

# Kommunalrecht

**Skriptum aus der Schriftenreihe an der  
Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern  
(Hof)**

von

**Thomas Böhmer  
Dr. Hermann Büchner  
Rüdiger Neubauer  
Christine Ott  
Martin Schäfer  
Tobias Schön  
Armin Thoma M. A.**

**hauptamtliche bzw. ehemalige Lehrende an der  
Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern  
Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung in Hof**

**Rechtsstand: September 2023**

© 2023

**Thomas Böhmer, Dr. Hermann Büchner, Rüdiger Neubauer,  
Christine Ott, Martin Schäfer, Tobias Schön, Armin Thoma M. A.**

**Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und Vervielfältigung sind verboten. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung der Autoren unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Vervielfältigung, die Mikroverfilmung, die Speicherung, die Bearbeitung und die Verbreitung in digitaler Form und die Verwendung in elektronischen Systemen.**



## Inhaltsverzeichnis

### *des Skriptums Kommunalrecht*

Vorwort .....	11
Autoren .....	13
Kommunale Körperschaften in Bayern .....	15
1    Überblick .....	15
2    Gebietskörperschaften .....	15
2.1    Gemeinden .....	15
2.2    Landkreise .....	17
2.3    Bezirke .....	17
3    Sonstige Körperschaften .....	18
3.1    Verwaltungsgemeinschaften .....	18
3.2    Zweckverbände .....	18
Die Gemeinde als "ursprüngliche" Gebietskörperschaft .....	19
1    Rechtsstellung .....	19
1.1    Allgemeines .....	19
1.2    Gemeindenname; Städte und Märkte .....	19
1.3    Wappen und Fahnen, Dienstsiegel .....	21
1.4    Teilnahme am Rechtsverkehr .....	22
1.5    Selbstverwaltungsrecht, Eigenverantwortung .....	22
1.6    Gemeindehoheit .....	22
2    Gemeindegebiet, gemeindefreie Gebiete .....	23
2.1    Gemeindegebiet, Bestandsgarantie .....	23
2.2    Gebietsänderungen .....	24
2.3    Gemeindefreie Gebiete .....	25
3    Gemeindebevölkerung, Mitwirkung am kommunalen Geschehen .....	25
3.1    Gemeindeangehörige, Gemeindebürger .....	25
3.2    Ehrenbürgerrecht .....	26
3.3    Bürgerversammlung .....	28
3.4    Bürgerbefragungen .....	30
3.5    Bürgerbegehren und Bürgerentscheid .....	30
3.6    Bürgerantrag .....	32
Aufgaben einer Gemeinde .....	33
1    Allzuständigkeit .....	33
2    Wirkungskreise .....	33
3    Aufgaben des eigenen Wirkungskreises .....	33
3.1    Freiwillige Aufgaben bzw. "Soll-Aufgaben" .....	35
3.2    Pflichtaufgaben .....	36
4    Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises .....	36
5    Erweitertes Aufgabenspektrum .....	37
5.1    Aufgaben einer kreisangehörigen Gemeinde .....	38

5.2	Aufgaben einer kreisfreien Stadt.....	38
5.3	Aufgaben einer Großen Kreisstadt .....	39
5.4	Sonderfall der Übertragung von Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde auf einzelne Städte und Gemeinden .....	40
6	Hinweise zu den Aufgabenkatalogen .....	40
7	Aufgabenkatalog für freiwillige Aufgaben bzw. "Soll-Aufgaben" des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde.....	41
7.1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung.....	41
7.2	Feuersicherheit .....	41
7.3	Öffentliche Reinlichkeit.....	41
7.4	Straßen- und Verkehrswesen .....	41
7.5	Gesundheit.....	42
7.6	Soziale Angelegenheiten.....	42
7.7	Öffentlicher Unterricht, Erwachsenenbildung.....	43
7.8	Jugendertüchtigung .....	43
7.9	Kultur- und Archivpflege.....	43
7.10	Sport- und Erholungseinrichtungen.....	44
7.11	Rechtsetzung.....	44
7.12	Verwaltung der Gemeinde.....	45
7.13	Sonstiges .....	45
8	Aufgabenkatalog für unmittelbare Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde.....	46
8.1	Wasserversorgung .....	46
8.2	Verwaltung der Gemeinde.....	46
8.3	Finanzwesen .....	47
8.4	Sonstiges .....	48
9	Aufgabenkatalog für mittelbare Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde.....	48
9.1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung.....	48
9.2	Feuersicherheit .....	48
9.3	Straßen- und Verkehrswesen .....	49
9.4	Gesundheit.....	49
9.5	Öffentlicher Unterricht, Kindergärten .....	49
9.6	Kultur- und Denkmalpflege.....	49
9.7	Wasserrecht.....	50
9.8	Umweltschutz .....	50
9.9	Abwasserbeseitigung .....	50
9.10	Abfallbeseitigung .....	50
9.11	Bau- und Wohnungswesen .....	50
9.12	Gleichstellungsaufgaben.....	50
10	Aufgabenkatalog für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Gemeinde.....	51
10.1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung.....	51
10.2	Personenstandswesen .....	51
10.3	Pass- und Meldewesen .....	51

