu verteidigungspol Maßnahmen äußern, wenn dies im Rahmen spezialgesetzl eingeräumter Beteiligungs- und Anhörungsrechte geschieht (VGH München, NVwZ-RR 1990, 211; BVerwG, NVwZ 1991, 684, 685).

Gem haben nämlich ein kommunalpol, kein allgemein politisches Mandat (BVerwG, NVwZ 1989, 469). Gemeindl Äußerungen, die allgemeinpol Fragen berühren, sind nur zulässig, wenn sie in spezifischer Weise ortsbezogen sind (Hien, BayVBl. 1993, 33, 36) da sie ansonsten außerhalb der Verbandskompetenz liegen. Jedes Gemeindeorgan ist im Rahmen seiner Zuständigkeit verantwortlich dafür, dass die Verbandskompetenz eingehalten wird (Thieme in Thieme/Schäfer, § 2 Rz 3).

Die **Abgrenzung zu den LK** ist schwieriger und durch Rspr. (OVG Koblenz NVwZ-RR 1994, 274) und Literatur (Schmidt-Jortzig, Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagehebesätzen, ders. DÖV, 1993, 973 ff.; Schwarz, S. 220 ff.) viel diskutiert. 3

Nach dem Gesetz sind die LK grds für die überörtl bzw. gemeindeübergreifenden Aufgaben zuständig (§ 89 Abs. 1, siehe dort Meyer).

Die Überörtlichkeit einer Aufgabe wird im Allgemeinen nach der Raumbezogenheit, der Finanz- und Leistungsfähigkeit sowie der Notwendigkeit finanzieller und verwaltungstechnischer Hilfe definiert (Stober, S. 90).

Zum Wesen der LK nach § 88 Abs. 2 S. 2 gehört auch, die Gem in der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen und zum Ausgleich ihrer Lasten beizutragen.

Dies hat zum Wohl der LK-Einw und der kreisangehörigen Gem nach den Grundsätzen der kommunalen Selbstverw nach § 88 Abs. 2 S. 1 zu geschehen. Damit sollen die Gem prinzipiell unterstützt werden, die eigentlichen Grundaufgaben weiter in der örtl Selbstverw zu erfüllen (BVerfGE 79, 127, 152). Umstritten ist die Funktion der Kreisumlage für die Unterstützungsaufgabe der LK. Nach dem OVG Koblenz (a. a. O.) kann der Zweck der Unterstützungsaufgabe der LK nur darin liegen, einzelne, nicht zahlungskräftige Gem zu unterstützen, d.h. deren fehlende Finanzkraft auszugleichen. Der Kreis habe die Unterstützungsaufgabe selbstverwfreundlich wahrzunehmen, was es erfordere, die Möglichkeit der Gem zur eigenverantwortlichen Verfügung über Haushaltsmittel zu fördern und nicht einzuschränken. Auch bei Fehlen der Leistungsfähigkeit darf der Gem eine Aufgabe im dringenden öffentlichen Interesse nur entzogen werden, wenn die Aufgabe über den örtlichen Rahmen hinausgeht, woraus sich ergebe, dass zweckgebundene Zuweisungen an Gem nur dann in Betracht kommen, wenn die Wahrnehmung der geförderten gemeindl Aufgabe über den örtl Rahmen hinaus wirkt.

Durch die Rastede-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 79, 127, 150) das Recht der Gem, alle Angelegenheiten der örtl Gemeinschaft zu regeln, auch gegen die LK festgehalten (vgl. § 88 Rz 7). Aus der Allzuständigkeit der Angelegenheiten der örtl Gemeinschaft folgt ein gestuftes, dezentrales Aufgabenverteilungsprinzip, das den Aufgabenvorrang der Gem und die Aufgabenübernahme-Subsidiarität der LK konstituiert (Saipa in Thieme/Schäfer, § 4 Rz 18).

Wenn Aufgaben nicht durch Gesetz einem Verwträger zugeordnet sind, muss nach dem Rastede-Urteil davon ausgegangen werden, dass die LK in ihren aus

## § 2 Gemeindeordnung 4, 5

den gemeindl Kreisumlagen mitfinanzierten Haushalten nicht Mittel für diese Aufgaben zur Verfügung stellen dürfen, die unter den Vorrang der örtl Aufgabenerledigung fallen. Nach dem BVerwG (NVwZ 1998, 63) dürfen die Kreise allerdings im Rahmen ihrer Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben Zuschüsse an kreisangehörige Gemeinden für bestimmte Aufgaben und an private Dritte gewähren.

Eine allgemeine Ergänzungsfunktion der LK als deren eigene Aufgabe unabhängig vom Willen der Gemeinden findet sich nicht im Gesetz (a. A. Meyer, § 89 Rz 5; näher zur Entstehungsgeschichte: 1. Aufl. § 2 Rz 3). Der Gesetzestext des § 89 Abs. 2 eröffnet den LK lediglich die Erfüllung einzelner, die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gem und Ämter übersteigender Aufgabe i. S. v. § 2 – i. R. d. Unterstützungs- und Ausgleichsfunktion nach § 88 Abs. 2 und der verfassungskonform gebotenen Rspr. des OVG Koblenz. Eine Ergänzungsfunktion der LK ist ausgeschlossen, wenn bei den kreisangehörigen Gem die Leistungsfähigkeit zur Wahrnehmung der Aufgabe gegeben ist.

