

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 2024

© 2024

**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	21
1.5	Selbstverwaltungsrecht, Eigenverantwortung	22
1.6	Gemeindehoheit	22
2	Gemeindegebiet, gemeindefreie Gebiete	23
2.1	Gemeindegebiet, Bestandsgarantie	23
2.2	Gebietsänderungen	23
2.3	Gemeindefreie Gebiete	24
3	Gemeindebevölkerung, Mitwirkung am kommunalen Geschehen	25
3.1	Gemeindeangehörige, Gemeindebürgerinnen und -bürger	25
3.2	Ehrenbürgerwürde	26
3.3	Bürgerversammlung	28
3.4	Bürgerbefragungen	30
3.5	Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	31
3.6	Bürgerantrag	33
Aufgaben einer Gemeinde		35
1	Allzuständigkeit	35
2	Wirkungskreise	35
3	Aufgaben des eigenen Wirkungskreises	35
3.1	Freiwillige Aufgaben bzw. "Soll-Aufgaben"	37
3.2	Pflichtaufgaben	38

4	Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	38
5	Erweitertes Aufgabenspektrum.....	39
5.1	Aufgaben einer kreisangehörigen Gemeinde	40
5.2	Aufgaben einer kreisfreien Stadt	40
5.3	Aufgaben einer Großen Kreisstadt	41
5.4	Sonderfall der Übertragung von Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde auf einzelne Städte und Gemeinden	42
6	Hinweise zu den Aufgabenkatalogen	42
7	Aufgabenkatalog für freiwillige Aufgaben bzw. "Soll-Aufgaben" des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde.....	43
7.1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung.....	43
7.2	Feuersicherheit	43
7.3	Öffentliche Reinlichkeit	43
7.4	Straßen- und Verkehrswesen	43
7.5	Gesundheit	44
7.6	Soziale Angelegenheiten	44
7.7	Öffentlicher Unterricht, Erwachsenenbildung	45
7.8	Jugendertüchtigung	45
7.9	Kultur- und Archivpflege	45
7.10	Sport- und Erholungseinrichtungen	46
7.11	Rechtsetzung	46
7.12	Verwaltung der Gemeinde	47
7.13	Sonstiges	47
8	Aufgabenkatalog für unmittelbare Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde	48
8.1	Wasserversorgung.....	48
8.2	Verwaltung der Gemeinde	48
8.3	Finanzwesen.....	49
8.4	Sonstiges	50
9	Aufgabenkatalog für mittelbare Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde	50
9.1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung.....	50
9.2	Feuersicherheit	51
9.3	Straßen- und Verkehrswesen	51
9.4	Gesundheit	51
9.5	Öffentlicher Unterricht, Kindergärten	51
9.6	Kultur- und Denkmalpflege	52
9.7	Wasserrecht.....	52
9.8	Umweltschutz	52
9.9	Abwasserbeseitigung.....	52
9.10	Abfallbeseitigung	52
9.11	Bau- und Wohnungswesen.....	52
9.12	Gleichstellungsaufgaben	53

10	Aufgabenkatalog für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Gemeinde	53
10.1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung.....	53
10.2	Personenstandswesen	53
10.3	Pass- und Meldewesen	53
10.4	Wirtschafts- und Arbeitsschutzrecht	54
10.5	Verteidigung und Katastrophenschutz.....	55
10.6	Straßen- und Verkehrswesen	56
10.7	Gesundheits- und Veterinärwesen	56
10.8	Soziale Angelegenheiten	56
10.9	Rechtsetzung.....	56
10.10	Finanzwesen.....	57
10.11	Wasserrecht.....	57
10.12	Umweltschutz	58
10.13	Bau- und Wohnungswesen.....	58
10.14	Landwirtschaft, Jagd und Fischerei	58
10.15	Allgemeine Verwaltungsverfahren	59
10.16	Wahlen.....	59
10.17	Rechtspflege.....	59
10.18	Sonstiges	59
11	Beispiele für Aufgaben der Landkreise	59
11.1	Freiwillige Aufgaben des eigenen Wirkungskreises.....	59
11.2	Unmittelbare Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises.....	60
11.3	Mittelbare Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises	60
11.4	Übertragener Wirkungskreis	60
11.5	Aufgaben des staatlichen Landratsamtes.....	60
Der erste Bürgermeister		61
Der Gemeinderat		69
1	Rechtsstellung, Zusammensetzung.....	69
1.1	Gemeinderat als Hauptverwaltungsorgan	69
1.2	Zahl der Mitglieder	69
1.3	Politische Gruppierungen im Gemeinderat.....	69
1.4	Inkompatibilität.....	70
2	Aufgabenbereich.....	71
2.1	Abgrenzung zum ersten Bürgermeister und zu den Ausschüssen	71
2.2	Interne Zuständigkeit und Vertretung nach außen	71
2.3	Kontrolle der Gemeindeverwaltung	72
3	Rechtsstellung der ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder	72
3.1	Kommunales Ehrenamt	72
3.2	Grundsatz des freien Mandats.....	72
3.3	Mitgliedschaftsrechte	72