10.4	Wirtschafts- und Arbeitsschutzrecht .....	52
10.5	Verteidigung und Katastrophenschutz .....	53
10.6	Straßen- und Verkehrswesen .....	53
10.7	Gesundheits- und Veterinärwesen .....	54
10.8	Soziale Angelegenheiten.....	54
10.9	Rechtsetzung.....	54
10.10	Finanzwesen .....	55
10.11	Wasserrecht.....	55
10.12	Umweltschutz .....	55
10.13	Bau- und Wohnungswesen .....	56
10.14	Landwirtschaft, Jagd und Fischerei.....	56
10.15	Allgemeine Verwaltungsverfahren .....	56
10.16	Wahlen.....	57
10.17	Rechtspflege .....	57
10.18	Sonstiges .....	57
11	Beispiele für Aufgaben der Landkreise .....	57
11.1	Freiwillige Aufgaben des eigenen Wirkungskreises.....	57
11.2	Unmittelbare Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises.....	57
11.3	Mittelbare Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises .....	58
11.4	Übertragener Wirkungskreis .....	58
11.5	Aufgaben des staatlichen Landratsamtes.....	58
Der erste Bürgermeister .....		59
1	Rechtsstellung des ersten Bürgermeisters .....	59
2	Aufgaben und Zuständigkeiten des ersten Bürgermeisters .....	59
2.1	Laufende Angelegenheiten, Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO.....	60
2.2	Vom Gemeinderat übertragene weitere Angelegenheiten, Art. 37 Abs. 2 GO .....	60
2.3	Dringliche Anordnungen und unaufschiebbare Geschäfte, Art. 37 Abs. 3 GO.....	61
2.4	Katalog von Aufgaben des ersten Bürgermeisters .....	61
2.5	Folgen von Verstößen gegen die Zuständigkeitsnormen .....	62
3	Stellvertretung des ersten Bürgermeisters (Verhinderungsstellvertretung) .....	63
3.1	Rechtliche oder tatsächliche Hinderungsgründe.....	63
3.2	Inhalt und Umfang der Stellvertretung .....	63
3.3	Reihenfolge der Stellvertretung .....	64
4	Übertragung von Befugnissen des ersten Bürgermeisters (Auftragsstellvertretung).....	65
4.1	Gegenstand der Übertragung .....	65
4.2	Reihenfolge der Übertragung .....	66
4.3	Form der Übertragung.....	66
Der Gemeinderat.....		67
1	Rechtsstellung, Zusammensetzung .....	67
1.1	Gemeinderat als Hauptverwaltungsorgan.....	67
1.2	Zahl der Mitglieder .....	67
1.3	Politische Gruppierungen im Gemeinderat .....	67
1.4	Inkompatibilität .....	68

2	Aufgabenbereich.....	69
2.1	Abgrenzung zum ersten Bürgermeister und zu den Ausschüssen .....	69
2.2	Interne Zuständigkeit und Vertretung nach außen .....	69
2.3	Kontrolle der Gemeindeverwaltung .....	70
3	Rechtsstellung der ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder .....	70
3.1	Kommunales Ehrenamt .....	70
3.2	Grundsatz des freien Mandats.....	70
3.3	Mitgliedschaftsrechte .....	70
3.4	Pflichten der Gemeinderatsmitglieder; Haftung .....	73
3.5	Rechtsschutz; Kommunalverfassungsverstreit .....	76
4	Geschäftsgang des Gemeinderats .....	77
4.1	Bedeutung und Rechtsnatur der Geschäftsordnung .....	77
4.2	Verbindlichkeit der Tagesordnung.....	78
4.3	Beschlussfähigkeit.....	79
4.4	Anträge zur Geschäftsordnung.....	80
4.5	Öffentliche oder nichtöffentliche Sitzung.....	81
4.6	Anhörung Dritter.....	82
4.7	Ordnungsstörungen .....	82
4.8	Wahlen und Abstimmungen .....	83
4.9	Sitzungsniederschrift .....	84
5	Sitzungsteilnahme durch Ton-Bild-Übertragung .....	85
	<b>Ausschüsse des Gemeinderats.....</b>	<b>87</b>
1	Zweck, Bedeutung und Aufgabenbereich der Ausschüsse.....	87
1.1	Entlastungsfunktion.....	87
1.2	Aufgabenbereiche der Ausschüsse.....	87
2	Bildung, Größe und Zusammensetzung der Ausschüsse .....	87
2.1	Ausschussbildung.....	87
2.2	Ausschussgröße .....	88
2.3	Wahrung des Stärkeverhältnisses .....	88
2.4	Vorsitz im Ausschuss.....	93
2.5	Besonderheiten beim Rechnungsprüfungsausschuss .....	94
3	Geschäftsgang der Ausschüsse .....	94
3.1	Regelungen für den Geschäftsgang .....	94
3.2	Teilnahmemöglichkeit für Mitglieder, die einem Ausschuss nicht angehören .....	95
3.3	Stellvertretung im Ausschuss.....	95
3.4	Wirksamkeit von Ausschussbeschlüssen .....	95
	<b>Ausschluss wegen persönlicher Beteiligung .....</b>	<b>99</b>
1	Bedeutung und Zweck der Bestimmungen über die persönliche Beteiligung .....	99
1.1	Ziel der Norm .....	99
1.2	Anwendungsbereich des Art. 49 GO.....	99
1.3	Ausschluss des Anwendungsbereichs in Art. 49 Abs. 2 GO .....	99
2	Voraussetzungen für den Ausschluss wegen persönlicher Beteiligung.....	100
2.1	Adressat des Art. 49 Abs. 1 GO .....	100

