

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 2025

© 2025

**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	12
Kommunale Körperschaften in Bayern.....	13
1 Überblick	13
2 Gebietskörperschaften	13
2.1 Gemeinden	13
2.2 Landkreise	15
2.3 Bezirke	15
3 Sonstige Körperschaften	16
3.1 Verwaltungsgemeinschaften	16
3.2 Zweckverbände	16
Die Gemeinde als "ursprüngliche" Gebietskörperschaft	17
1 Rechtsstellung.....	17
1.1 Allgemeines	17
1.2 Gemeindenname; Städte und Märkte	17
1.3 Wappen und Fahnen, Dienstsiegel.....	19
1.4 Teilnahme am Rechtsverkehr.....	19
1.5 Selbstverwaltungsrecht, Eigenverantwortung	20
1.6 Gemeindehoheit.....	20
2 Gemeindegebiet, gemeindefreie Gebiete	21
2.1 Gemeindegebiet, Bestandsgarantie	21
2.2 Gebietsänderungen.....	21
2.3 Gemeindefreie Gebiete	22
3 Gemeindebevölkerung, Mitwirkung am kommunalen Geschehen	23
3.1 Gemeindeangehörige, Gemeindebürgerinnen und -bürger.....	23
3.2 Ehrenbürgerwürde	24
3.3 Bürgerversammlung	26
3.4 Bürgerbefragungen	28
3.5 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.....	29
3.6 Bürgerantrag	31
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	49
9.3	Straßen- und Verkehrswesen.....	49
9.4	Gesundheit.....	49
9.5	Öffentlicher Unterricht, Kindergärten	49
9.6	Kultur- und Denkmalpflege	50
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	51
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	54
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	56
10.13	Bau- und Wohnungswesen	56
10.14	Landwirtschaft, Jagd und Fischerei	56
10.15	Allgemeine Verwaltungsverfahren	57
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	58
11.3	Mittelbare Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises	58
11.4	Übertragener Wirkungskreis	58
11.5	Aufgaben des staatlichen Landratsamtes	58
Der erste Bürgermeister/Die erste Bürgermeisterin		59
1	Rechtsstellung	59
2	Aufgaben und Zuständigkeiten	60
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	62
2.5	Folgen von Verstößen gegen die Zuständigkeitsnormen	62
3	Stellvertretung (Verhinderungsstellvertretung), Art. 39 Abs. 1 GO	63
3.1	Rechtliche oder tatsächliche Hinderungsgründe	63
3.2	Inhalt und Umfang der Stellvertretung	64
3.3	Reihenfolge der Stellvertretung	64
4	Übertragung von Befugnissen (Auftragsstellvertretung), Art. 39 Abs. 2 GO	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; Kommunalverfassungsstreit	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
Ausschüsse des Gemeinderats		87
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
Ausschluss wegen persönlicher Beteiligung		99
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	101
2.2	Betroffenenkreis	101
2.3	Möglichkeit eines Vor- oder Nachteils	106
2.4	Unmittelbarkeit des Vorteils/Nachteils	108
3	Feststellung der persönlichen Beteiligung	112
3.1	Mitteilungspflicht.....	112
3.2	Feststellungsbeschluss	112
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	113
5	Folge von Verstößen gegen Art. 49 GO	113
5.1.1	Unzulässige Teilnahme an der Beratung.....	113
5.1.2	Unzulässige Teilnahme an der Abstimmung	113
5.2	Rechtswidriger Ausschluss eines Nicht-Persönlich-Beteiligten.....	114
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	Wahlgorgane, 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.....	171
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	175
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 im Bereich des Kommunalwahlrechts und des Kommunalen Unternehmensrechts überarbeitet worden. Das Skriptum enthält Hinweise auf das derzeit 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, 20. Auflage, Hof, 2025 (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“.