3.4	Pflichten der Gemeinderatsmitglieder; Haftung	75
3.5	Rechtsschutz; Kommunalverfassungsstreit	78
4	Geschäftsgang des Gemeinderats	79
4.1	Bedeutung und Rechtsnatur der Geschäftsordnung	79
4.2	Verbindlichkeit der Tagesordnung	80
4.3	Beschlussfähigkeit	81
4.4	Anträge zur Geschäftsordnung	82
4.5	Öffentliche oder nichtöffentliche Sitzung	83
4.6	Anhörung Dritter	84
4.7	Ordnungsstörungen	84
4.8	Wahlen und Abstimmungen	85
4.9	Sitzungsniederschrift	86
5	Sitzungsteilnahme durch Ton-Bild-Übertragung	87
Ausschüsse des Gemeinderats		89
1	Zweck, Bedeutung und Aufgabenbereich der Ausschüsse	89
1.1	Entlastungsfunktion	89
1.2	Aufgabenbereiche der Ausschüsse	89
2	Bildung, Größe und Zusammensetzung der Ausschüsse	89
2.1	Ausschussbildung	89
2.2	Ausschussgröße	90
2.3	Wahrung des Stärkeverhältnisses	90
2.4	Vorsitz im Ausschuss	95
2.5	Besonderheiten beim Rechnungsprüfungsausschuss	96
3	Geschäftsgang der Ausschüsse	96
3.1	Regelungen für den Geschäftsgang	96
3.2	Teilnahmemöglichkeit für Mitglieder, die einem Ausschuss nicht angehören	97
3.3	Stellvertretung im Ausschuss	97
3.4	Wirksamkeit von Ausschussbeschlüssen	97
Ausschluss wegen persönlicher Beteiligung		101
1	Bedeutung und Zweck der Bestimmungen über die persönliche Beteiligung	101
1.1	Ziel der Norm	101
1.2	Anwendungsbereich des Art. 49 GO	101
1.3	Ausschluss des Anwendungsbereichs in Art. 49 Abs. 2 GO	101
2	Voraussetzungen für den Ausschluss wegen persönlicher Beteiligung	102
2.1	Adressat des Art. 49 Abs. 1 GO	102
2.2	Betroffenenkreis	103
2.3	Möglichkeit eines Vor- oder Nachteils	108
2.4	Unmittelbarkeit des Vorteils/Nachteils	110
3	Feststellung der persönlichen Beteiligung	113
3.1	Mitteilungspflicht	113
3.2	Feststellungsbeschluss	113

4	Rechtsfolgen der persönlichen Beteiligung	114
4.1	Auswirkung auf die Stimmberechtigtenmehrheit (Art. 47 Abs. 2 GO).....	114
4.2	Ausschluss von Beratung und Abstimmung	114
4.3	Problemfälle bei Nicht-Vorliegen der persönlichen Beteiligung	114
5	Folge von Verstößen gegen Art. 49 GO	115
5.1.1	Unzulässige Teilnahme an der Beratung.....	115
5.1.2	Unzulässige Teilnahme an der Abstimmung	115
5.2	Rechtswidriger Ausschluss eines Nicht-Persönlich-Beteiligten	116
Die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde		117
1	Begriff der öffentlichen Einrichtung	117
1.1	Beispiele für öffentliche Einrichtungen der Gemeinden	117
1.2	Merkmale einer öffentlichen Einrichtung.....	117
1.3	Keine Bedeutung für die Einstufung als öffentliche Einrichtung	119
2	Organisation und Benutzungsregelungen der öffentlichen Einrichtung	120
3	Anspruch auf Zugang zur öffentlichen Einrichtung	122
3.1	Anspruchsberechtigte	122
3.2	Einschränkungen des Benutzungsanspruchs.....	123
3.3	Rechtscharakter des Benutzungsanspruchs	124
3.4	Verbindungen zum Privatrecht	125
4	Anschluss- und Benutzungszwang	126
4.1	Begriffe	126
4.2	Voraussetzungen des Anschluss- und Benutzungszwangs	127
4.3	Beschränkung der Benutzungspflicht	128
4.4	Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang.....	129
Die gemeindliche Normsetzung.....		131
1	Allgemeines	131
2	Satzungserlass	131
2.1	Ermächtigungsgrundlage.....	131
2.2	Formelle Rechtmäßigkeit der Satzung	132
2.3	Materielle Rechtmäßigkeit der Satzung	136
3	Änderungssatzung	139
4	Aufhebungssatzung	140
5	Besonderheiten beim Verordnungserlass.....	140
5.1	Ermächtigungsgrundlage	140
5.2	Formelle Rechtmäßigkeit der Verordnung	140
5.3	Materielle Rechtmäßigkeit der Verordnung	141
5.4	Aufhebung/Änderung von Verordnungen	141
6	Fehler im Normsetzungsverfahren	142
Kommunalaufsicht.....		143
1	Zweck, Arten und Inhalt der staatlichen Aufsicht.....	143