2.2	Betroffenenkreis .....	101
2.3	Möglichkeit eines Vor- oder Nachteils.....	105
2.4	Unmittelbarkeit des Vorteils/Nachteils .....	108
3	Feststellung der persönlichen Beteiligung.....	111
3.1	Mitteilungspflicht.....	111
3.2	Feststellungsbeschluss.....	111
4	Rechtsfolgen der persönlichen Beteiligung .....	112
4.1	Auswirkung auf die Stimmberechtigtenmehrheit (Art. 47 Abs. 2 GO) .....	112
4.2	Ausschluss von Beratung und Abstimmung .....	112
4.3	Problemfälle bei Nicht-Vorliegen der persönlichen Beteiligung .....	112
5	Folge von Verstößen gegen Art. 49 GO .....	112
5.1	Unzulässige Teilnahme an der Beratung .....	113
5.2	Unzulässige Teilnahme an der Abstimmung.....	113
5.3	Unzulässiger Ausschluss eines Nichtbeteiligten .....	114
Die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde .....		115
1	Begriff der öffentlichen Einrichtung .....	115
1.1	Beispiele für öffentliche Einrichtungen der Gemeinden .....	115
1.2	Merkmale einer öffentlichen Einrichtung.....	115
1.3	Keine Bedeutung für die Einstufung als öffentliche Einrichtung.....	117
2	Organisation und Benutzungsregelungen der öffentlichen Einrichtung .....	118
3	Anspruch auf Zugang zur öffentlichen Einrichtung .....	120
3.1	Anspruchsberechtigte.....	120
3.2	Einschränkungen des Benutzungsanspruchs.....	121
3.3	Rechtscharakter des Benutzungsanspruchs .....	122
3.4	Verbindungen zum Privatrecht.....	123
4	Anschluss- und Benutzungszwang .....	124
4.1	Begriffe.....	124
4.2	Voraussetzungen des Anschluss- und Benutzungszwangs .....	125
4.3	Beschränkung der Benutzungspflicht .....	126
4.4	Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang .....	127
Die gemeindliche Normsetzung .....		129
1	Allgemeines.....	129
2	Satzungserlass.....	129
2.1	Ermächtigungsgrundlage .....	129
2.2	Formelle Rechtmäßigkeit der Satzung.....	130
2.3	Materielle Rechtmäßigkeit der Satzung .....	134
3	Änderungssatzung .....	136
4	Aufhebungssatzung .....	137
5	Besonderheiten beim Verordnungserlass .....	138
5.1	Ermächtigungsgrundlage .....	138
5.2	Formelle Rechtmäßigkeit der Verordnung .....	138
5.3	Materielle Rechtmäßigkeit der Verordnung.....	139
5.4	Aufhebung/Änderung von Verordnungen.....	139

6	Fehler im Normsetzungsverfahren .....	139
Kommunalaufsicht.....		141
1	Zweck, Arten und Inhalt der staatlichen Aufsicht.....	141
1.1	Aufsicht als staatliche Aufgabe .....	141
1.2	Arten der Kommunalaufsicht.....	141
2	Aufsichtsbehörden.....	142
2.1	Rechtsaufsichtsbehörden .....	142
2.2	Fachaufsichtsbehörden.....	142
3	Befugnisse der Aufsichtsbehörden .....	142
3.1	Befugnisse der Rechtsaufsichtsbehörden.....	143
3.2	Befugnisse der Fachaufsichtsbehörden .....	147
4	Rechtsschutz der Gemeinden gegen aufsichtliche Maßnahmen .....	148
4.1	Formlose Rechtsbehelfe .....	148
4.2	Förmliche Rechtsbehelfe .....	148
5	Kommunalaufsicht und Widerspruchsverfahren.....	150
Vergleich Gemeinde-/Landkreis-/Bezirksordnung.....		151
1	Allgemeines.....	151
2	Unterschiede Gemeindeordnung, Landkreisordnung, Bezirksordnung .....	151
2.1	Begriffe.....	151
2.2	Aufgabenbereiche.....	151
2.3	Weitere Besonderheiten beim Bezirk.....	154
3	Weitere Unterschiede zwischen Gemeindeordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung in tabellarischer Darstellung.....	155
Kommunalwahlrecht.....		159
1	Aktives und passives Kommunalwahlrecht .....	159
1.1	Wahlberechtigung (aktives Wahlrecht), Stimmrecht .....	159
1.2	Wählbarkeit (passives Wahlrecht).....	161
2	Wahlkreis, Stimmbezirk .....	163
2.1	Wahlkreis .....	163
2.2	Stimmbezirk .....	163
3	Wahlorgane, Beschwerdeausschuss.....	163
3.1	Wahlleiter .....	163
3.2	Wahlausschuss.....	163
3.3	Wahlvorsteher, Briefwahlvorsteher, Wahlvorstand, Briefwahlvorstand .....	164
3.4	Beschwerdeausschuss .....	164
4	Wahlrechtsgrundsätze.....	164
4.1	Allgemeine Wahl.....	164
4.2	Unmittelbare Wahl .....	165
4.3	Freie Wahl.....	165
4.4	Gleiche Wahl .....	165
4.5	Geheime Wahl .....	165
4.6	Verbessertes Verhältniswahlrecht (Gemeinderat).....	165

