

FASSBENDER · KÖNIG · MUSALL

Sächsisches Kommunalrecht

3. Auflage

Sächsisches Kommunalrecht

Lehrbuch

von

Professor Dr. Kurt Faßbender

Juristenfakultät der Universität Leipzig, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Umwelt- und Planungsrecht

Edgar König

Hauptamtlicher Dozent an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH), Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen (nachfolgend HSF Meißen)

Professor Peter Musall

Rektor a.D. der Fachhochschule Meißen, Studienleiter der Sächsischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie

3., neu bearbeitete Auflage, 2025

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek|Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

3. Auflage, 2025
ISBN 978-3-415-07695-2

© 2019 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Nutzung sämtlicher Inhalte für das Text- und Data Mining ist ausschließlich dem Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine Vervielfältigung gemäß § 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.

Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe |
Druck und Bindung: CPI books GmbH, Eberhard-Finck-Straße 61, D-89075 Ulm

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharnstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

2. Kapitel

Kommunale Selbstverwaltung

Unter dem Begriff der „**Selbstverwaltung**“ wird eine von staatlichen Eingriffen unabhängige Wahrnehmung eigener Aufgaben in eigener Entscheidung und mit eigenem Personal sowie eigenen Sach- und Finanzmitteln verstanden. Soweit diese im Grundsatz unabhängige Verwaltung eigener Angelegenheiten von Gemeinden und Landkreisen nach eigenem Ermessen – wenn auch selbstverständlich unter Beachtung der Gesetze – wahrgenommen wird, spricht man von „**kommunaler Selbstverwaltung**“.

Die kommunale Selbstverwaltung ist eine der wesentlichen Grundlagen des politischen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland und Ausdruck der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeit. Die Kommunen fördern das Wohl ihrer Einwohner in freier Selbstverwaltung. Die kommunale Selbstverwaltung ist im Grundgesetz (GG) in Art. 28 Abs. 2 GG und in den jeweiligen Landesverfassungen enthalten.⁴⁵ Im Freistaat Sachsen ist die kommunale Selbstverwaltung in Art. 82 Abs. 2, Art. 84 bis 90 SächsVerf enthalten.

Sinn und Zweck der kommunalen Selbstverwaltung sind:

- größere Bürgernähe der Verwaltung,
- unmittelbare Einbeziehung von gewählten Vertretern der Bürgerschaft in die kommunalen Entscheidungsprozesse,
- größere Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen,
- Erhöhung der Effektivität der Verwaltung und
- Bewahrung von Brauchtum und Tradition sowie der spezifischen Eigenarten der Gemeinden.

A. Träger der kommunalen Selbstverwaltung

Die Verwaltung des Freistaates Sachsen wird gemäß Art. 82 Abs. 1 SächsVerf durch die Staatsregierung und die ihr unterstellten Behörden sowie durch die Träger der Selbstverwaltung ausgeübt. Die Verfassung des Freistaates Sachsen sieht damit die Träger der Selbstverwaltung nicht als nachgeordnete Behörden, sondern als eigenständige Teile der Landesexekutive an.

Träger der Selbstverwaltung sind gemäß Art. 82 Abs. 2 SächsVerf auf der kommunalen Ebene die Gemeinden, die Landkreise und andere Gemeindeverbände. Sie sind

- juristische Personen des öffentlichen Rechts,
- die in den Staatsaufbau des jeweiligen Bundeslandes eingegliedert sind und
- im eigenen Namen, vertreten durch selbst gebildete Organe,

⁴⁵ Vgl. Erbguth/Mann/Schubert, Besonderes Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 45, Fn. 2 mit Auflistung der einschlägigen landesverfassungsrechtlichen Regelungen der Länder.

- in eigener Verantwortung,
 - öffentliche Aufgaben unter staatlicher Aufsicht erledigen.
- 6 An erster Stelle garantieren das Grundgesetz in Artikel 28 Abs. 2 S. 1 GG und die Sächsische Verfassung in Art. 82 Abs. 2 SächsVerf den **Gemeinden** die kommunale Selbstverwaltung. Darüber hinaus ist die Stellung der Gemeinden in Sachsen insofern gestärkt, als sie gemäß Art. 84 SächsVerf in ihrem Gebiet Träger der öffentlichen Aufgaben sind, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Gesetz anderen Stellen übertragen werden.
- 7 Darüber hinaus steht den in Art. 82 Abs. 2 SächsVerf ausdrücklich genannten **Landkreisen** (als „Gemeindeverbände“ im Sinne des Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG und des Art. 84 Abs. 1 S. 2 SächsVerf) im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze ebenfalls das Recht der Selbstverwaltung zu.
- 8 Jenseits dessen sind **Gemeindeverbände** (nur) solche kommunalen Zusammenschlüsse, die – i. d. R. aber nicht notwendig – als Gebietskörperschaften verfasst sind und denen Selbstverwaltungsaufgaben übertragen wurden, die nach Gewicht und Umfang denen der Gemeinden vergleichbar sind.⁴⁶ Dies hat zur Folge, dass die auf der Grundlage der §§ 3 ff. SächsKomZG gegründeten Verwaltungsverbände ebenfalls Träger der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie im Sinne der Art. 82 Abs. 2 und 84 Abs. 1 S. 2 SächsVerf sind.⁴⁷ Demgegenüber ist z. B. ein Wasser-/Abwasserzweckverband auf den Zweck der Trinkwasserversorgung bzw. Abwasserentsorgung beschränkt und damit kein Gemeindeverband, der sich auf die kommunale Selbstverwaltung berufen kann.⁴⁸

