

Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA)

in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. August 2009 (GVBl. LSA S. 383), zuletzt geändert durch § 20 des Stiftungsgesetzes vom 20. Januar 2011 (GVBl. LSA S. 14).

Erster Teil: **Wesen und Aufgaben der Gemeinde**

1. Abschnitt: **Grundlagen der Gemeindeverfassung**

§ 1 Gemeindliche Selbstverwaltung

(1) ¹Die Gemeinde ist Grundlage und Glied des demokratischen Staates. ²Sie verwaltet in eigener Verantwortung ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze mit dem Ziel, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern.

(2) Die Gemeinde ist Gebietskörperschaft.

Erläuterungen

Nach Abs. 1 Satz 1 ist die Gemeinde Grundlage und Glied des demokratischen Staates. Die Vorschrift knüpft inhaltlich insoweit an die verfassungsrechtlichen Bestandsgarantien in Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 2 Abs. 3; 87 VerFLSA an. 1

Der Begriff der Gemeinde wird im Gesetz nicht definiert. Nach allg. Auffassung sind Gemeinden i. S. d. Kommunalrechts die politischen Gemeinden, also die Gemeinwesen, die die durch das Zusammenleben der Menschen auf Ortsebene entstehenden Probleme zu lösen haben.

Während die ursprüngliche Hoheitsgewalt von Bund und Ländern ausgeübt wird, ist die Hoheitsgewalt der Gemeinden von den Ländern abgeleitet. Die Gemeinden besitzen also keine Staatsgewalt, sie sind mittelbare Landesverwaltung, d. h. sie führen kein vom Staat isoliertes Leben, sondern sind organisatorische Untergliederungen der Länder. Sie sind im Grundsatz wie die Regierung und die ihr unterstellten Behörden Träger der öffentlichen Verwaltung, wenngleich ihnen auch bei der Aufgabenerledigung im eigenen Wirkungskreis ein großer Freiraum zur Gestaltung überlassen ist. Zu den praktischen Auswirkungen vgl. auch Erl. zu § 35 Rn. 3.

Die Gemeindeordnung gilt für sämtliche Gemeinden des Landes Sachsen-Anhalt, gleich welcher Größe oder besonderen Rechtsstellung. Die Vorschriften dieses Gesetzes gehen als Spezialnormen den allg. Vorschriften anderer Gesetze,

wie z. B. des VwVfG vor. Die allg. Vorschriften der anderen Gesetze sind nur ergänzend heranziehbar, wenn die Gemeindeordnung keine abschließende Regelung enthält.

- 2 Abs. 1 Satz 2 bestimmt das Wesen der Gemeinde. Kommunale Selbstverwaltung ist das Recht der Gemeinden, alle Angelegenheiten (vgl. hierzu auch Erl. zu § 2 Rn. 1) der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze und unter Aufsicht des Staates in eigener Verantwortung, mit eigenen Mitteln und unter Beteiligung einer demokratisch gewählten Vertretung zu regeln (so BVerfGE 26, 228 ff., 237 f.; 56, 298 ff., 312; 59, 216 ff., 226; 79, 127 ff., 143; 91, 228, 236; 110, 370, 400). Die kommunale Selbstverwaltung umfasst die Personalhoheit (vgl. hierzu BVerfGE 1, 167 ff., 175, 179; 7, 358 ff., 364 f.; 17, 172 ff., 182 ff.), Finanzhoheit (BVerfGE 52, 95 ff., 117; 71, 25 ff., 36 f.), Planungshoheit, Satzungshoheit und die Organisationshoheit. Art. 28 Abs. 2 GG lässt ebenso wie Art 87 Abs. 1 VerflSA zu, dass „Gesetze“ den Rahmen der Selbstverwaltung abstecken (vgl. Rn. 5). „Gesetz“ i. S. d. Einschränkung ist nach Ansicht des OVG LSA (Az. 2 K 5/94, S. 5 und Az. 2 K 6/94, S. 6) auch Verordnungsrecht. Zur Zulässigkeit und zum Umfang von Vorgaben des Gesetzgebers für Kommunen hinsichtlich der Organisationshoheit vgl. allg. BVerfGE 91, 228, 236, bzgl. des Umfanges der Organisationshoheit s. u. Buchst. a) und bei fachaufsichtlichen Weisungen (§ 145) allg. BVerfGE 91, 228, 238 ff.