4.7	Mehrheitswahl (Erster Bürgermeister).....	166
5	Ausübung des Wahlrechts .....	166
6	Wahltermine, Dauer der Amts- und Wahlzeiten.....	167
6.1	Wahltermine .....	167
6.2	Dauer der Wahlzeiten und Amtszeiten.....	167
7	Wahlvorschläge.....	168
7.1	Wahlvorschlagsträger .....	168
7.2	Aufstellungsversammlung .....	168
7.3	Wahlvorschläge.....	169
8	Stimmvergabe.....	169
8.1	Stimmvergabe bei der Wahl des ersten Bürgermeisters.....	169
8.2	Stimmvergabe bei der Wahl der Gemeinderatsmitglieder .....	169
9	Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses.....	170
10	Sitzverteilung im Gemeinderat.....	171
11	Annahme der Wahl, Amtsverlust.....	172
11.1	Annahme der Wahl.....	172
11.2	Amtshindernisse, Amtsverlust, Nachrücken.....	172
12	Wahlprüfungsverfahren.....	173
12.1	Wahlanfechtung .....	173
12.2	Wahlprüfung von Amts wegen .....	173
12.3	Folgen .....	174
	<b>Kommunales Unternehmensrecht.....</b>	<b>175</b>
	Ausgewählte Merkmale von Eigenbetrieb, Kommunalunternehmen, GmbH und AG .....	178
	<b>Kommunale Zusammenarbeit .....</b>	<b>188</b>
1	Allgemeines.....	188
1.1	Definition .....	188
1.2	Gründe .....	188
1.3	Rechtsformen.....	189
1.4	Beteiligte .....	190
2	Kommunale Arbeitsgemeinschaft (Art. 4 - 6 KommZG) .....	190
3	Zweckvereinbarungen (Art. 7 - 16 KommZG) .....	191
3.1	Rechtsform, Aufgaben und Befugnisse.....	191
3.2	Zustandekommen einer Zweckvereinbarung .....	194
3.3	Inhalt von Zweckvereinbarungen .....	196
4	Zweckverband (Art. 17 - 48 KommZG).....	198
4.1	Beteiligte .....	198
4.2	Bildung .....	198
4.3	Aufgaben und Befugnisse .....	199
4.4	Organe .....	200
4.5	Aufsicht .....	203
5	Gemeinsames Kommunalunternehmen (Art. 49, 50 KommZG).....	203
5.1	Rechtsform, Aufgaben und Befugnisse.....	203
5.2	Entstehung des gemeinsamen Kommunalunternehmens .....	204

5.3	Anzuwendende Vorschriften für ein gemeinsames Kommunalunternehmen.....	205
5.4	Auflösung des gemeinsamen Kommunalunternehmens .....	206
5.5	Aufsicht .....	206
6	Verwaltungsgemeinschaft .....	207
6.1	Beteiligte.....	208
6.2	Bildung .....	208
6.3	Aufgaben und Befugnisse .....	208
6.4	Organe .....	209
6.5	Aufsicht .....	211
	Prüfungsschemata .....	212
1	Prüfung der Beschlussfähigkeit des Gemeinderats .....	212
2	Prüfung der Beschlussfassung im Gemeinderat .....	214
3	Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Gemeinderatsbeschlusses.....	216
4	Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts einer Gemeinde.....	217
5	Prüfung der Rechtmäßigkeit einer gemeindlichen Satzung .....	218
6	Prüfung der Rechtmäßigkeit einer gemeindlichen Verordnung.....	220
7	Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts aufgrund einer gemeindlichen Satzung.....	222
8	Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts aufgrund einer gemeindlichen Verordnung....	223

### **Besuchen Sie uns im Internet:**

[www.kommunalrecht-bayern.de](http://www.kommunalrecht-bayern.de)

Hier erhalten Sie aktuelle Infos zum Kommunalrecht, nützliche Tipps und Tools für die praktische Arbeit sowie Zugriff auf "KISS", einen Newsletter mit Artikeln zu neuen Entwicklungen, Gesetzesänderungen und Rechtsprechung rund um das Kommunalrecht.

Soweit in diesem Werk personenbezogene Bezeichnungen im Maskulinum stehen, wird diese Form aus Gründen der besseren Lesbarkeit verallgemeinernd verwendet und bezieht sich gleichermaßen und gleichberechtigt auf alle Geschlechter.