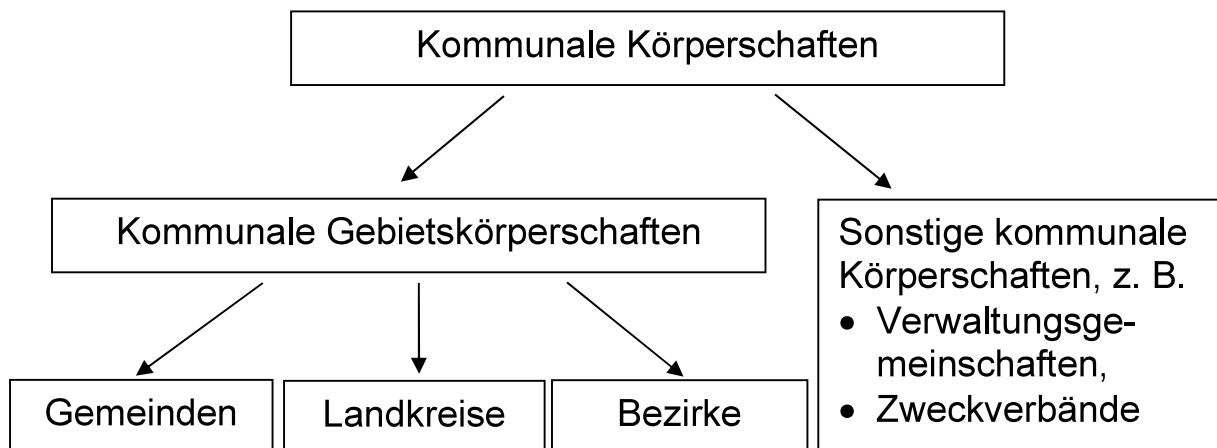
Tobias Schön lehrt die Studienfächer „Kommunalrecht“, „Arbeits- und Tarifrecht“, „Empfehlungen zum Studium“, „Sozialrecht“ und „Beamtenrecht“. Im letztgenannten Bereich ist er zudem Studienfachgruppensprecher.

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“.

Kommunale Körperschaften in Bayern

von Martin Schäfer

1 Überblick



2 Gebietskörperschaften

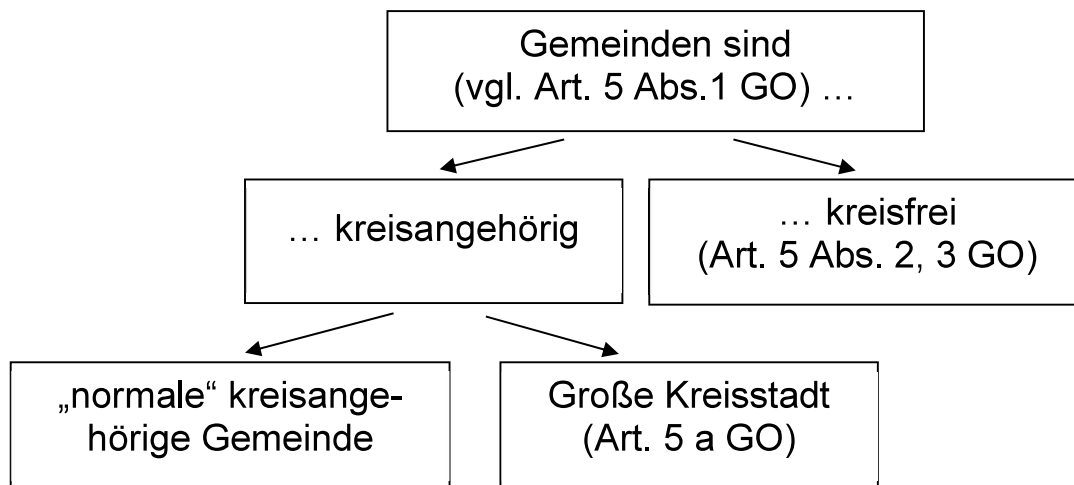
2.1 Gemeinden

Die Gemeinden sind die auf der untersten Stufe öffentlicher Verwaltung angesiedelten Organisationseinheiten; sie sind zuständig für die *örtlichen* Angelegenheiten (Art. 1 Satz 1 GO). Sie sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts juristische Personen und können daher wie natürliche Personen am Rechtsverkehr teilnehmen. Im Gegensatz zu z. B. Zweckverbänden oder Verwaltungsgemeinschaften sind die Gemeinden *Gebietskörperschaften* (Art. 1 Satz 1 GO), d. h. durch die gemeindliche Hoheitsgewalt werden *alle in dem Gemeindegebiet lebenden* (oder sich gerade darin aufhaltenden) Personen erfasst.¹ Die notwendigen Elemente der Gebietskörperschaft (Gebiet, Mitglieder, Hoheitsgewalt) sind im Fall der Gemeinde erfüllt (Gemeindegebiet, Gemeindeangehörige, Hoheitsgewalt).

Die Geschichte der gemeindlichen Selbstverwaltung ist nach heutigem Verständnis recht jung, nämlich lediglich rund 200 Jahre alt. Grundlegende Schritte waren (ausgelöst von den Gedanken der französischen Revolution) im Rahmen der Reformen des Freiherrn von Stein die *Organischen Edikte vom 28.7. und vom 24.9.1808* (Bildung der Landgemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechts) sowie das *Gemeindeedikt vom 17.5.1818* (Verleihung des Rechts der Selbstorganisation; die Bürger dürfen erstmals die Gemeindeorgane selbst wählen). Davor (d. h. bis zum beginnenden 19. Jahrhundert) gab es kein einheitliches Kommunalsystem. Es gab lediglich ein „duales System“ der Dorfgemeinden und der Städte. Die Dorfgemeinde ist aus der Dorfsiedlung hervorgegangen, in welcher die gemeinsame Nutzung der Natur herausragende Bedeutung hatte. Aus dem Begriff „Allmende“ (= Realvermögen – i. d. R. Wald und Weide –, welches gemeinsam genutzt wurde) ist schließlich unser Wort „Gemeinde“ entstanden.

¹ Bisweilen werden Körperschaften, die nicht Gebietskörperschaften sind, als „Personalkörperschaften“ (bisweilen auch als „Personenkörperschaften“) bezeichnet, also z. B. die Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände.

Die Gemeinden werden folgendermaßen eingeteilt:



Die zahlenmäßige Situation heute (Anm.: Stand September 2024):

Gesamtzahl der Gemeinden in Bayern: 2.056, davon sind

- normale kreisangehörige Gemeinden: 2.002 (1.020 davon sind Einheitsgemeinden, die restlichen 982 sind Mitglieder in 311 Verwaltungsgemeinschaften)
- Große Kreisstädte: 29
- Kreisfreie Städte: 25

Große Kreisstädte (Art. 5 a GO):

Eine Große Kreisstadt kann auf zwei Weisen entstehen:

A) „Rückkreisung“ einer kreisfreien Gemeinde durch Rechtsverordnung der Staatsregierung (Art. 5 a Abs. 3 Satz 1, Abs. 1 Satz 1 GO). Dieser Weg wurde im Zuge der Landkreisreform (abgeschlossen zum 1.7.1972) beschritten (im Rahmen des Zweiten Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 15.12.1971 – GVBl S. 450). Bei dieser Landkreisreform wurden derartige „Rückkreisungen“ in großem Umfang vorgenommen, d. h. 23 bis dahin kreisfreie Gemeinden haben ihre Kreisfreiheit verloren und wurden dadurch (automatisch) Große Kreisstadt. Es handelte sich dabei um die Städte *Bad Reichenhall, Freising, Landsberg am Lech, Traunstein, Deggendorf, Neumarkt i.d.Opf., Schwandorf, Forchheim, Kulmbach, Marktredwitz, Neustadt b.Coburg, Selb, Bad Kissingen, Kitzingen, Eichstätt, Rothenburg ob der Tauber, Weißenburg i.Bay., Dillingen, Günzburg, Lindau (Bodensee), Neuburg a.d.Donau, Neu-Ulm und Nördlingen*.²

B) Erklärung zur Großen Kreisstadt durch Rechtsverordnung des Staatsministeriums des Inneren, für Sport und Integration (Ermessensentscheidung), möglich bei Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern (Art. 5 a Abs. 4 GO). Erfolgt ist dies bei den Städten *Dachau* (im Jahr 1973), *Germering* (im Jahr 2004), *Fürstenfeldbruck* (im Jahr 2005) und *Erding* (im Jahr 2013).

Anm.: Im Rahmen eines Sonderverfahrens (Beseitigung nationalsozialistischen Unrechts) erhielten die Städte *Dinkelsbühl* und *Donauwörth* (durch Gesetz des Landtags) den Status der Großen Kreisstadt (im Jahr 1997).

² Die Schreibweise der Namen der Großen Kreisstädte (und auch die der kreisfreien Städte auf der nächsten Seite) erfolgt hier exakt nach dem vom Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Sport und Integration (StMI) veröffentlichten Gemeindeverzeichnis (vgl. § 1 Abs. 1 NHGV) und widerspricht somit leider bisweilen Nr. 4.5 der DIN 5008, wonach zwei oder mehrere Abkürzungen hintereinander mit Leerzeichen geschrieben werden (z. B. „z. B.“, „i. V. m.“, „i. d. F.“ etc.).

Kreisfreie Gemeinden (Art. 5 Abs. 2, 3 GO):

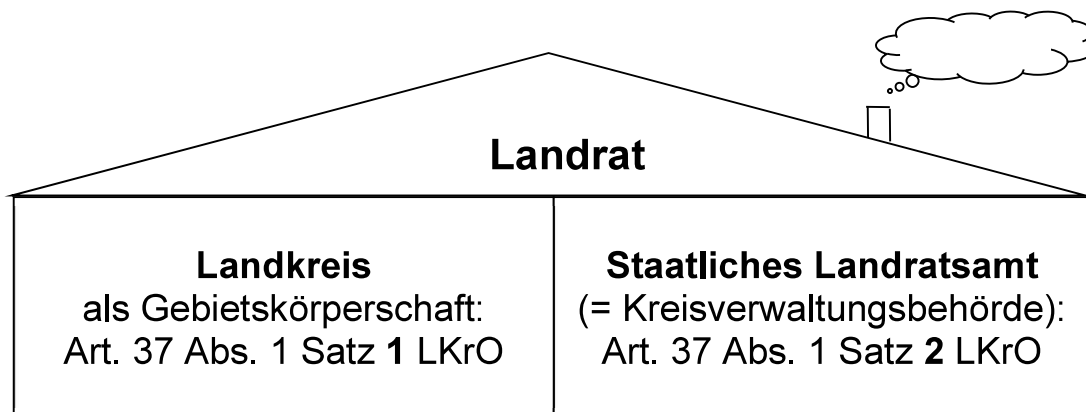
Die Kreisfreiheit besaßen bei In-Kraft-Treten der GO insgesamt 48 Gemeinden (vgl. Art. 5 Abs. 2 GO), jedoch haben davon 23 Gemeinden bei der Landkreisreform die Kreisfreiheit verloren (s. o.), somit gibt es heute noch 25 kreisfreie Gemeinden. Es handelt sich dabei um die Städte *Amberg, Ansbach, Aschaffenburg, Augsburg, Bamberg, Bayreuth, Coburg, Erlangen, Fürth, Hof, Ingolstadt, Kaufbeuren, Kempten (Allgäu), Landshut, Memmingen, München, Nürnberg, Passau, Regensburg, Rosenheim, Schwabach, Schweinfurt, Straubing, Weiden i.d.OPf. und Würzburg*.

Möglich wäre bei kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern eine „Auskreisung“ durch Rechtsverordnung der Staatsregierung nach Art. 5 Abs. 3 GO (Ermessensentscheidung), d. h. eine kreisangehörige Gemeinde könnte dadurch für kreisfrei erklärt werden. Dies wurde in Bayern bisher noch nicht verwirklicht. Erst einmal wurde (im März 2018) nach einem Stadtratsbeschluss ein derartiger Antrag gestellt, und zwar von der Stadt Neu-Ulm. Dieser Antrag wurde aber im Juni 2019 von staatlicher Seite abgelehnt.

2.2 Landkreise

Im Gegensatz zu den Gemeinden sind die 71 bayerischen Landkreise (Anm.: frühere Bezeichnung: „Bezirk“, vgl. Art. 9 Abs. 2 Satz 1 BV) für die *überörtlichen* Angelegenheiten zuständig, soweit deren Bedeutung nicht über das Kreisgebiet hinausgeht (Art. 1 Satz 1 LKrO). Der Landkreis ist ein sog. „Gemeindeverband“ (vgl. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 10 BV). Wichtige Landkreisaufgaben sind z. B. die Abfallentsorgung (Art. 3 Abs. 1 BayAbfG) sowie das Tätigwerden als *örtlicher* Träger der Sozialhilfe (§ 3 Abs. 1, 2 SGB XII) und *örtlicher* Träger der Jugendhilfe (§ 69 Abs. 1 SGB VIII, Art. 15 Abs. 1 AGSG).

Beachte die sog. „Doppelnatur des Landratsamts“:



2.3 Bezirke

Wie die Landkreise sind auch die sieben bayerischen Bezirke (Anm.: frühere Bezeichnung: „Kreis“, vgl. Art. 9 Abs. 2 Satz 1 BV) für die *überörtlichen* Angelegenheiten zuständig, allerdings entsprechend wie bei den Landkreisen natürlich nur soweit, als deren Bedeutung nicht über das Bezirksgebiet hinausreicht (Art. 1 BezO). Wie ein Landkreis fällt auch ein Bezirk unter den Begriff „Gemeindeverband“ (vgl. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 10 BV). Wichtige Bezirksaufgaben sind z. B. die Errichtung, der Unterhalt und der Betrieb von Spezialkrankenhäusern (Art. 48 Abs. 3 Nr. 1 BezO) sowie das Tätigwerden als *überörtlicher* Träger der Sozialhilfe (§ 3 Abs. 1, 3 SGB XII, Art. 80 Abs. 1 AGSG). Die Aufgabenerledigung erfolgt zum Teil im Verwaltungsverbund mit der Regierung (Art. 35 BezO). Die sieben Bezirke sind *Oberbayern, Niederbayern, Oberpfalz, Unterfranken, Mittelfranken, Oberfranken und Schwaben*.