a) Die Organisationshoheit garantiert der Gemeinde die Freiheit der Entscheidung, ob sie eine Aufgabe selbst durchführt oder sich Dritter bedient (eigenverantwortliche Führung der Geschäfte einschließlich der Gewichtung, Qualität und inhaltlichen Entscheidung, so: BVerfGE 38, 258 ff., 278 ff.; 52, 95 ff., 117; 78, 331 ff., 341; 83, 363 ff., 382), aber auch die Verantwortlichkeit für die innere Organisation der Gemeinde (z. B. Organisations-, Aufgaben-, Gliederungs-, Stellen- und Aktenpläne, Bildung von Dezernaten, Ämtern und Abteilungen, Sitze von Verwaltungsorganen einschließlich Außenstellen der Verwaltung, Bürgerbüros). Die Organisationshoheit ist jedoch nur relativ gewährleistet und beinhaltet kein Prinzip der Eigenorganisation der Gemeinde, dem gegenüber jede staatliche Vorgabe einer speziellen Rechtfertigung bedürfte (so LVG LSA, Urt. v. 20.1.2011, Az. LVG 22/10, S. 13; BVerfGE 91, 228, 236 ff.). Die Kommunen verwalten ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung, d. h., dass der Gesetzgeber Organisationsstrukturen vorgeben kann (vgl. hierzu grundlegend zuletzt: LVG LSA, Urt. v. 20.1.2011, Az. LVG 22/10 sowie dass., LKV 2000, 32, 33; OVG LSA, LKV 2000, 546, 547). Die Organisationshoheit wird also als Prinzip selbst durch staatliche Regelungen inhaltlich ausgeformt und mit Grenzen versehen. Der Gesetzgeber soll durch diese Möglichkeit der organisatorischen Rahmensetzung auf eine effektive Aufgabenerledigung durch die Gemeinde hinwirken können. Dabei ist der Gemeinde eine Mitverantwortung für die organisatorische Bewältigung der Aufgaben einzuräumen, insb. muss der Gesetzgeber bei seinen Festlegungen der verfassungsrechtlichen Verbürgung einer mit wirklicher Verantwortung ausgestatteten Selbstverwaltung, durch die den Bürgern eine wirksame Teilnahme an den Angelegenheiten des Gemeinwesens ermöglicht wird, Rechnung tragen (so LVG LSA, Urt. v. 20.1.2011, Az. LVG 22/10, S. 13; BVerfGE 91, 228, 238; 83, 363, 382; 82, 310, 314; 79, 127, 150). Die politischen Mitwirkungsrechte des ein-

zelen Gemeinderatsmitglieds gehören nicht zu der Organisationshoheit der Gemeinde selbst (so LVG LSA, Urt. v. 20.1.2011, Az. 27/10, S. 8 für den Fall einer verkürzten Amtszeit von Gemeinderäten im Zuge einer Gebietsreform).

b) Die Personalhoheit beinhaltet das Recht, im Rahmen des geltenden Beamten- und Tarifrechts das Personalwesen eigenverantwortlich auszugestalten und zu praktizieren, also das Recht auf Auswahl, Einstellung, Entlassung und Ausbildung von Beamten und anderen Bediensteten. Zur Personalhoheit der Gemeinde vgl. allg. BVerfGE 1, 167 ff., 175; 8, 332 ff., 359; 9, 268 ff., 289; 17, 172 ff., 181 f. Die Personalhoheit ist nicht absolut geschützt, sondern unterliegt der Formung durch den Gesetzgeber (z. B. beamtenrechtliche Regelungen zur Besoldung, Versorgung und Vorgaben zu Obergrenzen für die Ausbringung von Stellen im Stellenplan gem. § 22 LBesG), der dabei seinerseits – entsprechend den Anforderungen über die Entziehung von Aufgaben (vgl. BVerfGE 79, 127 ff., 143 ff.) oder für die Vorgabe organisationsrechtlicher Regelungen (s. o., Buchst. a) – durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verfassungsrechtlich gebunden ist (so BVerfGE 91, 228).

c) Die Planungshoheit berechtigt die Gemeinde, ihr Gebiet durch Pläne (z. B. Bauleitpläne, also Flächennutzungs- und Bebauungsplan) eigenverantwortlich zu ordnen und zu gestalten und sich gegen unzulässige Eingriffe zu wehren (vgl. hierzu BVerwG, DVBl. 1976, 768; VerfGH NRW, NWVBl. 1988, 11). Weitere Mittel der gemeindlichen Planung sind:

- förmliche Festlegung von Sanierungsgebieten (§§ 136 ff. BauGB),
- Durchführung von Maßnahmen in Entwicklungsbereichen (§§ 165 ff. BauGB),
- Veränderungssperren (§ 14 BauGB),
- Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB),
- Genehmigungspflicht für Bodenverkehr bei Teilung und Verkauf von Grundstücken (§§ 19 ff. BauGB),
- Vorkaufsrecht der Gemeinde (§§ 24 ff. BauGB),
- Beteiligungsrechte in Baugenehmigungsverfahren (§ 36 BauGB),
- Erlass von Erhaltungssatzungen (§ 172 BauGB) und
- bestimmte städtebauliche Gebote (§§ 176 ff. BauGB).