## Vorwort

*der Autoren*

Dieses Skriptum ist in erster Linie eine Begleitung zu den kommunalrechtlichen Lehrveranstaltungen und befasst sich mit den Themen, die für die Bearbeitung von Leistungsnachweisen und Prüfungsaufgaben von zentraler Bedeutung sind. Bei den ausgewählten Themen handelt es sich um wesentliche Kernbereiche des Kommunalrechts. Der für die Lösung von Klausuren notwendigen systematischen Einordnung der einzelnen Themen dient das Kapitel „Prüfungsschemata“ am Ende des Skriptums.

Das Skriptum verzichtet bewusst auf die vertiefte Auseinandersetzung mit der Fachliteratur und der Rechtsprechung, um die ohnehin von vielen Detailfragen gekennzeichnete Materie nicht noch unübersichtlicher zu gestalten. Es versucht, bei strittigen Fragen die herrschende Meinung (soweit vorhanden) wiederzugeben, ohne auf oft vielfältige Gegenmeinungen einzugehen. Das Skriptum soll somit der Erweiterung der in den Lehrveranstaltungen gewonnenen Erkenntnisse und vor allem der gezielten Vorbereitung auf Aufsichtsarbeiten und Prüfungsaufgaben dienen und damit kein umfassendes Lehrbuch oder Kommentar darstellen.

Mitunter sind Ausführungen vorhanden, die über die Lehrinhalte des aktuellen Studienplans hinausgehen, sie haben aber entsprechende Bedeutung für die Verwaltungspraxis und dienen auch der Vorbereitung darauf – sie sind entsprechend markiert (s. links).

Das Skriptum Kommunalrecht ist gegenüber den vorherigen Auflagen unter Berücksichtigung der neueren Rechtsprechung und der inzwischen erfolgten Gesetzesänderungen, unter anderem hinsichtlich der Entfristung von Art. 47a GO, aktualisiert worden. Es enthält Hinweise auf das aktuelle Geschäftsordnungsmuster für Gemeinderäte (GOM) des Bayerischen Gemeindetags und das Muster einer Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts (Hauptsatzungsmuster – HauptS). Die Auflage berücksichtigt die zum Beginn des Studienjahres gültigen Normen. Die geplanten Änderungen kommunalrechtlicher Vorschriften zum 01.01.2024 sind daher nicht eingearbeitet. Inhaltliche Abweichungen behandeln wir zu gegebener Zeit im "KISS"-Newsletter auf unserer Internetseite [www.kommunalrecht-bayern.de](http://www.kommunalrecht-bayern.de).

Für das Zitieren dieses Werkes unterbreiten wir folgenden Vorschlag:

### Quellenverzeichnis

Böhmer, Thomas; Büchner, Hermann; Neubauer, Rüdiger; u. a., Skriptum Kommunalrecht, Schriftenreihe an der Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern, 18. Auflage, Hof, 2023 (zitiert: <Autor/-in> in: Böhmer/Büchner/Neubauer/u. a., Skriptum Kommunalrecht)

### Fußnote

<sup>1</sup> Schäfer, Martin in: Böhmer/Büchner/Neubauer/u. a., Skriptum Kommunalrecht, S. 12



---

## Autoren

### *des Skriptums Kommunalrecht*

**Alle Autoren** sind hauptamtliche oder ehemalige Lehrende an der Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern, Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung in Hof.

**Thomas Böhmer** lehrt die Studienfächer „Kommunalrecht“, „Arbeits- und Tarifrecht“, „Behördlicher Schriftverkehr“, „Erlass von Bescheiden“, „Empfehlungen zum Studium“ und „Verwaltungsorganisation“. Er ist zusammen mit Rüdiger Neubauer aktueller Sprecher der Studienfachgruppe „Kommunalverwaltung“.

**Dr. Hermann Büchner** lehrte während seiner aktiven Dienstzeit insbesondere die Studienfächer „Privatrecht“ und „Kommunalrecht“ und ist weiterhin Mitherausgeber eines Kommentars zum Kommunalrecht. Seit seiner Pensionierung im Dezember 2015 lehrt er nebenamtlich.

**Rüdiger Neubauer** lehrt die Studienfächer „Kommunalrecht“, „Haushaltswesen in der Kommunalverwaltung; öffentliche Betriebswirtschaftslehre“, „Beteiligungsmanagement“ und „Behördlicher Schriftverkehr“. Er ist zusammen mit Thomas Böhmer aktueller Sprecher der Studienfachgruppe „Kommunalverwaltung“.

**Christine Ott** lehrt die Studienfächer „Kommunalrecht“ und „Sozialrecht“.

**Martin Schäfer** lehrt die Studienfächer „Kommunalrecht“, „Beamtenrecht“, „Behördlicher Schriftverkehr“, „Erlass von Bescheiden“. Er war zudem lange Jahre Sprecher der Studienfachgruppe „Kommunalverwaltung“.

**Tobias Schön** lehrt die Studienfächer „Kommunalrecht“, „Arbeits- und Tarifrecht“, „Empfehlungen zum Studium“ und „Beamtenrecht“. Im letztgenannten Bereich ist er zudem Studienfachgruppensprecher.