- 4 Die durch das GG gewährleistete Selbstverwarantie kommt in einer Reihe von **Hoheitsrechten** der Kommunen zum Tragen, die der Staat durch das Grundgesetz den Kommunen gewährleistet. Sie machen den Begriff der Selbstverwaltung aus und stellen zugleich die Voraussetzung für die Ausübung von Selbstverw dar (Ipsen, S. 62). Sie bestehen aber nur in dem Rahmen, den einfache Gesetze und Verfassung setzen (Manssen, S. 17).
- Die Gebietshoheit umfasst den räumlichen Geltungsbereich (s. § 1)
  - Die Organisationshoheit umfasst das Recht, die innere und äußere Organisation der Aufgabenerfüllung zu ordnen (hierzu BVerfG, NVwZ 1995, 677)
  - Die Personalhoheit gewährt das Recht, die für die Erfüllung der Aufgaben benötigten Beamten und Beschäftigten auszuwählen, einzustellen, zu entlassen, zu befördern, herunterzustufen (vgl. Sächs.VerfGH, LKV 1995, 369).
  - Die Finanz-, Haushalts- und Abgabehoheit sichert den Gem eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens zu (vgl. § 4). Sie umfasst auch die Garantie einer finanziellen Mindestausstattung der Gem, um ihre Aufgaben erfüllen zu können.
  - Die Planungshoheit gibt das Recht, die Entwicklung der Gem anhand der örtl Planungen eigenverantwortlich zu gestalten.
  - Die Satzungshoheit gibt das Recht, die eigenen Aufgabenfelder auch durch Satzung zu regeln (näher § 5).

### Reichweite der Selbstverwaltungsgarantie

- 5 Die Selbstverwarantie des Art. 28 Abs. 2 GG beinhaltet keine Existenzgarantie für bestehende Gem, d. h. Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet die Gem nur institutionell, aber nicht individuell (BVerfGE 50, 50). Diese institutionelle Garantie ist nur ausfüllbar, wenn mit ihr auch Aufgaben verbunden sind. Deswegen muss bei allen Umgestaltungen der Gem ein Kernbestand eigenverantwortlicher Aufgaben verbleiben (BVerfGE 1, 167).

Nur der Kernbestand oder der Wesensgehalt der institutionellen Garantie der Selbstverw ist unantastbar (BVerfGE, stRspr.: 50, 201; 52, 117; 56, 312). Zu

diesem Kernbereich gehört kein gegenständlich bestimmter Aufgabenkatalog, wohl aber die Befugnis, sich auch Angelegenheiten der örtl Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz anderen Trägern öffentl Verw übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen (BVerfGE 79, 127, 146). Eingriffe in die kommunale Selbstverw erfolgen selten in dem Kernbereich, eher allmählich und „schleichend“ (Manssen, S. 19).

Das Funktionalreformgesetz gab auch dem OVG Greifswald Gelegenheit, das gemeindl Selbstverwrecht näher zu definieren. Ein den Kernbereich verletzender Eingriff ist nur dann gegeben, wenn die gemeindl Selbstverw innerlich ausgehöhlt wurde, die Gem also die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verlöre und nur ein Schattendasein führen könnte. Aus dieser Begründung heraus hat das Gericht in der Pflicht zur Übernahme des Wohngeldstellenpersonals durch die Ämter und amtsfreien Gem nach Art. 38 Abs. 2 Satz 1 FRG keinen unzulässigen Eingriff in die Personalhoheit der betroffenen Gem gesehen. Damit sei nur der sogenannte Randbereich des Selbstverwrechts tangiert; für die Vorschrift bestünden legitime öffentl Interessen (OVG Greifswald, Beschluss vom 8.10.1996, 1 M 18/96 u. Beschluss vom 9.11.1996 – 1 M 29/96 zitiert nach Sauthoff, NordÖR 1998, 187). Aber auch im Randbereich müssen die Eingriffe in das Selbstverwrecht verhältnismäßig sein.

Die Umsetzung derselben Vorschrift durch die Aufteilung einer Mitarbeiterin auf zwei übernahmepflichtige Körperschaften oder die zwangsweise Bildung einer Vgem nach § 167 ist nach der Rspr des OVG unverhältnismäßig und somit verfassungswidrig, da es auf längere Zeit die Organisationshoheit beider Körperschaften dauerhaft beeinträchtigt (OVG Greifswald, Überblick 1997, 297).

Andere gesetzl Eingriffe in das Selbstverwrecht können durch Gründe des öffentl Wohls gerechtfertigt sein. Der Gesetzgeber darf den Gem Aufgaben mit relevantem örtl Charakter nur aus übergeordneten Gründen des Gemeinwohls entziehen, insbesondere dann, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen ist. Verwaltungskonzentration und Zuständigkeitskonzentration reichen nicht als Rechtfertigung zum Aufgabentzug.

Das Selbstverwrecht der Gem nach Art. 28 Abs. 2 GG ist über die kommunale Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG vor dem BVerfG und gegen Landesgesetze nach Art. 72 und über Art. 50 LV M-V vor dem LVerfG einklagbar. Das LVerfG stellt hohe Anforderungen zur Zulässigkeit einer kommunalen Verfassungsbeschwerde. Sie erfordert die hinreichend substantiierte Darlegung der Beschwerdebefugnis, d. h. die Darlegung, dass der Beschwerdeführer in seinem Recht auf Selbstverw nach Art. 72–75 LV verletzt sein kann (Überblick 2013, 17, 23).

Die Aufgaben des eWK werden in **Abs. 2** mit **Regelbeispielen** illustriert. Die Begriffe „eigener Wirkungskreis“ und „Selbstverwaltungsangelegenheiten“ sind inhaltsgleich. Die Regelbeispiele des Abs. 2 sind nicht abschließend, wie sich aus der Formulierung „insbesondere“ ergibt. Zum Wesensgehalt der gemeindl Selbstverw gehört nach Auffassung des BVerfG (BVerfGE 79, 127 ff, 146) nämlich auch die Befugnis, sich aller Aufgaben der örtl Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentl Verw übertragen sind, ohne besondere gesetzl Erwähnung anzunehmen („Allzuständigkeit“). Angesichts neuer Bedürfnisse und Ideen sind unbesetzte Aufgaben immer wieder denkbar

### § 3 Gemeindeordnung

(Schmidt-Jortzig, DÖV 1993, 975). Insofern ergibt sich aus der Allzuständigkeit ein Aufgaben(er)findungsrecht der Gem.

- 7 Anders als die Erklärung zur atomwaffenfreien Gem gehören die **kommunalen Partnerschaften** zu ausländischen Kommunen nicht in den staatl Wirkungskreis nach Art. 32 GG (Außenpolitik). Das BVerwG (NVwZ 1991, 685) rechnet sie auch zum örtl Wirkungskreis, in dem auch ein maßvolles finanzielles Engagement zulässig ist (Thiele, § 5 Erl. 4.1).
  - 8 Die **Versorgung mit Energie** als Regelbeispiel einer Aufgabe des eWK der Gem ist vom BVerwG (Überblick 1995, 540) aufgrund einer Klage eines LK bestätigt worden. Öffentliche Energieversorgung ist i. d. Zusammenhang die Energieerzeugung für den örtlichen Bereich und die kleinräumige Energieverteilung. Sie gehört zur Daseinsvorsorge. Wie immer die Energieversorgung im Einzelfall – Fremd- oder Eigenversorgung – durchgeführt wird, so unterfällt jedenfalls die Entscheidung der gemeindl Selbstverw (BVerwG, a. a. O.). Mit der Novellierung 2011 wurde hier ein Hinweis auf erneuerbare Energie ergänzt. Damit wird die Verantwortung der Gem, die Energieversorgung betreiben, für den Ausbau dieser Energiearten betont (Amtl.Begr. LT-Drs. 5/4173 S. 127).
  - 9 Absatz 2 unterscheidet nicht zwischen **freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten**. Der Grundsatz der Selbstverwaltungsaufgaben ist die Freiwilligkeit. Der Gesetzgeber und die Landesregierung als Verordnungsgeber sind befugt, nach Abs. 3 Selbstverwaltungsangelegenheiten zu pflichtigen zu machen. Dann entscheidet die Gem nicht mehr über das „Ob“, sondern nur noch über das „Wie“ der Aufgabenerfüllung. So gehört z. B. der Brandschutz nach dem BrSchG zu den pflichtigen Selbstverwangelegenheiten. Ein weiteres Beispiel ist die örtl Schulträgerschaft nach § 102 Schulgesetz. Beide Arten von Selbstverwaltungsaufgaben setzen Ermessens-, Gestaltungs- und Weisungsfreiheit voraus (Jarass/Piero, Art. 28, Rz 9).
- Eingriff in Rechte der Gemeinde**
- 10 Nach **Absatz 4** kann in die Rechte der Gem durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes (also durch Verordnung auf Grundlage eines Gesetzes als Ermächtigungsnorm) eingegriffen werden. Dieser „Gesetzesvorbehalt“ folgt aus der Formulierung „im Rahmen der Gesetze“ in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 72 Abs. 1 LV M-V. So können Aufgaben des Abs. 2 auch gestrichen werden und zu Aufgaben des üWK umgewidmet werden. Aufgrund des Katalogs von Selbstverwangelegenheiten ist aber eine weitere Entziehung gemeindl Selbstverwangelegenheiten an die Änderung dieses Gesetzes geknüpft, so dass diesem Absatz im Gesetzgebungsverfahren eine wichtige Signalfunktion zukommen dürfte. Voraussetzung für solche Eingriffe sind wieder Gründe des öffentl Wohls.

### § 3 Übertragener Wirkungskreis

**(1) Den Gemeinden können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung öffentliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden.**