d) Im Rahmen der Finanzhoheit ist die Gemeinde berechtigt und auch verpflichtet, eigene Einnahmen zu erzielen und diese eigenverantwortlich zu verwenden, also eine vom Staat unabhängige Finanzwirtschaft zu führen. Zum Begriff der Finanzhoheit vgl. auch Erl. zu § 3 Rn. 1.

e) Im Rahmen der Satzungshoheit darf die Gemeinde im Bereich des eigenen Wirkungskreises (§§ 4, 6) eigene Rechtsvorschriften (Satzungen) als Ortsrecht erlassen.

Das Recht auf Selbstverwaltung ist nicht Selbstzweck, sondern sie hat die Förderung des Wohls der Gemeindeeinwohner zum Ziel. Welche Maßnahmen die Gemeinde zur Förderung des Wohls ihrer Einwohner ergreift, entscheidet sie grundsätzlich in eigener Verantwortung. Sie befindet über das „ob, wann und wie“ sie die Aufgaben dieses Bereiches erledigt und hat dabei die durch Gesetz gezogenen Schranken zu beachten (vgl. auch Rn. 5). Die Ausübung der Selbstverwaltung durch eine Gemeinde muss eine Beziehung zu der örtlichen Gemeinschaft aufweisen, also das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der

politischen Gemeinde betreffen. Damit ist es den Gemeinden von Verfassungen wegen verwehrt, unter Berufung auf ihre Allzuständigkeit (vgl. Rn. 5) auch allgemeinpolitische Fragen zum Gegenstand ihrer Tätigkeit zu machen (so BVerfGE 8, 122, 134 und NVwZ 2006, 595, 596, ebenso BVerwG, NVwZ 1990, 682, 684 bzgl. verteidigungs- und friedenspolitischer Angelegenheiten). Die Gemeinde ist, soweit es sich nicht um Weisungsaufgaben handelt, darauf beschränkt, sich nur mit solchen Aufgaben zu befassen, die ihren Ursprung in der örtlichen Gemeinschaft haben oder die durch einen besonderen Bezug zu der örtlichen Gemeinschaft (hier kann ein auch nur teilweiser Bezug ausreichen und der Rest überörtlich sein, so BVerfGE 110, 370, 401 und NVwZ 2006, 595, 596) eigenverantwortlich und selbstständig bewältigt werden können (vgl. Atombefragungsurteil BVerfGE 8, 122 ff., 134; ferner BVerfGE 50, 195, 201; 52, 95 ff., 120; 79, 127 ff., 143, 149 und dass., NVwZ 2006, 595, 596). Möglich ist nach dieser Rspr. des BVerfG der Protest einer Gemeinde gegen eine sie speziell berührende staatliche Maßnahme. Eine Befassungskompetenz, also ein Mitwirkungsrecht der Gemeinde entsteht dann, wenn überörtliche Entscheidungen die Aufgaben des eigenen oder die des übertragenen Wirkungskreises der Gemeinde tatsächlich berühren können, sie besitzt folglich kein darüberliegendes allgemeines politisches Mandat (wie z. B. Auswirkungen auf die Infrastruktur – so bzgl. der Umbenennung eines Bahnhofs BVerfG, DÖV 1993, 826 f. – und ferner allg. BVerfGE 84, 209 ff., 215 sowie DÖV 1990, 479, Möglichkeit der Beeinträchtigung der Trinkwasserversorgung, die Ablehnung der konkreten Absicht des Staates auf dem Gemeindegebiet einen Atomreaktor, einen Flugplatz oder eine militärische Anlage zu errichten). Diese Qualität wird nach Ansicht des BVerwG (Az. G 11 C 18.93) im Gegensatz zum Bau von Straßen oder Schienen nicht bei der Errichtung von militärischen Tieffluggzonen erreicht, da es sich bei diesen um jederzeit änderbare innerdienstliche Weisungen handelt. Dementsprechend kann eine Gemeinde auch keine eigenen Maßnahmen gegen Nachtfluglärm unternehmen (vgl. HessVGH, Az. 2 Q 4908/96). Auch die Gewährung eines gemeindlichen „Baby-Geldes“ (Begrüßungsgeld für Neugeborene ist mangels Verbandskompetenz der Gemeinde unzulässig, vgl. OVG NRW, NVwZ 1995, 718 ff.). Die vorgenannten Kriterien für die gemeindliche Befassungskompetenz gelten nicht nur bei Maßnahmen, die von Trägern staatlicher Aufgaben durchgeführt werden. Sie wirken auch bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen anderer Aufgabenträger (z. B. anderer kommunaler Körperschaften oder freier Träger), die Auswirkungen auf die gemeindliche Aufgabenerfüllung besitzen können. Vgl. hierzu allg. BVerwGE 77, 128 ff., 134; 77, 134 ff., 138 f.