**Armin Thoma M. A.** lehrt die Studienfächer „Informations- und Kommunikationstechnik“, „Büroautomation“, „Haushaltswesen in der Kommunalverwaltung; öffentliche Betriebswirtschaftslehre“. Zudem lehrt er an der Hochschule im Rahmen des Masterstudienganges „Public Management“.

# Die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde

von Thomas Böhmer

## 1 Begriff der öffentlichen Einrichtung

Das gemeindliche Schwimmbad, die Stadtbücherei oder eine öffentliche Toilette: Wohl jeder von uns hat schon einmal eine öffentliche Einrichtung besucht oder genutzt ohne sich über die rechtlichen Voraussetzungen Gedanken zu machen. Die Gemeindeordnung benennt die öffentliche Einrichtung in Art. 21 Abs. 1 GO ohne jedoch den Begriff genau zu erläutern. Die Rechtsprechung hat daher die Merkmale einer öffentlichen Einrichtung definiert: Eine öffentliche Einrichtung ist jede Einrichtung, die von der Gemeinde durch Widmung der allgemeinen Benutzung zugänglich gemacht und von ihr im öffentlichen Interesse unterhalten wird.

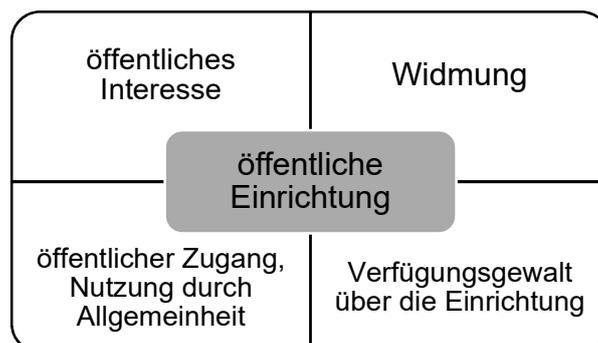
### 1.1 Beispiele für öffentliche Einrichtungen der Gemeinden

So vage die öffentliche Einrichtung in der GO definiert ist, so groß und verschiedenartig ist ihre Verbreitung. Bevor die einzelnen Merkmale genau beleuchtet werden, bietet sich daher zunächst an, einige Beispiele (nicht abschließend) für mögliche öffentliche Einrichtungen kennenzulernen:

- |                          |                          |                    |
|--------------------------|--------------------------|--------------------|
| – Abfallbeseitigung      | – Frauenhaus             | – Schlachthof      |
| – Abwasserbeseitigung    | – Spielplatz             | – Schule           |
| – Seniorenheim           | – Jugendheim             | – Schutzraum       |
| – Anschlagtafel          | – Kindergarten           | – Sparkasse        |
| – Archiv                 | – Kommunbrauhaus         | – Sportplatz       |
| – Schwimmbad             | – Krankenhaus            | – Straße           |
| – öffentliche Toilette   | – Kühlanlage             | – Theater          |
| – Bestattungseinrichtung | – Luftverkehrslandeplatz | – Turnhalle        |
| – Bücherei               | – Markt, Markthalle      | – Verkehrsbetrieb  |
| – Campingplatz           | – Mehrzweckhalle         | – Grillplatz       |
| – Elektrizitätswerk      | – Museum                 | – Wärmestube       |
| – Erwachsenenbildung     | – Obdachlosenunterkunft  | – Wasserversorgung |
| – Festplatz              | – Parkanlage             | – Wertstoffhof     |
| – Feuerwehr              | – Parkplatz              | – Wickelstube      |

### 1.2 Merkmale einer öffentlichen Einrichtung

Aus der eingangs benannten Definition lassen sich vier Voraussetzungen herausarbeiten:



### 1.2.1 Öffentliches Interesse

Ein öffentliches Interesse liegt immer dann vor, wenn es um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben der Gemeinde geht. Häufig sind dies Aufgaben des eigenen Wirkungskreises (Art. 83 Abs. 1 BV, Art. 7, 57 GO) - z. B. Abwasserbeseitigung, Wasserversorgung, Stadttheater - aber auch Einrichtungen zur Erfüllung übertragener Aufgaben (Art. 8, 58 GO) sind möglich. Meist möchte die Gemeinde mit der Schaffung der öffentlichen Einrichtung das Zusammenleben vor Ort damit verbessern („Daseinsvorsorge“), was auch aus vielen der unter 1.1 genannten Beispiele ersichtlich wird.

Zu diesem Merkmal können somit alle Einrichtungen abgegrenzt werden, die kein öffentliches Interesse verfolgen (mit der Folge, dass es sich nicht um öffentliche Einrichtungen handelt). Dazu zählen Institutionen, die die Gemeinde privat betreibt oder betreiben will. Beispiele hierfür sind Mietwohnungen, Gaststätten („Ratskeller“) oder landwirtschaftliche Nutzungen (Weingüter, Wälder, Seen, Teiche). Diese Einrichtungen unterliegen voll und ganz ausschließlich den Regeln des Privatrechts, da es hierbei eben nicht um die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe geht.