B. Demokratische Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung

- 9 Nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG muss das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine gewählte Vertretung haben, womit die Bundesrepublik Deutschland als gebietskörperschaftlich gegliederte Demokratie durch eine Repräsentation grds. von unten nach oben gekennzeichnet wird. Folgerichtig verlangt Art. 86 Abs. 1 S. 1 SächsVerf deshalb, dass das Volk in den Gemeinden und Landkreisen eine gewählte Vertretung haben muss. Wegen der besonderen siedlungsstrukturellen Gegebenheiten in Sachsen sieht Art. 86 Abs. 1 S. 2 SächsVerf hiervon als Ausnahme vor, dass in kleinen Gemeinden an die Stelle der gewählten Vertretung die Gemeindeversammlung treten kann. Damit ist zugleich eine Form unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene besonders verankert, die in der Praxis aber bislang nicht relevant geworden ist.⁴⁹
- 10 Der Aufbau der Demokratie von unten nach oben verlangt auch im Übrigen eine mit wirklicher Verantwortung ausgestattete Einrichtung der Selbstverwaltung, durch die den Bürgern eine wirksame Teilnahme an den Angelegen-

46 So BVerfGE 52, S. 95 (112) ebenso ThürVerfGH, ThürVBl. 2009, S. 197 (198).

47 Vgl. SächsVerfGH, LKV 1999, S. 271 ff.

48 Vgl. etwa BVerwG, NVwZ 2012, S. 506 (507 f.); ebenso ThürVerfGH, ThürVBl. 2009, S. 197 (198).

49 Vgl. Rehfeldt-Staudt/Rellecke, in: Kost/Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, S. 294 f.

heiten des Gemeinwesens ermöglicht wird.⁵⁰ Die hieraus resultierende **Bedeutung der Gemeinden für den demokratischen Staatsaufbau** bedingt nach der Rechtsprechung des BVerfG einen grundsätzlichen Vorrang der kommunalen Aufgabenzuständigkeit.⁵¹

Das Recht und die Pflicht zur ehrenamtlichen Mitwirkung an der politischen Willensbildung und Aufgabenerfüllung der Gemeinde sind eng mit der kommunalen Selbstverwaltung verbunden.⁵² Art. 86 Abs. 2 SächsVerf normiert, dass nicht nur die zur Wahl der Vertretung berechtigten **Bürger** nach §§ 15 Abs. 1 S. 1, 16 Abs. 1 SächsGemO, sondern auch alle **Einwohner** durch Übernahme von Ehrenämtern an der Selbstverwaltung mitwirken können und sollen. Die konkrete Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte der Einwohner kann gem. Art. 86 Abs. 3 SächsVerf insb. durch die Gemeindeordnung erfolgen.

Weder nach dem GG noch nach der SächsVerf zwingend, aber zulässig, ist es, dass auch andere Kommunalorgane vom Volk gewählt werden. Soweit ihnen die selbstständige Ausübung von Staatsgewalt übertragen ist, bedarf es auch für Bürgermeister und bspw. Ortschaftsräte einer Legitimation, die sich auf die Gesamtheit der Bürger als dem Volk, von dem alle Gewalt ausgeht, zurückführen lässt.⁵³

C. Garantie der kommunalen Selbstverwaltung

I. Allgemeines

Art. 28 Abs. 2 GG garantiert den Gemeinden und den Landkreisen das Selbstverwaltungsrecht. Dabei handelt es sich um eine verfassungsrechtliche Absicherung der Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise auf Bundesebene.⁵⁴

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist danach die Befugnis der Gemeinden, alle Angelegenheiten der **örtlichen Gemeinschaft** zu regeln, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen wurden, ohne dass es einer besonderen Zuständigkeitsvorschrift bedarf.⁵⁵ Die **Aufgabenallzuständigkeit** garantiert den Gemeinden einen breit gefächerten Wirkungskreis, der nicht durch Aufgabenentzug oder finanzielle Beschränkungen auf wenige Sachbereiche ausgehöhlt und zur staatlichen Verwaltung umgewandelt werden darf. Zugunsten der Gemeinden gilt der im Verhältnis zum Staat maßgebende Aufgabenverteilungsgrundsatz der Art. 28 GG, 84 SächsVerf, auch im Verhältnis zu den Landkreisen.⁵⁶ Die Landkreise besitzen demgegenüber aus den oben genannten Gründen keine Allzuständigkeit, sondern können das Recht auf Selbstverwaltung nur im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches ausüben.