- 4 Die Selbstverwaltung der Gemeinde dient zum einen der Dezentralisation der Verwaltung und zum anderen der Erreichung von möglichst ortsnahen Entscheidungen (BVerfGE 79, 127 ff., 159). Dies verlangt von den Bürgern im Interesse der Selbstgestaltung der nächsten Umgebung das Engagement eines jeden Einzelnen, nämlich die bürgerschaftliche Mitwirkung. Die Gemeindeordnung regelt einzelne Aspekte in der Beziehung zwischen der Gemeinde und dem Bürger ausdrücklich, so vor allem in den §§ 20 ff.

In das Selbstverwaltungsrecht kann nur durch Gesetz eingegriffen werden. Gesetz i. S. d. Vorschrift sind sowohl solche im formellen Sinne (d. h. die vom Landes- oder Bundesgesetzgeber beschlossenen) als auch solche im materiellen Sinne (Verordnungen, so auch OVG LSA, Az. 2 K 5/94, S. 5 und Az. 2 K 6/94, S. 6). Der Gemeinde steht dabei gegenüber staatlichen Eingriffen ein verfassungsrechtlich normierter (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 87 VerfLSA) absoluter Schutz zu: Die Institution „Gemeinde“ darf nicht angetastet werden. Sie ist institutionell, aber nicht individuell geschützt. Demgemäß steht die Selbstverwaltungsgarantie Veränderungen des Gebietsbestandes einzelner Gemeinden nicht entgegen (so LVG LSA, Urt. v. 21.4.2009, LVG 118, 119, 120/08, S. 19; BVerfGE 86, 90 bis 122). Der Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung darf nicht ausgehöhlt werden (Kernbereich, so die std. Rspr. BVerfGE 1, 167 ff., 174 f.; 22, 180 ff., 205; 26, 228 ff., 237; 38, 258, 278 f.; 56, 298 ff., 312 ff.; 76, 107, 118; 79, 127 ff., 146; BVerwG, DVBl. 1958, 277 ff.; LVG LSA, Urt. v. 21.1.2011, Az. LVG 22/10 und dass. Urt. v. 21.4.2009, Az. LVG 112 u. a./08, S. 18). Ein relativer Schutz besteht gegenüber den diesen Kernbereich nicht berührenden gesetzlichen Maßnahmen (BVerfGE 26, 228 ff., 237 ff.). Der Kernbereich lässt sich nicht abstrakt generell bestimmen. Bei seiner Bestimmung ist nach der std. Rspr. des BVerfG (E 59, 216 ff., 226; 76, 107 ff., 118; 79, 127 ff., 146) der geschichtlichen Entwicklung und den verschiedenen Erscheinungsformen der Selbstverwaltung Rechnung zu tragen, so dass die hergebrachten Beschränkungen der gemeindlichen Selbstverwaltung als rechtmäßig angesehen werden können. Dazu gehört die Befugnis der Gemeinde, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, anzunehmen. Änderungen und Neuregelungen sind nur zulässig, wenn sie eine vernünftige Fortentwicklung des überkommenen Systems darstellen und nicht zu einer Aushöhlung der Selbstverwaltung etwa durch Entziehung der Masse der Aufgaben führen. Ein Bestimmungskriterium hierfür ist die Prüfung, welche Befugnisse den Gemeinden quantitativ und qualitativ nach dem Eingriff verbleiben (BVerfGE 23, 353 ff., 370 f.). Unzulässig sind damit Regelungen, die zwar den Gemeinden die Aufgaben belassen, die Art der Ausführung aber so stark durch Weisungen regeln („erstickende Regelungsdichte“ bzw. beliebige Steuerbarkeit der Gemeinde durch staatliche Behörden, so BVerfGE 91, 228 ff., 239), dass sie praktisch den Charakter von Selbstverwaltungsaufgaben verlieren. Unzulässig ist z. B. der Entzug des Rechts der Gemeinde, ihr Personal selbst auszuwählen, wobei durch Gesetz im Rahmen des sachlich jedoch Notwendigen allg. Bestimmungen über die Ausübung des Rechts der Personalauswahl durch die Gemeinde erlassen werden dürfen.

Die den Kernbereich nicht berührenden Maßnahmen sind nur zulässig, wenn sachliche Gründe des öffentlichen Wohls sie tragen (BVerwG, DVBl. 1984, 820). Dabei müssen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das Willkürverbot beachtet werden, der Eingriff in die gemeindliche Freiheit muss geeignet und verhältnismäßig sein (so NdsOVG, DVBl. 1980, 81 ff.). Als zulässig hat die Rspr. z. B. folgende Fälle der Beschränkung der gemeindlichen Selbstverwaltung angesehen: Entzug der Schulträgerschaft durch Zwangsanschluss an einen Schulverband (BVerfGE 26, 228 ff., 237 ff.), die Personalübernahmeverpflichtung nach § 128 a. F. BRRG (BVerfGE 17, 172 ff., 182 ff.), die Bindung an die

Entscheidung des Landespersonalausschusses (BVerwGE 31, 345 ff., 355 ff.) sowie die Kommunalbesoldungsverordnung für das Land Sachsen-Anhalt. Zulässig können aber auch Gebietsänderungen und solche kommunalen Neugliederungen sein, die einzelne Gemeinden in ihrem Bestand nachhaltig verändern bis hin zur Auflösung oder Eingemeindung in eine andere Gemeinde.

In stetig zunehmendem Umfang wird die kommunale Selbstverwaltung durch Rechtsakte der Europäischen Union (insb. Verordnungen und Richtlinien) beeinflusst. Als supranationale Organisation kann die EU insb. im Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialbereich (z. B. im Sparkassenwesen, öffentlichen Personennahverkehr, allgemeine Daseinsvorsorge, Ausschreibungspflichten, Vergaberecht, EU-Dienstleistungsrichtlinie) Rechtsakte setzen, die unmittelbar in der Bundesrepublik wirken, ggfs. entgegenstehendes nationales Recht verdrängen und auch die Kommunen unmittelbar binden. Kommunales Handeln hat sich mit dieser Rechtsmaterie stärker als bisher zu befassen und diese zu beachten. „Klassische“ Felder und der Kernbereich der verfassungsrechtlich geschützten und bisher nicht in Frage gestellten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie werden vor einem wirtschafts- und wettbewerbsrechtlichen Hintergrund durch EU-Normen uminterpretiert und laufen Gefahr, in ihrem (national-) verfassungsrechtlichen Schutz zunehmend ausgehöhlt zu werden.

- 6 Die Gemeinden können sich im Wege der „kommunalen“ Verfassungsbeschwerde i. S. d. Art. 75 Nr. 7 VerfLSA und der §§ 2 Nr. 8; 51 LVerfGG LSA mit der Behauptung, durch ein – formelles – Landesgesetz in ihrem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 VerfLSA verletzt zu sein, an das Landesverfassungsgericht mit Sitz in Dessau-Roßlau wenden (vgl. LVG LSA, Urt. v. 20.1.2011, LVG 22/10, S. 12, Urt. v. 21.4.2009, LVG 12 u. a./08, S. 12 f. und LKV 1996, 413; BVerfGE 71, 25, 34 ff.; 107, 1, 8). Die Zulässigkeit einer kommunalen Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz setzt dabei voraus, dass die Beschwerdeführerin selbst, gegenwärtig und unmittelbar durch die angegriffene Rechtsnorm in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt ist (BVerfGE 71, 25 ff.; 119, 331, 356 f.). Die Verkürzung einer Amtszeit eines Gemeinderates im Zuge einer Gebietsreform führt nicht zur unmittelbaren Betroffenheit der Gemeinde (so LVG LSA, Urt. v. 20.1.2011, Az. LVG 27/10, S. 8 und Beschl. v. 28.6.2010, Az. LVG 3/10). Gleiches gilt für die Beschwerde einer Gemeinde unter Berufung auf einen Verstoß des Landesgesetzgebers gegen den Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (so LVG LSA, Urt. v. 21.4.2009, LVG 118, 119, 120/08, S. 11 f.).

Bei Verletzung durch ein Bundesgesetz – auch bei Gesetzen im materiellen Sinne – können sich die Gemeinden an das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe wenden (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG; §§ 13 Nr. 8a; 91 BVerfGG; vgl. BVerfGE 76, 107, 114). Eine Verfassungsbeschwerde zum BVerfG ist nur zulässig, soweit sie sich nicht auf eine Verletzung des Rechts auf Gebietsverwaltung nach Landesrecht gestützt ist (Subsidiarität). Zum Verhältnis der landesrechtlichen zur bundesrechtlichen kommunalen Verfassungsbeschwerde allg. vgl. LVG LSA, LKV 1995, 75; LKV 1997, 411; Urt. v. 21.4.2009, Az. LVG 118, 119, 120/08, S. 13 und BVerfG, NVwZ 1994, 58 f., 59; dass., DVBl. 2003, 919.

Daneben besteht die Möglichkeit des Normenkontrollverfahrens gem. § 47 VwGO an das OVG zur Überprüfung von landesrechtlichen Rechtsverordnungen.

Die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung besitzt auch einen eigenständigen Rechtsgehalt gegenüber der Selbstverwaltungsgarantie für Landkreise. Hier stellt sich die Frage nach einem Rangverhältnis zwischen Gemeinden und Landkreisen. Richtungweisend war für diese Frage die „Rastede-Entscheidung“ des BVerfG (E 79, 127 ff.). Bei der Entscheidung der Frage, wo bestimmte Aufgaben im Verhältnis zwischen Gemeinden und Landkreisen anzusiedeln sind, hat das Gericht für die Gemeindekompetenz entscheidend auf den Bezug zur Örtlichkeit abgestellt und als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft diejenigen Interessen und Bedürfnisse bezeichnet, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder zu ihnen einen spezifischen Bezug besitzen. Die Angelegenheiten müssen also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sein, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen, ohne dass es auf die Verwaltungskraft der Gemeinde ankommt. Grundsätzlich hat bei Aufgaben mit einem relevanten örtlichen Bezug die Erledigung auf Gemeindeebene den Vorrang. Andererseits ist ein Entzug der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung nur aus Gründen des Allgemeinwohls und vor allem dann zulässig, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre und wenn die den Aufgabenentzug tragenden Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG überwiegen.

Der in Abs. 2 genannte Begriff der Gebietskörperschaft bedeutet, dass es sich bei der Gemeinde um eine juristische Person des öffentlichen Rechts handelt. Sie ist eine rechtsfähige, mitgliedschaftlich organisierte Verwaltungseinheit, die staatliche Aufgaben mit hoheitlichen Mitteln unter staatlicher Aufsicht (vgl. §§ 133 ff.) wahrnimmt. Der eigene Hoheitsbereich beschränkt sich dabei auf einen bestimmten Teil des Staatsgebietes, nämlich das Gemeindegebiet (Gebietshoheit). Die Gebietshoheit hat zur Folge, dass jeder, der sich auf diesem Gebiet aufhält, den Herrschaftsrechten der Gemeinde unterworfen ist und dass der Wohnsitz einer natürlichen und der Geschäftssitz einer juristischen Person zur Mitgliedschaft in der Körperschaft führt (Zwangsmitgliedschaft). Die rechtlichen Konsequenzen hieraus bestehen für die Menschen in dem Gemeindegebiet in der gesetzlichen Auferlegung von Rechten und Pflichten (vgl. §§ 20 ff.), die zum einen an den Wohnsitz anknüpfen, zum anderen an den Umstand, dass jemand – ohne Wohnsitz – in der Gemeinde Grundbesitzer oder Gewerbetreibender ist (vgl. § 22 Abs. 2 und grundlegend zur Gebietskörperschaft BVerfGE 52, 117 f.).

Die Gemeinden sind Träger von Rechten und Pflichten, die wie bei natürlichen und anderen juristischen Personen ggfs. im Klagewege geltend gemacht werden können. Hierzu gehören z.B. die Persönlichkeitsrechte, wie das Namens- (§ 12), Flaggen- (§ 14) und Siegelführungsrecht (§ 14). Gleiches gilt auch für den Bereich des bürgerlichen Rechts. Gemeinden können folglich u. a. privat-

rechtliche Verträge schließen (Kauf, Miete). Vgl. aber die sonderrechtliche Schutzvorschrift in § 143.

Gemeinden besitzen Rechts- und Geschäfts- (d. h. Willens- und Handlungsfähigkeit), sowie Partei- und Prozessfähigkeit (§§ 50, 52 ZPO, §§ 61 Nr. 1., 62, 78 VwGO). Sie besitzen zudem Dienstherrnfähigkeit (§ 1 LBG, § 2 BeamtStG), d. h. die Fähigkeit, Anstellungskörperschaft für Beamte zu sein. Bei den übrigen Bediensteten besitzt die Gemeinde Arbeitgebereigenschaft. Der allgemeine Gerichtsstand von Gemeinden, also der Ort, an dem die Gemeinde verklagt werden kann, wird durch den Sitz bestimmt (§ 17 Abs. 1 ZPO), in aller Regel ist dies der Ort, an dem die Verwaltung geführt wird. Diese zivilprozessrechtliche Regelung gilt über § 173 VwGO auch für das verwaltungsgerichtliche Verfahren.

- 10** Für die Gemeinde als Gebietskörperschaft handeln die in diesem Gesetz bestimmten Organe, nämlich der Gemeinderat und der Bürgermeister (vgl. § 35) bzw. dessen Stellvertreter. Zur Vertretung nach außen und Repräsentation vgl. § 57 Abs. 2, für die Verbandsgemeinde §§ 1 Abs. 4; 6; 7 ff.; 15 VerbGemG. Zur Behördenbezeichnung vgl. Erl. zu § 63 Rn. 1.
- 11** Da die Gemeinde ein einheitlicher Rechtsträger ist, können sich verschiedene Zweige der gemeindlichen Verwaltung nicht als Prozessparteien gegenüberstehen. Die Organe (Gemeinderat und Bürgermeister) besitzen aber insofern Parteifähigkeit, als ihre öffentlichen Rechte im Gefüge der gemeindlichen Verwaltungsorganisation verletzt sein können (sog. Kommunalverfassungsverstreit, vgl. BVerwG NJW 1980, 304; ferner Erl. zu § 42 Rn. 9). Gleiches gilt für Teile dieser Organe, soweit sie mit eigenen organschaftlichen Rechten nach diesem Gesetz ausgestattet sind (z. B. Mitglied des Gemeinderates, Ausschuss, Fraktion, Vorsitzender des Gemeinderates, Beigeordnete).
- 12** Die Gemeinde haftet für ihre Organe und gesetzlichen Vertreter nach den Vorschriften des BGB (§§ 31, 89 und 278 BGB) bei privatrechtlichem (fiskalischem) Handeln über §§ 823, 831 BGB und bei öffentlich-rechtlichem Handeln über Art. 34 GG, § 839 BGB (Amtshaftung).
- 13** Zur Zwangsvollstreckung und Insolvenzfähigkeit vgl. Erl. zu § 143.

§ 2 Aufgaben der Gemeinde

(1) 'Die Gemeinde ist in ihrem Gebiet der ausschließliche Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen. 'Sie stellt in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen öffentlichen Einrichtungen bereit.

(2) 'Sonderverwaltungen sollen neben der Gemeindeverwaltung grundsätzlich nicht bestehen. 'Bestehende Sonderverwaltungen sollen in die Gemeindeverwaltung übergeführt werden.

Erläuterungen

Die Vorschrift ist im Zusammenhang mit § 1 Abs. 1 Satz 2 zu lesen. Sie beruht auf Art. 87 Abs. 2 VerfLSA und enthält mit dem Grundsatz der Allzuständigkeit (auch Totalität, Universalität genannt) der Gemeinde und dem daraus abzuleitenden Prinzip der Einheit der Verwaltung auf der Gemeindeebene zwei der wichtigsten Grundlagen gemeindlicher Selbstverwaltung, vgl. hierzu BVerfGE 79, 127 ff., 143, 149. Danach erledigt die Gemeinde in ihrem Gebiet nicht nur einzelne Sonderbereiche der Verwaltung, sondern grundsätzlich alle Aufgaben, die dem Wohle ihrer Einwohner dienen, ungeachtet ob es sich um Aufgaben des eigenen Wirkungskreises (§ 4) oder solche des übertragenen Wirkungskreises (§ 5) handelt. Einer besonderen Kompetenzübertragung in einer speziellen Rechtsvorschrift bedarf es hierfür nicht (BVerfG, NVwZ 1989, 387 und DVBl. 1995, 291). Die Gemeinde erfüllt dabei die Selbstverwaltungsaufgaben im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung, also ohne Weisungen der Kommunalaufsichtsbehörde unterworfen zu sein. Die Kommunalaufsichtsbehörde kann hier lediglich Empfehlungen geben, sie hat die Rechtmäßigkeit des gemeindlichen Handelns zu überwachen und die vorgeschriebenen Genehmigungsverfahren durchzuführen. Zum Weisungsrecht im Rahmen der Fachaufsicht bei Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (§ 5) hingegen vgl. Erl. zu § 145 Rn. 1 f.

Allzuständigkeit der Gemeinde bedeutet ferner, dass diese im örtlichen Bereich (Regionalprinzip) alle ihr zweckmäßig erscheinenden Aufgaben, soweit sie überhaupt für eine örtliche Erledigung geeignet sind, in Angriff nehmen darf (z. B. Theater, Museen, Versorgungs- und Verkehrsbetriebe). Durch die Konzentration aller örtlich anfallenden Aufgaben in der Gemeindeverwaltung wird eine bessere Koordination, eine zweckmäßigere, verwaltungsvereinfachendere und letztlich auch bürgernähere Aufgabenerledigung ermöglicht. Es besteht folglich eine Vermutung dahingehend, dass die Gemeinde in eigener Verantwortung Art und Umfang der Erfüllung bestimmen kann. Ausnahmen von diesen Grundsätzen können nur durch Gesetz festgelegt werden. Die Gemeinden entscheiden also selbst über die Schaffung von Einrichtungen, wenn gesetzlich nicht besondere Pflichten begründet werden. Maßstab und Grenze für Umfang und Art der Bereitstellung der erforderlichen Einrichtungen ist allein die finanzielle Leistungsfähigkeit und die Verwaltungskraft der Gemeinde (vgl. dazu auch Erl. zu § 3, Erl. zu § 90 Rn. 2 und Erl. zu § 91 Rn. 2). Zu den öffentlichen Einrichtungen i. S. v. Abs. 1 Satz 2 vgl. Erl. zu § 22 Rn. 1.

Die Gewährleistung im Rahmen der Gesetze bedeutet, dass durch Gesetz Einschränkungen vorgenommen werden dürfen, d. h. durch Gesetz kann festgelegt werden, dass Maßnahmen nur unter bestimmten Voraussetzungen oder auf bestimmte Weise durchgeführt werden dürfen, dass Aufgaben unbedingt durchzuführen sind (pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben) oder dass Aufgaben im öffentlichen Interesse einem anderen kommunalen Verwaltungsträger (z. B. Landkreis) übertragen werden. Vgl. aber zur Zulässigkeit eines Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltung Erl. zu § 1 Rn. 5, 7.

- 3** Abs. 2 stellt eine Konkretisierung des in Abs. 1 aufgestellten Grundsatzes der Einheit der Verwaltung dar und beschreibt das grds. Verbot, in örtlichen Bereichen staatliche Sonderbehörden zu errichten. Gleichzeitig enthält er das Gebot anzustreben, dass die Gemeinde in ihrem Gebiet alle Verwaltungsaufgaben gegenüber ihren Einwohnern wahrnimmt. Damit sind bestehende Sonderverwaltungen abzubauen und in die Gemeindeverwaltung zu überführen. Auch diese Regelungen dienen der bürgernahen Aufgabenerfüllung und der verwaltungsmäßigen Vereinfachung.
- 4** Die Auflösung staatlicher Verwaltungsbehörden der unteren Verwaltungsstufe und die Zuweisung ihrer Zuständigkeiten an die Gemeinde (Kommunalisierung) ist durch Abs. 2 Satz 2 zu einem Gesetzgebungsauftrag geworden, der seine verfassungsrechtliche Legitimation in Art. 87 Abs. 2 VerwLSA findet. Der Gesetzgeber hat dazu den Kommunalisierungsauftrag in § 4 VerwModGrG näher konkretisiert.

§ 3 Aufbringung und Bewirtschaftung der Mittel

(1) ¹Die Gemeinde hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel nach Maßgabe der Gesetze aus eigenen Einnahmen aufzubringen. ²Sie hat ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass unter pflegerischer Behandlung der Steuerkraft die Gemeindefinanzen gesund bleiben.

(2) ¹Soweit die eigenen Einnahmen nicht ausreichen, stellt das Land die erforderlichen Mittel durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung. ²Bei der Prüfung der Finanzkraft der Gemeinde ist insbesondere die Steuerkraftmesszahl zu berücksichtigen.

Erläuterungen

- 1** Die Finanzhoheit gehört zum Kern der gemeindlichen Selbstverwaltung. Sie ist sowohl Abgabehoheit als auch Haushaltshoheit. Mit der Haushaltshoheit korrespondiert die Verpflichtung der Gemeinde, ihre Haushaltswirtschaft so auszurichten, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gewährleistet ist (zu den Einzelheiten der Haushaltswirtschaft vgl. §§ 90 ff.). Die stetige Aufgabenerfüllung ist das primäre Ziel der Gemeinde; die Realisierung dieser Zielsetzung muss sich allerdings nach den Rahmenbedingungen ausrichten, die durch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde vorgegeben werden. Für die Beschaffung der notwendigen Einnahmen ist die Gemeinde in erster Linie selbst verantwortlich.
- 2** Angesichts der umfangreichen Aufgabenstellung, die der Gemeinde aufgrund ihrer Verantwortlichkeit im eigenen und übertragenen Wirkungskreis obliegt, ist eine „Eigenfinanzierung“ der Gemeinden jedoch de facto nicht möglich und auch nicht sachgerecht. Die Gemeinden sind daher angemessen am Aufkommen des allgemeinen Steuerverbunds zu beteiligen.