### 1.2.2 Widmung

Mit der Widmung verdeutlicht die Gemeinde, dass sie die Einrichtung, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben errichtet hat, tatsächlich der Öffentlichkeit (oder zumindest einem Teil davon) zur Verfügung stellen will (s. auch 1.2.3). Der Widmungsakt selbst kann auf verschiedene Arten bewirkt werden, da er an keine bestimmte Form gebunden ist. Er kann daher durch den Erlass einer Satzung, durch eine Allgemeinverfügung (Art. 35 Satz 2 BayVwVfG), durch einen einfachen Gemeinderatsbeschluss oder auch durch konkludentes Handeln erfolgen (entsprechende Überlassungs- und Nutzungspraxis, tatsächliche Freigabe zur Nutzung, Durchschneiden eines Bandes, etc.).

### 1.2.3 Öffentlicher Zugang und Nutzung durch die Allgemeinheit

Der Allgemeinheit muss die öffentliche Einrichtung nach dem erklärten Willen der Gemeinde tatsächlich zugänglich sein. Die „Allgemeinheit“ kann durch die Widmung der Einrichtung für einen bestimmten Nutzerkreis oder Zweck eingeschränkt werden (z. B. Nutzung eines Kinderspielplatzes nur für Kinder bis 12 Jahren oder Nutzung einer Turnhalle nur für sportliche Veranstaltungen).

In Abgrenzung zu diesem Merkmal handelt es sich bei Verwaltungseinrichtungen der Gemeinde nicht um öffentliche Einrichtungen, weil diese regelmäßig nicht durch Widmung der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden. Hierzu zählt z. B. das Rathaus der Gemeinde einschließlich des Sitzungssaals und der Bücherei für die Verwaltung, der Bauhof der Gemeinde, das Betriebsgelände der Kläranlage (nicht die Abwasserbeseitigungs- und -reinigungsanlage als solche), etc. Diese Einrichtungen dienen vorwiegend dem Geschäftsgang der Gemeinde (Art. 56 Abs. 2 GO) und sind auf eine interne Nutzung durch die Verwaltung ausgelegt. Das Gebäude des Rathauses etwa ist zwar für jedermann zugänglich, aber nicht zur „Nutzung durch die Allgemeinheit“, sondern lediglich zur Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten der Gemeinde.

Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass Teile der Verwaltungseinrichtungen durch einen entsprechenden Widmungsakt zu einer öffentlichen Einrichtung im Sinne von Art. 21 Abs. 1 GO werden können. So ist es etwa möglich, den Sitzungssaal des Rathauses für bestimmte Zwecke (z. B. Ausstellungen, Konzerte) der Allgemeinheit zur Verfügung zu stellen. Ebenso können die Rathausbibliothek für wissenschaftliche Arbeiten bereitgestellt werden oder Teilflächen des Bauhofs oder des Betriebsgeländes der Kläranlage der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden (etwa zum Abliefern bestimmter Abfälle wie Sondermüll, Gartenabfälle, Chemikalien, etc.). Maßgeblich ist hier also der konkrete Wille der Gemeinde (ausgedrückt durch einen Widmungsakt), ob und in welchem Umfang eine Verwaltungseinrichtung, die für sich

## Kommunalwahlrecht

*fortgeführt und überarbeitet von Tobias Schön  
(ursprünglich von Herbert Uckel und Peter Raithel)*

Die Darstellung des Kommunalwahlrechts in der Lehrveranstaltung Kommunalrecht I beschränkt sich laut Vorgabe des Studienplans auf knappe Grundzüge. Die Materie kann daher ebenso nur in Grundzügen zum Gegenstand von Übungs- und Prüfungsaufgaben gemacht werden. Der folgende Beitrag dient deshalb der Abrundung und Vervollständigung der Gesamtdarstellung des Kommunalrechts sowie den interessierten Studierenden zur Vertiefung ihrer Kenntnisse. Alle Passagen, die über die genannten, für Sie als Studierende relevanten, Grundzüge hinausgehen und die Sie daher **nicht** beherrschen müssen, sind mit einem **Strich am linken Rand** gekennzeichnet. Auch werden von Ihnen keine weiteren Kenntnisse von Vorschriften der GLKrWO (mit Ausnahme des einzigen in Ihrer VSV abgedruckten § 1) verlangt.

Das Kommunalwahlrecht ist gekennzeichnet von sehr detaillierten und formalistischen Regelungen, die eine absolut korrekte Durchführung des Wahlverfahrens und das Vertrauen der Wählerinnen und Wähler darauf sicherstellen sollen. Die Rechtsmaterie ist daher kompliziert und mitunter recht unübersichtlich. Um hier einen groben Überblick zu geben, beschränkt sich die folgende Darstellung auf grundlegende und systematisierte Aussagen, ohne zu Details, Ausnahmen und einzelnen Rechtsproblemen Stellung zu nehmen. Rechtsgrundlagen des Kommunalwahlrechts sind im Wesentlichen das Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (GLKrWG) sowie die Wahlordnung für die Gemeinde- und Landkreiswahlen (GLKrWO). Die GLKrWO ist allerdings in der VSV nur mit einem sehr kurzen Auszug abgedruckt; Vorschriften aus der GLKrWO werden daher nur ausnahmsweise zitiert und sollten bei Bedarf in anderen Gesetzessammlungen nachgelesen werden.