1.1	Aufsicht als staatliche Aufgabe	143
1.2	Arten der Kommunalaufsicht	143
2	Aufsichtsbehörden	144
2.1	Rechtsaufsichtsbehörden	144
2.2	Fachaufsichtsbehörden	144
3	Befugnisse der Aufsichtsbehörden	144
3.1	Befugnisse der Rechtsaufsichtsbehörden	145
3.2	Befugnisse der Fachaufsichtsbehörden	149
4	Rechtsschutz der Gemeinden gegen aufsichtliche Maßnahmen.....	150
4.1	Formlose Rechtsbehelfe	150
4.2	Förmliche Rechtsbehelfe	150
5	Kommunalaufsicht und Widerspruchsverfahren	152
Vergleich Gemeinde-/Landkreis-/Bezirksordnung		153
1	Allgemeines	153
2	Unterschiede Gemeindeordnung, Landkreisordnung, Bezirksordnung	153
2.1	Begriffe	153
2.2	Aufgabenbereiche.....	153
2.3	Weitere Besonderheiten beim Bezirk	156
3	Weitere Unterschiede zwischen Gemeindeordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung in tabellarischer Darstellung	157
Kommunalwahlrecht		161
1	Aktives und passives Kommunalwahlrecht.....	161
1.1	Wahlberechtigung (aktives Wahlrecht), Stimmrecht.....	161
1.2	Wählbarkeit (passives Wahlrecht)	163
2	Wahlkreis, Stimmbezirk	164
2.1	Wahlkreis	165
2.2	Stimmbezirk	165
3	Wahlorgane, Beschwerdeausschuss.....	165
3.1	Wahlleiter	165
3.2	Wahlausschuss.....	165
3.3	Wahlvorsteher, Briefwahlvorsteher, Wahlvorstand, Briefwahlvorstand	166
3.4	Beschwerdeausschuss	166
4	Wahlrechtsgrundsätze	166
4.1	Allgemeine Wahl.....	166
4.2	Unmittelbare Wahl	166
4.3	Freie Wahl	166
4.4	Gleiche Wahl	167
4.5	Geheime Wahl	167
4.6	Verbessertes Verhältniswahlrecht (Gemeinderat).....	167
4.7	Mehrheitswahl (Erster Bürgermeister)	168
5	Ausübung des Wahlrechts.....	168

6	Wahltermine, Dauer der Amts- und Wahlzeiten, Neuwahlen.....	169
6.1	Wahltermine.....	169
6.2	Dauer der Wahlzeiten und Amtszeiten	169
7	Wahlvorschläge	170
7.1	Wahlvorschlagsträger	170
7.2	Aufstellungsversammlung.....	170
7.3	Wahlvorschläge	170
8	Stimmvergabe.....	171
8.1	Stimmvergabe bei der Wahl des ersten Bürgermeisters	171
8.2	Stimmvergabe bei der Wahl der Gemeinderatsmitglieder	171
9	Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses	172
10	Sitzverteilung im Gemeinderat.....	173
11	Annahme der Wahl, Amtsverlust	174
11.1	Annahme der Wahl.....	174
11.2	Amtshindernisse, Amtsverlust, Nachrücken	174
12	Wahlprüfungsverfahren	175
12.1	Wahlanfechtung.....	175
12.2	Wahlprüfung von Amts wegen.....	175
12.3	Folgen.....	176
Kommunales Unternehmensrecht.....		177
Ausgewählte Merkmale von Eigenbetrieb, Kommunalunternehmen, GmbH und AG...		180
Kommunale Zusammenarbeit.....		189
1	Allgemeines	189
1.1	Definition	189
1.2	Gründe	189
1.3	Rechtsformen	190
1.4	Beteiligte	191
2	Kommunale Arbeitsgemeinschaft (Art. 4 - 6 KommZG).....	191
3	Zweckvereinbarungen (Art. 7 - 16 KommZG).....	192
3.1	Rechtsform, Aufgaben und Befugnisse	192
3.2	Zustandekommen einer Zweckvereinbarung.....	195
3.3	Inhalt von Zweckvereinbarungen	197
4	Zweckverband (Art. 17 - 48 KommZG).....	199
4.1	Beteiligte	199
4.2	Bildung	199
4.3	Aufgaben und Befugnisse.....	200
4.4	Organe	201
4.5	Aufsicht	204
5	Gemeinsames Kommunalunternehmen (Art. 49, 50 KommZG).....	204
5.1	Rechtsform, Aufgaben und Befugnisse	204
5.2	Entstehung des gemeinsamen Kommunalunternehmens	205

5.3	Anzuwendende Vorschriften für ein gemeinsames Kommunalunternehmen	206
5.4	Auflösung des gemeinsamen Kommunalunternehmens	207
5.5	Aufsicht	208
6	Verwaltungsgemeinschaft.....	208
6.1	Beteiligte	209
6.2	Bildung	209
6.3	Aufgaben und Befugnisse.....	209
6.4	Organe	210
6.5	Aufsicht	212
Prüfungsschemata		213
1.	Prüfung der Beschlussfähigkeit des Gemeinderats	213
2.	Prüfung der Beschlussfassung im Gemeinderat.....	215
3.	Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Gemeinderatsbeschlusses	217
4.	Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts einer Gemeinde.....	218
5.	Prüfung der Rechtmäßigkeit einer gemeindlichen Satzung	219
6.	Prüfung der Rechtmäßigkeit einer gemeindlichen Verordnung	222
7.	Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts aufgrund einer gemeindlichen Satzung	224
8.	Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts aufgrund einer gemeindlichen Verordnung	225

Besuchen Sie uns im Internet:

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, vorwiegend in der männlichen Form verwendet werden, werden diese lediglich aus Gründen der besseren Lesbarkeit verallgemeinernd genutzt und beziehen sich gleichermaßen und gleichberechtigt auf alle Geschlechter. Trotz der zum 01.01.2024 erfolgten Gesetzesänderungen mit dem Einfügen von Paarformen und geschlechtsneutralen Bezeichnungen in die Kommunalgesetze behalten wir bei unserem Skriptum – insbesondere nach deutlichen Hinweisen und auf Wunsch vieler Studierender – wegen der leichteren Verständlichkeit und Lesbarkeit der Inhalte die bisherige Darstellung bei.

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.

Das Skriptum Kommunalrecht ist gegenüber der vorherigen Auflage insbesondere hinsichtlich der nicht wenigen Rechtsänderungen zum 01.01.2024 sowie hinsichtlich aktueller Rechtsprechung überarbeitet worden. Eine zusammenfassende Betrachtung der Änderungen der Gemeindeordnung zum Jahresbeginn 2024 finden Sie auch auf unserer Internetseite www.kommunalrecht-bayern.de im „KISS“-Newsletter. Das Skriptum enthält zudem 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).

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, 19. Auflage, Hof, 2024 (zitiert: <Autor/-in> in: Böhmer/Büchner/Neubauer/u. a., Skriptum Kommunalrecht)

Fußnote

¹ 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.

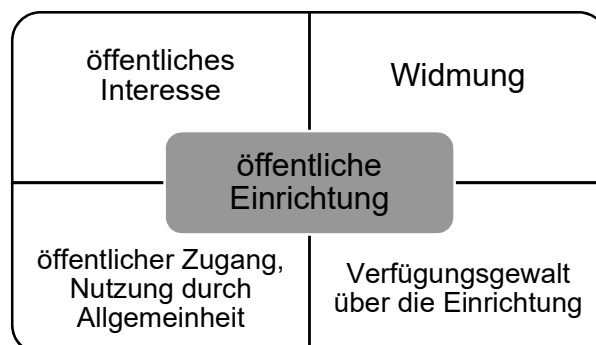
1.1 Beispiele für öffentliche Einrichtungen der Gemeinden

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