50 Vgl. das sog. Rastede-Urteil BVerfGE 79, S. 127 (150).

51 Vgl. BVerfGE 47, S. 253 (271).

52 Vgl. Petzold/von der Heide, Handbuch zur kommunalen Selbstverwaltung, S. 44.

53 Vgl. BVerfGE 138, S. 1 = NVwZ 2015, S. 728 = LKV 2015, S. 23 (Rn. 50).

54 Zum Ganzen Brüning, Jura 2015, S. 592 ff.; Engels, JA 2014, S. 7 ff. Zusammenfassend Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2018, S. 728 ff. Fallbearbeitung: Bausback/Poplutz, JA 2004, S. 897 ff.

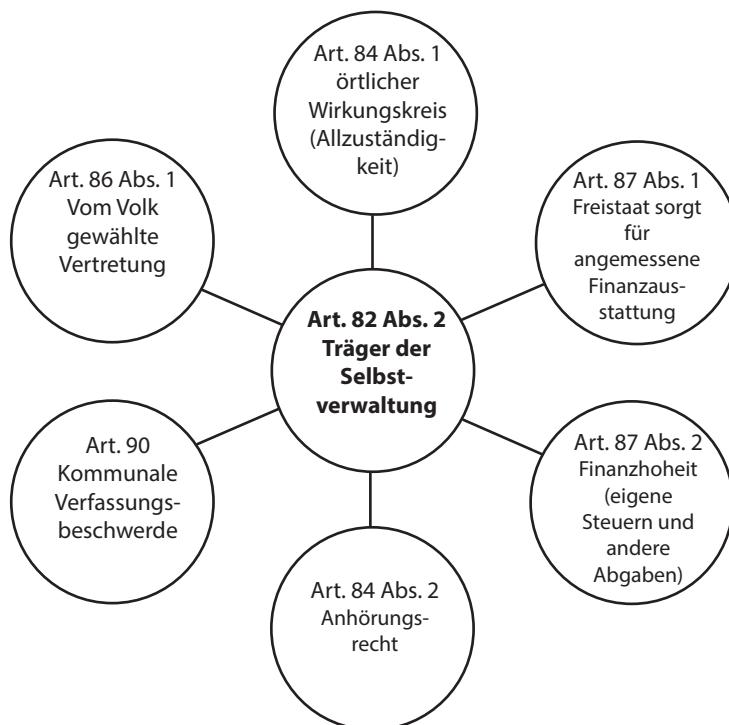
55 Vgl. BVerfGE 79, S. 127 (146); näher dazu Schmidt-Jortzig, DÖV 1993, 973 (981).

56 Vgl. BVerfGE 79, S. 127 ff.; näher dazu Sponer/Jacob/Menke, Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen, Vorbemerkungen S. 16 ff.

Hinweis:

Das Recht der Selbstverwaltung kann in der Praxis trotz vermeintlich klarer Trennung der jeweiligen Aufgaben – v. a. bei Zuständigkeitsverlagerungen – zu einem Spannungsverhältnis zwischen der Gemeinde und dem Landkreis führen, bis hin zu gerichtlichen Auseinandersetzungen wie z.B. in der „Rastede-Entscheidung“ des BVerfG⁵⁷ (siehe Näheres dazu im 10. Kapitel unter C.).

- 15 Die grundgesetzlichen Bestimmungen sind dabei als **Mindestgarantien** zu verstehen, die durch Landesverfassungsrecht ergänzt und erweitert werden können.⁵⁸ Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG bestimmt indes, dass die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung umfasst und dass zu diesen Grundlagen eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle gehört. Zudem hat der Bund gemäß Art. 28 Abs. 3 GG zu gewährleisten, dass die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Bestimmungen des Art. 28 Abs. 1 und 2 GG entspricht.
- 16 In der sächsischen Verfassung ist die kommunale Selbstverwaltung wie folgt garantiert und näher ausgeformt:



„Kommunale Selbstverwaltung in der Verfassung des Freistaates Sachsen“

57 BVerfGE 79, S. 127.

58 Vgl. etwa Erbguth/Mann/Schubert, Besonderes Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 46.

Bei alledem ist Folgendes zu beachten: Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ist **kein Grundrecht bzw. keine grundrechtliche Gewährleistung**, sondern lediglich eine institutionelle Garantie, die den Gemeinden jedoch ein subjektives Recht vermittelt⁵⁹, das auch gerichtlich verteidigt werden kann.⁶⁰ Die Gemeinde ist demgegenüber nach ganz h. M. **grds. nicht grundrechtsfähig.**⁶¹

II. Allgemeine Bestandteile der kommunalen Selbstverwaltung

Diese verfassungsrechtlich in Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 84 Abs. 1 SächsVerf geschützte kommunale Selbstverwaltung ist im Einzelnen gekennzeichnet durch:

1. Institutionelle Garantie (Bestandsgarantie)

Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 82 Abs. 2 SächsVerf enthalten keine Bestandsgarantie für die einzelne Gemeinde, sondern nur eine Garantie der **Institution Gemeinde und des Gemeindeverbandes**. Bei den Gemeindeverbänden ist nicht eine bestimmte Einrichtung, sondern nur eine überkommunale Institution überhaupt garantiert.⁶²

Diese Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung enthält also eine **institutionelle Garantie** des Typus Gemeinde/Landkreis dahin gehend, dass es Gemeinden und Landkreise geben muss, denn eine kommunale Selbstverwaltung ohne Kommunen ist nicht möglich.

Als Teil des staatlichen Verwaltungsaufbaus gibt es aber **keine Garantie für den Bestand einer einzelnen Gemeinde oder auch eines einzelnen Landkreises**, sodass es unter bestimmten Voraussetzungen Gebietsreformen geben kann.

Beispiel:

Ein Landesgesetz „Verwaltungsreform“ regelt in § 1 „Die Gemeinden werden als Träger öffentlicher Verwaltung abgeschafft. Deren Aufgaben werden künftig von den Landkreisen übernommen.“ Dieses Gesetz wäre wegen Verstoßes gegen Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 82 Abs. 2, 84 Abs. 1 SächsVerf verfassungswidrig und daher nichtig.

Abwandlung:

Durch das Gesetz wird nicht die Institution „Gemeinde“ aufgelöst, sondern nur das Gebiet einzelner Gemeinden aufgrund einer Gemeindegebietsreform geändert. Darin liegt zwar (auch) ein Eingriff in den Schutzbereich der Selbstverwaltungsgarantie der betroffenen Gemeinden. Allerdings kann ein solcher Eingriff in den Schutzbereich – anders als bei einer vollständigen Auflösung der Institution „Gemeinde“ – verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn dies aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit und nach vorheriger Anhörung der unmittelbar betroffenen Gemeinden erforderlich ist (vgl. Art. 88 Abs. 1 SächsVerf, §§ 8 Abs. 1 Nr. 1, 8a Abs. 1 SächsGemO).⁶³

59 Vgl. hier nur Erbguth/Mann/Schubert, Besonderes Verwaltungsrecht § 1 Rn. 49; siehe auch Waechter, Kommunalrecht, Rn. 50f.

60 Siehe näher dazu in diesem 2. Kapitel unter C.V.

61 Siehe näher dazu unten im 3. Kapitel unter E.

62 Müller, Verfassung für den Freistaat Sachsen, Anm. zu Art. 84.

63 Siehe ausführlich dazu unten im 3. Kapitel unter C.

2. Garantie der Aufgabenbereiche (eigener Aufgabenkreis)

- 24 Den Gemeinden ist die eigenverantwortliche Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft garantiert. Dies bedeutet, dass für diese Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft die Gemeinde auch dann zuständig ist, wenn sie diese nicht (durch das Land) ausdrücklich zugewiesen bekommen hat.⁶⁴
- 25 Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 82 Abs. 2 SächsVerf enthalten ein **verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip** hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten kreisangehöriger Gemeinden **auch gegenüber den Landkreisen**. Den Landkreisen kommt dabei eine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im Hinblick auf weniger leistungsstarke kreisangehörige Gemeinden zu.⁶⁵
- 26 Die Stellung der Landkreise ist nach ihrer eindeutigen Zuordnung zu den Trägern der Selbstverwaltung in Art. 82 Abs. 1, 2 SächsVerf dadurch gestärkt, dass die Rechtsaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden den Landratsämtern der jeweiligen Landkreise obliegt (vgl. § 112 Abs. 1 S. 1 SächsGemO).
- 27 Die Garantie des Aufgabenbereichs bedeutet auch, dass ohne besondere Gründe den Gemeinden Aufgaben nicht entzogen werden dürfen, indem sie z.B. wegen wirtschaftlicherer Aufgabenerfüllung auf staatliche Behörden übertragen werden. Für Landkreise gibt es eine vergleichbare Garantie jedoch nicht.
- 28 Den Gemeinden muss – objektivrechtlich gesehen – demnach ein bestimmter Aufgabenbestand zur eigenständigen Erledigung gewährt bleiben. Das einer Gemeinde zugesprochene Selbstverwaltungsrecht liefe praktisch leer, wenn das Land oder der Bund alle Verwaltungsaufgaben an sich ziehen könnte.

29 **Beispiele:**

1. So würde ein Landesgesetz, wonach die Gemeinden zwar weiterhin bestehen bleiben, künftig aber wesentliche und ureigene Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wie etwa die Regelung kultureller Aufgaben (z.B. der Betrieb einer Gemeindebücherei) in die Zuständigkeit der Landesverwaltung fallen, gegen Art 28 Abs. 2 GG verstoßen.
2. Der Landesgesetzgeber entzieht durch eine gesetzliche Regelung den Gemeinden die Aufgabe der Abfallentsorgung und überträgt sie auf die Landkreise. Hierbei handelt es sich um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, da die Abfallentsorgung einen spezifischen örtlichen Bezug hat. Nach Auffassung des BVerfG⁶⁶ („Rastede-Beschluss“) kann ein solcher Eingriff aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt, insb. verhältnismäßig sein, wenn bestimmte Voraussetzungen beachtet werden wie überwiegende Gründe des Gemeinwohls durch objektiv verbesserte Aufgabenerledigung (z.B. wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung), Rückübertragungsmöglichkeit und ausreichend verbleibender Aufgabenbestand.

64 Vgl. Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2018, S. 728 (729).

65 BVerfGE 79, S. 127 (151 f.).

66 BVerfGE 79, S. 127.

a) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

Die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie beinhaltet ein allgemeines Aufgabenverteilungsprinzip zwischen dem Staat i. e. S. und den Kommunen, wonach die Gemeinden grds. für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig sind. Seinen Bezugspunkt hat das Aufgabenverteilungsprinzip letztlich in der verfassungsrechtlichen Entscheidung für eine am Selbstbestimmungsrecht der Bürger orientierten, dezentralen Verwaltungsebene.⁶⁷

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind nach der Rechtsprechung des BVerfG diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben⁶⁸, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen.⁶⁹ Das Aufgabenverteilungsprinzip hindert den Gesetzgeber indes nicht, die Institution der gemeindlichen Selbstverwaltung auch hinsichtlich der Aufgabenausstattung zu regeln. Er hat dabei allerdings das materielle Aufgabenverteilungsprinzip zu beachten und kann Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft den Gemeinden nur entziehen, soweit Gründe des Gemeinwohls überwiegen.

Danach ist Anknüpfungspunkt

- zum einen das Gemeindegebiet (örtlich)
- und zum anderen die Gemeindebevölkerung (Gemeinschaft).

Einen fest umrissenen (abschließenden) Aufgabenkatalog, mit dem sich die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft definieren lassen, gibt es also nicht, denn Art. 28 Abs. 2 GG liegt nach Auffassung der Rechtsprechung ein **dynamisches Verständnis** zugrunde. Es gibt aber sehr wohl verschiedene Kriterien, die anerkanntermaßen bei der Ermittlung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu berücksichtigen sind:

- Ein wichtiger Anhaltspunkt für den Ortsbezug ist die **Tradition**. Aus diesem Grund gibt es auch einen weitgehend anerkannten Katalog von „Gemeindehoheiten“, die den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugeordnet werden.⁷⁰ So hat etwa der Zweite Senat des BVerfG in seinem Beschluss vom 19.11.2014 festgestellt, dass die Trägerschaft für Grund- und Hauptschulen als **historisch gewachsene** Gemeindeaufgabe eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft sei.⁷¹
- Der „Katalog“ von gemeindlichen Zuständigkeiten ist damit aber nicht gegenständlich abschließend bestimmt und in die **Zukunft** hinein offen und erweiterungsfähig.
- Eine Herausbildung „neuer“ örtlicher Angelegenheiten ist daher möglich.⁷²

⁶⁷ BVerfGE 79, S. 127 (148 f.).

⁶⁸ BVerfGE 8, S. 122 (134); 50, S. 195 (201); 52, S. 95 (120) sowie zuletzt BVerfG, NVwZ 2018, S. 140 (145).

⁶⁹ BVerfGE 79, S. 127 (151 f.).

⁷⁰ Siehe näher dazu in diesem 2. Kapitel unter C.III.

⁷¹ Vgl. BVerfGE 138, S. 1 = NVwZ 2015, S. 728 = LKV 2015, S. 23 (1. Leitsatz sowie Rn. 46 und 62 ff.).

⁷² BVerfG, NVwZ 2018, S. 140 (150) für die Wahrnehmung der mit der Kinderbetreuung zusammenhängenden Verwaltungsaufgaben.

30

31

32

33

- 34 Damit ist den Gemeinden ein breites Spektrum an Aufgabenmöglichkeiten in ihrem örtlichen Bereich eröffnet, auf dem sie tätig sein können, also eine **Allzuständigkeit**, ohne dass es hierfür einer besonderen Aufgabenzuweisung bedarf (als Teil der sog. „Verbandskompetenz“ bzw. „Trägerkompetenz“).
- b) **Allzuständigkeit der Gemeinden**
- 35 Allzuständigkeit bedeutet, dass sich die Gemeinde im Rahmen der örtlichen Gemeinschaft mit allen ihr zweckmäßig erscheinenden öffentlichen Aufgaben befassen kann, die geeignet sind, das Allgemeinwohl ihrer Einwohner zu fördern (sog. „Aufgabenfindungsrecht“). Dabei handelt es sich um einen zentralen Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung.
- 36 Im Verfassungsrecht selbst sind aber bereits die wesentlichen rechtlichen **Grenzen** der Allzuständigkeit angelegt:
- Die Gemeinden haben Zugriff auf alle Aufgaben, solange sich der Staat bestimmte Aufgaben nicht selbst vorbehält oder diese anderen Aufgabenträgern ausdrücklich zugewiesen hat (anderweitige **Kompetenzzuordnung durch das GG**, z.B. in Art. 73 und 74 GG). Was vom Bundes- oder Landesgesetzgeber zu regeln ist, wird regelmäßig keine örtliche Angelegenheit sein.⁷³
 - Die gemeindliche Zuständigkeit ist auf diejenigen Angelegenheiten beschränkt, die in der **örtlichen Gemeinschaft** wurzeln oder auf sie einen örtlichen Bezug haben. Deshalb dürfen sich die Gemeinden ohne gesetzliche Ermächtigung nicht mit allgemeinpolitischen und überörtlichen Fragen befassen, die keinen örtlichen Bezug aufweisen.
- 37 Landkreise haben demgegenüber keine Allzuständigkeit. Ihnen steht das Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG) nur im Rahmen der Gesetze zu (vgl. § 2 Abs. 1 SächsLKrO). Kreisangelegenheiten betreffen insb. die überörtlichen regionalen Aufgaben.

38 **Beispiele für örtliche Aufgaben:**

Unterhaltung einer Stadthalle oder eines städtischen Schwimmbades, Errichtung und Unterhaltung einer Sporthalle oder eines Sportplatzes, kultureller Einrichtungen wie z.B. eine Musikschule, Oper oder eines kommunalen Krankenhauses, ebenso die gemeindliche Bauleitplanung.

39 **Zur Vertiefung:**

Örtliche Aufgaben werden entweder autonom durch die Gemeinde wahrgenommen oder aber der Gesetzgeber weist sie explizit (als Pflichtaufgabe) den Gemeinden zu. Hierbei handelt es sich zugleich um einen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie, der einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf.

⁷³ Vgl. hierzu am Beispiel der Auseinandersetzung um den Schutz des Wolfes die Fortgeschrittenenklausur von Andresen, JuS 2020, S. 656ff.

Was in der einen Gemeinde Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft ist, kann in einer anderen Gemeinde – wegen deren Größe und Struktur – eine überörtliche Angelegenheit sein. Darüber hinaus kann auch eine Aufgabe nur teilweise als eine solche der örtlichen Gemeinschaft anzusehen, im Übrigen jedoch überörtlicher Natur sein.⁷⁴ Insofern erscheint es gerechtfertigt, in doppelter Hinsicht von einem „gespaltenen Örtlichkeitsbegriff“ zu sprechen.

Umstritten ist, ob und inwieweit die Leistungsfähigkeit der Gemeinde, und hier insb. deren Verwaltungs- und Finanzkraft, bei der Bestimmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft heranzuziehen ist. Das BVerfG verneint dies in ständiger Rechtsprechung.⁷⁵ Das wird teilweise kritisiert, weil das Gericht in manchen Entscheidungen bei der konkreten Zuordnung von Aufgaben dann doch in der Sache auf die Leistungsfähigkeit abstellt.⁷⁶ Ferner weist auch § 2 Abs. 1 SächsGemO den Gemeinden die öffentlichen Aufgaben in ihrem Gebiet nur „im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit“ zu. Letztlich geht es dem BVerfG aber wohl v.a. darum, namentlich bei der Entziehung einer überkommenen gemeindlichen Aufgabe zu verhindern, dass die Angelegenheit von vornherein aus dem Anwendungsbereich von Art. 28 Abs. 2 GG „herausdefiniert“ wird.⁷⁷ Dies sollten auch die Bearbeiter von Prüfungsaufgaben vermeiden.

Hieraus wird deutlich: Die Bestimmung des Tatbestandsmerkmals der „Örtlichkeit“ ist häufig schwierig. Im Zweifel empfiehlt sich eine **Negativabgrenzung**. Der örtliche Bezug wird von Gemeinden dann überschritten, wenn ihre Organe zu überörtlichen Fragen Beschlüsse oder Resolutionen fassen, bei denen der Bezug zum Gemeindegebiet völlig fehlt; eine genaue Abgrenzung ist aber häufig schwierig und politisch brisant.

Zunächst handelt es sich bei den Angelegenheiten um keine Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Negativabgrenzung), die die **staatlichen** Aufgaben betreffen (Kompetenzbereich des Bundes oder der Länder). Die Gemeinde kann hier allerdings eine **Befassungskompetenz** hinsichtlich staatlicher Aufgaben haben (gestützt etwa auf die kommunale Planungshoheit), indes aber keine Erledigungskompetenz. Die Befassungskompetenz kann sich zu Anhörungs-, Mitwirkungs- und sogar Sachantragsrechten verdichten, wenn und soweit aus dem Selbstverwaltungsrecht oder dem übertragenen Bereich abzuleitende Rechtspositionen der Gemeinden in spezifischer Weise tatsächlich betroffen werden (z.B. geplante Maßnahmen des Bundes auf dem Gemeindegebiet nach § 37 Abs. 2 BauGB).⁷⁸

40

41

⁷⁴ Vgl. zuletzt BVerfGE 138, S. 1 = NVwZ 2015, S. 728 = LKV 2015, S. 23 (Rn. 48).

⁷⁵ Vgl. BVerfGE 79, S. 127 (151f.) und zuletzt BVerfGE 138, S. 1 = NVwZ 2015, S. 728 = LKV 2015, S. 23 (Rn. 53).

⁷⁶ Vgl. Gern, Sächsisches Kommunalrecht, Rn. 54; siehe auch Waechter, Kommunalrecht, Rn. 69.

⁷⁷ So deutlich BVerfGE 79, S. 127 (152) = NVwZ 1989, S. 347 (350).

⁷⁸ Vgl. BVerwGE 87, S. 228ff.

42 Die Gemeinde genießt zwar „Allzuständigkeit“, hat jedoch **kein sog. allgemeinpolitisches Mandat**.

- Die Gemeinde kann keine Beschlüsse über Angelegenheiten fassen, denen der spezifische örtliche Bezug der Angelegenheit fehlt. Beschlüsse über die „große Politik“ (EU-Erweiterung, Flüchtlingskontingente usw.) sind unzulässig; ein mittelbarer Bezug reicht nicht aus.
- Besteht aber ein spezifischer örtlicher Bezug bzw. gibt es unmittelbare Bezugspunkte (z.B. Unterbringung von Flüchtlingen im Gemeindegebiet), so kommt den Gemeinden zumindest eine Befassungskompetenz zu, ohne dass sich eine solche aus einer konkreten Rechtsnorm ergeben müsste. Die Gemeinde ist für die Befassung mit allen örtlichen Angelegenheiten auch ohne gesetzliche Ermächtigung zuständig.⁷⁹

43

Beispiele:

- Im Rahmen der Nachrüstungsdebatte und der sog. Friedensbewegung der 80er-Jahre des letzten Jahrhunderts erklärten zahlreiche Gemeinden ihr Gemeindegebiet zur „**atomwaffenfreien Zone**“. War das noch von Art. 28 Abs. 2 GG gedeckt? Art. 73 Abs. 1 Nr. 7, Art. 87a GG weisen dem Bund die Kompetenz für Verteidigungsangelegenheiten zu, „sperren“ aber nicht eine kommunale Befassung (schon wegen der Folgen von Standortentscheidungen der Bundeswehr für die lokale Wirtschaft und unter Sicherheitsaspekten). Die Befassungskompetenz der Gemeinde bzw. des Gemeinderats entsteht auch nicht erst bei konkreter Stationierungsabsicht („Vorratsbeschlüsse“ sind nicht generell unzulässig). Aber: Eine hiervon losgelöste Erklärung zur „atomwaffenfreien Zone“ ist – als Teilnahme an einer allgemeinpolitischen Debatte – nicht von Art. 28 Abs. 2 GG gedeckt.⁸⁰
- Als örtliche Angelegenheiten anzusehen sind ferner **Städtepartnerschaften**. Dies gilt auch dann, wenn sie international ausgerichtet sind und etwa den Gedanken der Völkerverständigung verfolgen.⁸¹
- Die Gemeinden können sogar einen – nicht unwesentlichen – **Beitrag zum Klimaschutz** leisten, sofern dieser lokal ansetzt.⁸²
- Demgegenüber ist die **Wahrnehmung von Individualrechten der Einwohner** den Kommunen **nicht erlaubt** (z.B. Klage einer Gemeinde gegen eine Anlagengenehmigung zum Schutz von Leben und Gesundheit der Einwohner⁸³), denn die Gemeinde ist kein allgemeiner Sachwalter ihrer Bürger.⁸⁴

79 Vgl. etwa zum Befassungsrecht der Stadt Zwickau zur Einrichtung der staatlichen Zentralen Erstaufnahmestelle für Asylbewerber den Beschluss des SächsOVG vom 28.4.2014 – 4 B 72/14, juris; siehe auch *Waechter*, Kommunalrecht, Rn. 73.

80 Vgl. BVerwGE 87, S. 228 ff.

81 Vgl. BVerwGE 87, S. 327 ff. und näher dazu *Koreng*, SächsVBl. 2008, S. 157 ff.; siehe auch *Waechter*, Kommunalrecht, Rn. 71.

82 Vgl. näher dazu *Faßbender*, NuR 2009, S. 618 ff.; *Kahl/Schmidtchen*, Kommunaler Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, S. 1 ff. sowie die ÖR-Fortgeschrittenenhausarbeit zum Kommunalrecht: Eine Stadt in Zeiten des Klimawandels, von *Böhm/van Leeuwen*, JURA 2021, S. 1237 ff.

83 Vgl. etwa OVG R-Pf, NVwZ 1987, S. 71; BVerfG, NJW 1982, S. 2173 (2174); *Jaeckel/Jaeckel*, Kommunalrecht in Sachsen, Rn. 18.

84 Vgl. SächsOVG, LKV 2021, S. 519 (520).

Bei fehlender Verbandskompetenz sind erlassene Regelungen (Satzungen, Verordnungen) nichtig. Verwaltungsakte sind hingegen nur bei Offenkundigkeit der fehlenden Verbandskompetenz gemäß § 44 Abs. 1 VwVfG nichtig. Dies ist wiederum nur dann der Fall, wenn die Gemeinde unter keinen wie immer gearteten Umständen mit der Sache befasst sein kann.⁸⁵ Angesichts dessen wird man jedenfalls in Zweifelsfällen annehmen müssen, dass der Verwaltungsakt lediglich rechtswidrig und anfechtbar ist.

3. Garantie der Eigenverantwortlichkeit

Die Gemeinden (und die Landkreise) haben das Recht, die Durchführung ihrer Selbstverwaltungsangelegenheiten (Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft) selbst, d. h. in **eigener Verantwortung zu organisieren und zu gestalten**.⁴⁵ Im Gegensatz zur Frage der Aufgabenkompetenz („Ob“ der Aufgabenerfüllung) geht es bei der Garantie der Eigenverantwortlichkeit um den Schutz des „Wie“ der Aufgabenerfüllung. Mit der Eigenverantwortlichkeit wird den Gemeinden zugesichert, dass sie ihre Aufgaben ohne Weisung oder Vormundschaft des Staates nach eigenen Zweckmäßigkeitsüberlegungen durchführen können.⁸⁶

Aufgaben in diesem Sinne sind **nicht zwingend nur die weisungsfreien Angelegenheiten**.⁸⁷ Vom Gewährleistungsgehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie können vielmehr – zumindest mittelbar – auch die Weisungsaufgaben erfasst werden. So greift namentlich die organisatorische Autonomie der Gemeinde (einschließlich etwa der Personalhoheit oder der Haushaltssouveränität) weiter als die inhaltliche, weil sie nicht nur für bestimmte Sachaufgaben, sondern für die gesamte Verwaltung gilt.⁸⁸

Aus der Garantie der Eigenverantwortlichkeit resultieren verschiedene hoheitliche Befugnisse zum eigenständigen und eigenverantwortlichen Handeln, die das Wesen kommunaler Selbstverwaltung ausmachen und die notwendige Voraussetzung dafür sind, dass überhaupt von Eigenverantwortung gesprochen werden kann.⁸⁹ Diese werden auch als kommunale Selbstverwaltungshoheiten bzw. als Hoheitsrechte bezeichnet und umfassen konkret die **Gebiets-, Planungs-, Organisations-, Personal- und Satzungshoheit sowie auch die Finanzhoheit** als Bestandteile der kommunalen Selbstverwaltung; sie werden im nächsten Abschnitt noch näher behandelt.

Die Eigenverantwortlichkeitsgarantie beinhaltet somit verschiedene Befugnisse zur selbstständigen Gestaltung kommunaler Angelegenheiten im Bereich des Gebietes, des Personals, der Organisation, der Finanzen und der Rechtsetzung in den Städten und Gemeinden sowie auch in den Landkreisen.

⁸⁵ Vgl. BVerwG, NJW 1974, S. 1961 (1963); SächsOVG, SächsVBl. 1997, S. 59f.; die Einzelheiten sind freilich umstritten; vgl. etwa Oldiges, DÖV 1989, S. 873 (892f.); Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 44 Rn. 111 und 161ff.

⁸⁶ Quecke/Schaffarzik, in: Quecke/Schmid, Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, § 1 Rn. 24.

⁸⁷ Insofern missverständlich *Burgi*, Kommunalrecht, § 6 Rn. 31.

⁸⁸ Vgl. BVerfGE 83, S. 363 = NVwZ 1992, S. 365 (366).

⁸⁹ So grundlegend Ernst, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Art. 28 Rn. 69ff.