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Wahl des ersten Bürgermeisters und der Gemeinderäte, gelten aber in gleicher Weise für die Wahl des Landrats und der Kreistage. Sie gelten nicht für die Wahl der Bezirksräte. Dabei handelt es sich zwar um die Wahl eines kommunalen Vertretungsorgans, aber sie kann nicht als "Kommunalwahl" bezeichnet werden, weil sie sich eng an die Landtagswahlen anlehnt. Sie findet z. B. gleichzeitig mit der Landtagswahl statt (Art. 1 Abs. 2 Satz 1 des Bezirkswahlgesetzes – BezWG) und auch das Verfahren findet entsprechend den Regelungen des Landeswahlrechts statt (Art. 4 Abs. 1, Art. 6 BezWG). Für die Sitzverteilung wird das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers angewendet (Art. 4 Abs. 1 Nr. 6 Satz 2 BezWG).

### 1 Aktives und passives Kommunalwahlrecht

Personen mit aktivem Wahlrecht dürfen wählen; Personen mit passivem Wahlrecht dürfen kandidieren und gewählt werden. Im Folgenden wird aufgezeigt, unter welchen Voraussetzungen Personen das aktive und passive Wahlrecht besitzen.

#### 1.1 Wahlberechtigung (aktives Wahlrecht), Stimmrecht

Unter der Wahlberechtigung versteht man das aktive Wahlrecht, also das Recht, Personen zu wählen. Das Stimmrecht ist das Recht, bei einer Wahl seine Stimme auch tatsächlich abgeben zu dürfen.

##### 1.1.1 Wahlberechtigung (aktives Wahlrecht)

Die materiellen Voraussetzungen für das aktive Wahlrecht bei Gemeindewahlen ergeben sich aus Art. 17 GO, Art. 1 und 2 GLKrWG sowie § 1 GLKrWO. Nach Art. 1 Abs. 1 GLKrWG müssen alle Personen am Wahltag folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Sie müssen **Unionsbürger** sein (Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 GLKrWG). Dieser unbestimmte Rechtsbegriff ist in Art. 1 Abs. 2 GLKrWG gesetzlich definiert. Danach fallen darunter alle Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG sowie die Staatsangehörigen der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Unionsbürger sind also neben den Deutschen z. B. auch Franzosen, Österreicher oder Polen (Art. 52 Abs. 1 EUV), jedoch bereits bei der Kommunalwahl 2020 nicht mehr Briten (Art. 1 Satz 2 Bayerisches Brexit-Übergangsgesetz).
- Sie müssen das **18. Lebensjahr vollendet** haben (Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 GLKrWG). Bei der Berechnung des Lebensalters ist der Tag der Geburt mitzurechnen (§ 187 Abs. 2 Satz 2 BGB). Beispiel: Susanne Muster wurde am 15. März 2002 geboren. Sie durfte bei der Kommunalwahl am 15. März 2020 wählen, weil sie bereits mit Ablauf des 14. März 2020 das 18. Lebensjahr vollendete.
- Sie müssen sich **seit mindestens zwei Monaten mit dem Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehungen in der Gemeinde aufhalten** (Art. 1 Abs. 1 Nr. 3 GLKrWG). Sinn dieser Regelung ist es, ein Mindestmaß an Kenntnissen über die Gemeinde und die zu wählenden Personen sicherzustellen. Der Gesetzgeber spricht vom Aufenthalt mit dem Schwerpunkt der Lebensbeziehungen. Dieser wahlrechtliche Begriff ist strikt vom melderechtlichen Begriff der Hauptwohnung zu trennen, auch wenn beide Begriffe durch Regelvermutungen miteinander verknüpft werden. Der Aufenthalt mit dem Schwerpunkt der Lebensbeziehungen wird nämlich dort vermutet, wo die Person gemeldet ist, bei mehreren Gemeinden dort, wo sie mit Hauptwohnung gemeldet ist (Art. 1 Abs. 3 GLKrWG). Dabei wird davon ausgegangen, dass der Lebensmittelpunkt bei Verheirateten, die nicht dauernd getrennt leben, regelmäßig die vorwiegend benutzte Wohnung der Familie ist (§ 1 Satz 1 GLKrWO); dies gilt auch für Unverheiratete, die (noch) bei ihrer Familie wohnen. Im Übrigen ist es der Ort der Wohnung, von der aus die Person ihrer Erwerbstätigkeit oder ihrer Ausbildung nachgeht (§ 1 Satz 2 GLKrWO).
- Sie dürfen **nicht nach Art. 2 GLKrWG vom Wahlrecht ausgeschlossen** sein (Art. 1 Abs. 1 Nr. 4 GLKrWG). Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 29.01.2019 (Az: 2 BvC 62/14) und einer entsprechenden Änderung des Art. 2 GLKrWG zum 01.08.2019 sind nur noch solche Personen vom Wahlrecht ausgeschlossen, denen durch das Urteil eines deutschen Gerichtes in den gesetzlich vorgesehenen Fällen (z. B. § 45 Abs. 5, § 92a, § 101, 102 Abs. 2, § 108c oder § 109j StGB) das Wahlrecht ausdrücklich aberkannt worden ist.

### Überblick:

