

RECHTSWISSENSCHAFTEN
UND VERWALTUNG

Recht und Verwaltung

Bruckert/Frey/Kron/Marz (Hrsg.)

Besonderes Verwaltungsrecht

nach Rechtsgrundlagen
in Baden-Württemberg

Kohlhammer

Kohlhammer

Besonderes Verwaltungsrecht

nach Rechtsgrundlagen in Baden-Württemberg

von

Felix Bruckert, Master de droit, économie, gestion
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Student

Professor Dr. iur. Michael Frey, Mag. rer. publ.
Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl

Mirco Kron, Mag. iur.
Technische Universität Kaiserslautern, Doktorand
Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl, wissenschaftlicher Mitarbeiter

Anna Sophie Marz, B.A.
Polizeipräsidium Bonn, Regierungsinspektorin

Verlag W. Kohlhammer

1. Auflage 2020

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-036202-4

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-036203-1

epub: ISBN 978-3-17-036204-8

mobi: ISBN 978-3-17-036205-5

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Vorwort zur ersten Auflage

Dieses Werk entstand im Rahmen eines mehrjährigen Projektes an der Hochschule für öffentliche Verwaltung in Kehl. Mehrere Studierende aus unterschiedlichen Jahrgängen waren mit der Erstellung der Texte und der Redaktion beauftragt. Sie wurden dabei permanent von den Herausgebern betreut und angeleitet.

Es soll Studierenden und Praktikern einen ersten Einblick in die verschiedenen Rechtsgebiete des Besonderen Verwaltungsrechts bieten. Damit dient es sowohl zur Vorbereitung auf schriftliche und mündliche Prüfungen als auch den Berufseinstieg in einem neuen Rechtsgebiet. Ziel war es, die zentralen Elemente unterschiedlicher Rechtsgebiete zu beleuchten und im Rahmen eines Prüfungsschemas zu erörtern. Denn oftmals ist die Hürde der Gesetzesanwendung nicht unbedingt die Kenntnis bestimmter Fälle und ihrer Lösung. Vielmehr scheitert es an der dogmatischen Einordnung und damit am problemorientierten Lösen der Fälle. Ferner werden die Verknüpfungen innerhalb der Rechtsgebiete und untereinander in klausurtypischer Herangehensweise dargestellt. Etwa wird die Frage nach zweckmäßigen Folgemaßnahmen (sofortige Vollziehung, Vollstreckung und dergleichen) unmittelbar im Anschluss an die jeweilige Rechtsgrundlage behandelt.

Didaktischer Mehrwert dieses Werkes ist, dass es von Studierenden der Zielgruppe entwickelt und verfasst wurde. Daraus resultiert eine zielgruppenorientierte Schwerpunktsetzung und Schreibweise. So wird den Lesern der Einstieg in das besondere Verwaltungsrecht besonders verständlich ermöglicht, indem auf unnötig komplexe Ausführungen verzichtet wurde. Für die Vertiefung der danach erlangten Kenntnisse dienen die vielfältigen Literaturangaben, sodass ausgehend von den Grundlagen dieses Nachschlagewerkes ein vertieftes Verständnis des Besonderen Verwaltungsrechts aufgebaut werden kann.

Herzlichen Dank schulden die Herausgeber Prof. Dr. Heinz-Joachim Peters für die kollegiale Unterstützung bei der Entstehung dieses Werkes. Ferner sei Annika Schledorn sowie den Studentinnen Fabienne Mahler und Julia Nußhag für ihre Unterstützung und Anregungen gedankt.

Über Verbesserungsvorschläge und Kritik freuen sich die Herausgeber sehr (Felix.Bruckert@Outlook.de; Frey@HS-Kehl.de; Kron@HS-Kehl.de; Anna.Sophie.Marz@Web.de).

Kehl/Heidelberg/Bonn im Juni 2019

Felix Bruckert

Michael Frey

Mirco Kron

Anna Sophie Marz

Inhaltsverzeichnis

Bearbeiterverzeichnis	XV
Literaturverzeichnis	XVI
Abkürzungsverzeichnis	XVIII

Erster Teil Kommunalrecht

1. Kapitel	Allgemeines zum Kommunalrecht.	1
A.	Einführung	1
I.	Kommunalrecht als Teil des Besonderen Verwaltungsrechts	1
II.	Rechtsquellen	1
III.	Kommunale Selbstverwaltung	2
B.	Organe	3
I.	Gemeinderat	3
II.	Bürgermeister	3
III.	Kreisorgane	4
C.	Aufgabenerledigung und Zuständigkeiten	4
I.	Verbandszuständigkeit nach „Aufgaben“	4
II.	Organzuständigkeit	6
D.	Öffentliche Einrichtungen und wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde	8
2. Kapitel	Einzelne Rechtsgrundlagen des Kommunalrechts.	9
A.	Erlass einer Satzung, § 4 GemO	9
I.	Rechtsgrundlage	10
II.	Materielle Voraussetzungen	10
III.	Formelle Voraussetzungen	11
IV.	Fehlerfolgen	13
B.	Zulassung zu einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung, § 10 Abs. 2 GemO	13
I.	Rechtsgrundlage	13
II.	Materielle Voraussetzungen	13
III.	Formelle Voraussetzungen	15
C.	Beschlussfassung im Gemeinderat, § 37 GemO	16
I.	Ordnungsgemäße Einberufung, § 34 GemO	16
II.	Öffentlichkeit der Sitzung, § 35 GemO	17
III.	Ordnungsgemäße Verhandlungsleitung, § 36 GemO	18
IV.	Beschlussfähigkeit, § 37 Abs. 2 GemO	19
V.	Fehlerfolgen	20

Inhaltsverzeichnis

3. Kapitel	Muster	21
	Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung, § 10 Abs. 2 S. 2 GemO	21
4. Kapitel	Rechtsschutz	23
	A. Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen.	23
	B. Normsetzung	24
	C. Kommunalverfassungsverstreit	25
	D. Kommunalaufsicht	25

Zweiter Teil Polizeirecht

1. Kapitel	Allgemeines zum Polizeirecht	27
	A. Einführung	27
	B. Zentrale Elemente des Polizeirechts	27
	I. Die Schutzgüter	27
	II. Der Begriff der Gefahr	28
	III. Regelungsadressaten	30
	IV. Polizeiliche Handlungsformen	32
	C. Zuständigkeit	32
	I. Gesetzgebungszuständigkeit	32
	II. Polizeibehörde und -vollzugsdienst	32
	III. Sonderfall: Schutz privater Rechte, § 2 Abs. 2 PolG	33
	IV. Sonderfall: Wahrnehmung von Aufgaben anderer Behörden, § 2 Abs. 1 PolG	34
2. Kapitel	Einzelne Rechtsgrundlagen des Polizeirechts	34
	A. Polizeiliche Generalklausel, §§ 3, 1 Abs. 1 PolG	34
	I. Rechtsgrundlage	35
	II. Materielle Voraussetzungen.	36
	III. Formelle Voraussetzungen	38
	B. Unmittelbare Ausführung, § 8 Abs. 1 PolG.	39
	I. Rechtsgrundlage	40
	II. Materielle Voraussetzungen.	40
	III. Formelle Voraussetzungen	42
	IV. Folgemaßnahmen	42
	C. Hinbewegungsverbote, § 27a PolG	43
	I. Rechtsgrundlage	44
	II. Materielle Voraussetzungen.	44
	III. Formelle Voraussetzung	48
	IV. Folgemaßnahmen	48
	D. Beschlagnahme einer Sache, § 33 PolG	49
	I. Rechtsgrundlage	49
	II. Materielle Rechtmäßigkeit	50

III.	Formelle Rechtmäßigkeit	53
IV.	Folgemaßnahmen	53
3. Kapitel	Muster	54
A.	Generalklausel, §§ 3, 1 Abs. 1 PolG	54
B.	Unmittelbare Ausführung, § 8 PolG	56
C.	Aufenthaltsverbot, § 27a Abs. 2 PolG	58
D.	Beschlagnahme, § 33 PolG	60
4. Kapitel	Rechtsschutz	62
Dritter Teil Versammlungsrecht		
1. Kapitel	Allgemeines zum Versammlungsrecht	65
A.	Verfassungsrechtlicher Versammlungsbegriff.	65
B.	Einfachgesetzlicher Versammlungsbegriff im VersG.	66
I.	Abgrenzung von öffentlichen und nicht-öffentlichen Versammlungen.	66
II.	Abgrenzung von öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen zu öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen	67
C.	Struktur und Inhalt des Versammlungsgesetzes.	67
2. Kapitel	Einzelne Rechtsgrundlagen des Versammlungsrechts	68
A.	Versammlungsverbot in geschlossenen Räumen, § 5 VersG.	68
I.	Rechtsgrundlage	68
II.	Materielle Voraussetzungen.	69
III.	Formelle Voraussetzungen	73
B.	Versammlungsverbot unter freiem Himmel, § 15 Abs. 1 VersG	74
I.	Rechtsgrundlage	74
II.	Materielle Voraussetzungen.	74
III.	Formelle Voraussetzungen	76
C.	Versammlungsauflösung unter freiem Himmel, § 15 Abs. 3 VersG	77
I.	Rechtsgrundlage	77
II.	Materielle Voraussetzungen.	77
III.	Formelle Voraussetzungen	80
IV.	Folgemaßnahmen	80
3. Kapitel	Muster	81
A.	Versammlungsverbot, § 5 VersG	81
B.	Versammlungsauflösung, § 13 Abs. 1 VersG	84
C.	Versammlungsverbot, § 15 Abs. 1 VersG.	86
4. Kapitel	Rechtsschutz	89

Inhaltsverzeichnis

Vierter Teil Baurecht

1. Kapitel	Allgemeines zum Baurecht	90
A.	Einführung	90
B.	Zentrale Elemente	90
I.	Baufreiheit und Eigentumsgarantie	90
II.	Bauliche Anlage	91
III.	Gebot der Rücksichtnahme	92
C.	Bauplanungsrecht	93
D.	Bauordnungsrecht	94
2. Kapitel	Einzelne Rechtsgrundlagen des Baurechts	95
A.	Baugenehmigung, § 58 Abs. 1 S. 1 LBO	95
I.	Rechtsgrundlage	95
II.	Materielle Voraussetzungen	95
III.	Formelle Voraussetzungen	100
B.	Abbruchsanordnung, § 65 Abs. 1 S. 1 LBO	101
I.	Rechtsgrundlage	101
II.	Materielle Voraussetzungen	102
III.	Formelle Voraussetzungen	104
C.	Nutzungsuntersagung, § 65 Abs. 1 S. 2 LBO	105
I.	Rechtsgrundlage	105
II.	Materielle Voraussetzungen	105
III.	Formelle Voraussetzungen	106
3. Kapitel	Muster	106
A.	Baugenehmigung, § 58 Abs. 1 LBO	106
B.	Nachträgliche Anforderungen, § 58 Abs. 6 S. 1 LBO	109
C.	Einstellen von Arbeiten, § 64 LBO	111
D.	Abbruchsanordnung, § 65 Abs. 1 S. 1 LBO	113
4. Kapitel	Rechtsschutz	115
A.	Gegen Bauleitpläne	115
B.	Bauherr	116
C.	Nachbarschutz	116

Fünfter Teil Umweltrecht

1. Kapitel	Allgemeines zum Umweltrecht	119
A.	Einführung	119
B.	Zentrale Elemente	119
I.	Umweltrechtliche Prinzipien	119
II.	Umweltrechtliche Instrumente	120
C.	Struktur	121
I.	Gesetzgebung	121

II.	Immissionsschutzrecht	122
III.	Kreislaufwirtschaftsrecht.	123
2. Kapitel	Einzelne Rechtsgrundlagen des Umweltrechts	123
A.	Immissionsschutzrechtliche Genehmigung, § 6 Abs. 1 BImSchG.	123
I.	Rechtsgrundlage	124
II.	Materielle Voraussetzungen.	124
III.	Formelle Voraussetzungen	127
B.	Nachträgliche Anordnung, § 17 Abs. 1 BImSchG	130
I.	Rechtsgrundlage	130
II.	Materielle Voraussetzungen.	130
III.	Formelle Voraussetzungen	134
C.	Untersagung, Stilllegung und Beseitigung, § 20 BImSchG	135
I.	Rechtsgrundlage	135
II.	Materielle Voraussetzungen.	135
III.	Formelle Voraussetzungen	139
IV.	Folgemaßnahmen	140
D.	Anordnungen im Einzelfall, § 24 S. 1 BImSchG	140
I.	Rechtsgrundlage	141
II.	Materielle Voraussetzungen.	141
III.	Formelle Voraussetzungen	143
E.	Untersagung des Betriebs, § 25 BImSchG.	144
I.	Rechtsgrundlage	144
II.	Materielle Voraussetzungen.	144
III.	Formelle Voraussetzungen	147
IV.	Folgemaßnahmen	148
F.	Kreislaufwirtschaftsrechtliche Generalklausel, § 62 S. 1 KrWG .	148
I.	Rechtsgrundlage	148
II.	Materielle Voraussetzungen.	149
III.	Formelle Voraussetzungen	151
IV.	Folgemaßnahmen	151
3. Kapitel	Muster	153
A.	Nachträgliche Anordnung, § 17 BImSchG	153
B.	Stilllegung, § 20 Abs. 2 S. 1 BImSchG	155
C.	Anordnung im Einzelfall, § 24 S. 1 BImSchG.	158
D.	Kreislaufwirtschaftsrechtliche Generalklausel, § 62 S. 1 KrWG. .	161
4. Kapitel	Rechtsschutz	163
Sechster Teil Gewerberecht		
1. Kapitel	Allgemeines zum Gewerberecht	164
A.	Überblick über das Gewerberecht.	164

Inhaltsverzeichnis

I.	Rechtsquellen des Gewerberechts	164
II.	Grundrechte des Gewerbetreibenden	165
B.	Zentrale Elemente	167
I.	Form der Gewerbeausübung.	167
II.	Unzuverlässigkeit.	168
III.	Instrumente des Gewerberechts.	169
C.	Zuständigkeiten	170
2. Kapitel	Einzelne Rechtsgrundlagen der Gewerbeordnung	170
A.	Schließung zulassungspflichtiger Gewerbe nach § 15 Abs. 2 GewO	170
I.	Rechtsgrundlage	171
II.	Materielle Voraussetzungen.	171
III.	Formelle Voraussetzungen	173
IV.	Folgemaßnahmen	173
B.	Untersagung zulassungsfreier Gewerbe nach § 35 Abs. 1 S. 1 GewO	174
I.	Rechtsgrundlage	174
II.	Materielle Voraussetzungen.	174
III.	Formelle Voraussetzungen	178
IV.	Folgemaßnahmen	178
C.	Erlaubnis eines Bewachungsgewerbes, § 34a GewO.	179
I.	Rechtsgrundlage	180
II.	Materielle Voraussetzungen.	180
III.	Formelle Voraussetzungen	185
IV.	Folgemaßnahmen	186
D.	Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle, § 41 LGLüG	186
I.	Rechtsgrundlage	187
II.	Materielle Voraussetzungen.	187
III.	Formelle Voraussetzungen	193
IV.	Folgemaßnahmen	193
E.	Verhinderung der Reisegewerbeausübung, § 60d GewO.	194
I.	Rechtsgrundlage	195
II.	Materielle Voraussetzungen.	195
III.	Formelle Voraussetzungen	198
IV.	Folgemaßnahmen	198
F.	Ausschluss eines Teilnehmers, § 70 Abs. 3 GewO	199
I.	Rechtsgrundlage	199
II.	Materielle Voraussetzungen.	199
III.	Formelle Voraussetzungen	201
3. Kapitel	Einzelne Rechtsgrundlagen des Gaststättenrechts.	201
A.	Anordnung einer (nachträglichen) Auflage, § 5 GastG.	202
I.	Rechtsgrundlage	203

II. Materielle Voraussetzungen	203
III. Formelle Voraussetzungen	208
IV. Folgemaßnahmen	209
B. Rücknahme und Widerruf wegen Unzuverlässigkeit, § 15 Abs. 1, 2 GastG.	209
I. Rechtsgrundlage	210
II. Materielle Voraussetzungen	210
III. Formelle Voraussetzungen	213
IV. Folgemaßnahmen	214
4. Kapitel Muster	215
A. Schließung, § 15 Abs. 2 GewO	215
B. Untersagung, § 35 Abs. 1 S. 1 GewO	218
C. Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle, § 41 LGLüG	221
D. Verhinderung der Reisegewerbeausübung, § 60d GewO	223
E. Ausschluss der Teilnahme an einer Veranstaltung, § 70 Abs. 3 GewO	226
F. Anordnung einer (nachträglichen) Auflage, § 5 GastG.	227
G. Widerruf wegen Unzuverlässigkeit, § 15 Abs. 2 GastG	229
5. Kapitel Rechtsschutz	232
A. Gewerbetreibender	233
B. Nachbarschutz	233
C. Teilhabeanspruch, § 70 Abs. 3 GewO.	234
Siebter Teil Straßen- und Straßenverkehrsrecht	
1. Kapitel Allgemeines zum Straßen- und Straßenverkehrsrecht . .	235
A. Einführung	235
I. Rechtsquellen	235
II. (Konkurrenz-)Verhältnis zwischen Straßen- und Straßen- verkehrsrecht	236
III. Planung und Bau von Straßen.	237
B. Zentrale Elemente	239
I. Straßenrecht	239
II. Straßenverkehrsrecht	240
C. Zuständigkeiten	240
I. Straßenbau- und Straßenaufsichtsbehörde (Straßenrecht) .	240
II. Straßenverkehrsbehörden und Polizei (Straßenverkehrs- recht)	241
2. Kapitel Einzelne Rechtsgrundlagen des Straßen- und Straßen- verkehrsrechts	241
A. Straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis, § 16 Abs. 2 StrG. .	241
I. Rechtsgrundlage	242

Inhaltsverzeichnis

II.	Materielle Voraussetzungen	242
III.	Formelle Voraussetzungen	245
B.	Untersagung der unerlaubten Sondernutzung, § 16 Abs. 8 S. 1 StrG	246
I.	Rechtsgrundlage	246
II.	Materielle Voraussetzungen	246
III.	Formelle Voraussetzungen	248
C.	Beendigung der unerlaubten Sondernutzung, § 16 Abs. 8 S. 2 StrG	248
I.	Rechtsgrundlage	249
II.	Materielle Voraussetzungen	249
III.	Formelle Voraussetzungen	250
IV.	Folgemaßnahmen	250
D.	Entziehung der Fahrerlaubnis, § 3 Abs. 1 S. 1 StVG, § 46 Abs. 1 S. 1 FeV	250
I.	Rechtsgrundlage	251
II.	Materielle Voraussetzungen	251
III.	Formelle Voraussetzungen	252
IV.	Folgemaßnahmen	253
3. Kapitel	Muster	254
A.	Sondernutzungserlaubnis, § 16 Abs. 2 StrG	254
B.	Untersagung unerlaubter Sondernutzung, § 16 Abs. 8 StrG . . .	256
C.	Entziehung der Fahrerlaubnis, § 3 Abs. 1 S. 1 StVG, § 46 Abs. 1 S. 1 FeV	259
4. Kapitel	Rechtsschutz	262
A.	Straßenrecht	262
B.	Straßenverkehrsrecht	263
	Stichwortverzeichnis	265

Bearbeiterverzeichnis

An dem Werk haben folgende Studierende der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl mitgewirkt:

Aus dem Abschlussjahrgang BA15

Lorena Bäumele

Patrick Bonfert

Larissa Claren

Jacqueline Ell

Tanja Fendl

Nathalie Glück

Thorsten Griebisch

Lara Heigl

Milena Hess

Dennis Hofmann

Carmen Holder

Daniela Kesenheimer

Timo Knoll

Selina Kramm

Jochen Leitner

Julia Manjet

Judith Reiser

Martin Senft

Marius Uricher

Aus dem Abschlussjahrgang BA16

Annika Damaschke

Caroline Haas

Sabine Häffner

Tobias Hoffmann

Martha Kedzior

Laura Kiebler

Luisa Kusterer

Anton Lutze

Stephanie Mehl

Aus dem Abschlussjahrgang BA17

Mareike Behner

Xenia Götz

Daniel Köhler

Annabell Lauer

Rahel Mohn

Luca Reisner

Sinah Sauer

Lena Schlageter

Melanie Tulinov

Till Zoche

Dominik Zuleger

Literaturverzeichnis

- Ade*, Taschenbuch für Gemeinde- und Stadträte in Baden-Württemberg, 15. Auflage 2014
- Aker/Hafner/Notbeis*, Gemeindeordnung Baden-Württemberg – Gemeindehaushaltsverordnung, 2012
- Arndt/Steiner*, Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Auflage 2006
- Bachmeier/Müller/Rebler*, Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht für Kommunen, 2017
- Battis/Krautzberger/Löhr*, Baugesetzbuch, 13. Auflage 2016
- Bader/Ronellenfisch*, Beck'scher Onlinekommentar VwVfG, 40. Edition, Stand Januar 2018
- Berz/Burmann*, Handbuch des Straßenverkehrsrechts, 38. Auflage 2017
- Bethge*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage 2011
- Blümel*, Planung und Sondernutzung, 1988
- Burgi*, Kommunalrecht, 5. Auflage 2015
- Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke*, Straßenverkehrsrecht, 25. Auflage 2018
- Creifelds*, Rechtswörterbuch, 22. Auflage 2017
- Detterbeck*, Öffentliches Recht, 11. Auflage 2018
- Dietlein/Pautsch*, Beck'scher Onlinekommentar Kommunalrecht Baden-Württemberg, 4. Edition 2018
- Dürr/Leven/Specckmaier*, Baurecht Baden-Württemberg, 16. Auflage 2018
- Ehlers/Fehling/Pünder*, Besonderes Verwaltungsrecht, 3. Auflage 2012
- Engel/Heilsborn*, Kommunalrecht, 11. Auflage 2018
- Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, 6. Auflage 2016
- Erbguth/Mann/Schubert*, Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Auflage 2015
- Erbguth/Wagner*, Grundzüge des öffentlichen Baurechts, 4. Auflage 2005
- Ers/Kohlhaas*, Strafrechtliche Nebengesetze, 219. Ergänzungslieferung, Stand April 2018
- Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, Baugesetzbuch, 129. Ergänzungslieferung, Stand Mai 2018
- Fehling/Kastner/Störmer*, Verwaltungsrecht, 4. Auflage 2016
- Finkelburg/Ortloff/Kment*, Öffentliches Baurecht, 7. Auflage 2017
- Friauf*, Kommentar zur Gewerbeordnung, 306. Aktualisierung, Stand Februar 2018
- Frotscher/Kramer*, Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht: eine systematische Einführung anhand von Grundfällen, 6. Auflage 2013
- Gassner*, Compendium Verwaltungsrecht, 2012
- Geis*, Kommunalrecht, 4. Auflage 2016
- Gern*, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 9. Auflage 2005
- Haug*, Öffentliches Recht für den Bachelor, 2014
- Haus/Krumm/Quarch*, Gesamtes Verkehrsrecht, 2. Auflage 2017
- Hentschel/König/Dauer*, Straßenverkehrsrecht, 44. Auflage 2017
- Holch/Sauter/Krohn/Bergemann*, Landesbauordnung für Baden-Württemberg: Kurzkommentierung, 1995
- Hoppe/Bönker/Grotefels*, Öffentliches Baurecht, 4. Auflage 2010
- Hoppenberg/de Witt*, Handbuch des öffentlichen Baurechts, 50. Auflage 2018
- Jarass/Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 15. Auflage 2018
- Kenntner*, Öffentliches Recht Baden-Württemberg, 2. Auflage 2017
- Knauff*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2015
- Kriesel/Braun/Keller*, Besonderes Polizei- und Ordnungsrecht, 2018
- Koch/Hendler*, Baurecht, 5. Auflage 2009
- Kodal*, Straßenrecht, 8. Auflage 2019
- Kotulla*, Umweltrecht Grundstrukturen und Fälle, 7. Auflage 2018
- Kunze/Bronner/Katz*, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 23. Aktualisierung, Stand Februar 2017

- Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, 87. Ergänzungslieferung, 2018
Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften, 79. Ergänzungslieferung, 2018
Lorenz/Will, Straßengesetz Baden-Württemberg, 2. Auflage 2005
Mann/Sennekamp/Uechtritz, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Auflage 2019
Menzel/Finger/Rickers, Öffentliches Baurecht, 2015
Metzner, Gaststättengesetz, 6. Auflage 2001
Michel/Kienzle/Pauy, Das Gaststättengesetz, 14. Auflage 2003
Muckel/Ogorek, Öffentliches Baurecht, 3. Auflage 2018
Müller, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 3. Auflage 2014
Oberrath, Öffentliches Recht, 5. Auflage 2015
Ott/Wächtler/Heinhold, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 7. Auflage 2010
Peine/Siegel, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage 2018
Peters/Hesselbarth/Peters, Umweltrecht, 5. Auflage 2016
Peters/Balla/Hesselbarth, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, 4. Auflage 2019
Pielow, Beck'scher Onlinekommentar GewO, 42. Edition, Stand Juli 2018
Pieper, Öffentliches Baurecht, 6. Auflage 2013
Pieroth/Schlink/Kniesel/Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 9. Auflage 2016
Plate/Schulze/Fleckenstein, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 8. Auflage 2018
Pötl, Gaststättenrecht, 5. Auflage 2003
Rabe/Pauli/Wenzel, Bau- und Planungsrecht, 7. Auflage 2014
Rebler/Huppertz, Verkehrsrecht kompakt, 2. Auflage 2013
Robinski, Gewerberecht, 2. Auflage 2002
Ruthig/Storr, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Auflage 2015
Sauter, Landesbauordnung für Baden-Württemberg, 51. Aktualisierung 2018
Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Auflage 2019
Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Auflage 2018
Schliesky, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Auflage 2014
Schlotterbeck/Hager/Busch/Gammerl, Landesbauordnung für Baden-Württemberg und LBO-AVO, 6. Auflage 2011
Schmidt/Kabl/Gärditz, Umweltrecht, 10. Auflage 2017
Schnebelt/Kromer, Straßenrecht Baden-Württemberg, 3. Auflage 2012
Schnebelt/Sigel, Straßenrecht, 2. Auflage 2004
Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Auflage 2013
Schoen, Interkommunale Abstimmung in der Bauleitplanung, 2010
Schurig, Straßenverkehrs-Ordnung StVO, 15. Auflage 2015
Spannowsky/Uechtritz, Baugesetzbuch, 2. Auflage 2013
Steiner/Brinktrine, Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Auflage 2018
Stephan/Deger, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 7. Auflage 2014
Stober, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 18. Auflage 2014
Stober/Eisenmenger, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 16. Auflage 2016
Stollenwerk, Praxishandbuch zum Gewerberecht, 2. Auflage 2002
Storm, Umweltrecht, 10. Auflage 2015
Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, 2014
Stür, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 5. Auflage 2015
Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, 8. Auflage 2011
Von Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. Auflage 2012
Von Münch/Mager, Staatsrecht I, 8. Auflage 2015
Von Münch/Mager, Staatsrecht II, 7. Auflage 2018
Waibel, Gemeindeverfassungsrecht Baden-Württemberg, 5. Auflage 2007
Will, Öffentliches Baurecht, 2018
Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Auflage 2010

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
Bd.	Band
BestattG	Bestattungsgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BMG	Bundesmeldegesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drs.	Drucksache des Bundesrates
BStBl.	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Drucksache des Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BW AGBMG	Baden-württembergisches Ausführungsgesetz zum Bundesmeldegesetz
DVO	Durchführungsverordnung
Einl.	Einleitung
EKC	Europäische Kommunalcharta
FeV	Fahrerlaubnisverordnung
FStrG	Fernstraßengesetz
FZV	Fahrzeug-Zulassungsverordnung
GastG	Gaststättengesetz
GastVO	Gaststättenverordnung (Baden-Württemberg)
GaVO	Garagenverordnung (Baden-Württemberg)
GBL	Gesetzblatt
GebOSt	Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr gemäß
gem.	Gemeindeordnung (Baden-Württemberg)
GemO	Gewerbeordnung
GewO	Gewerbeordnung
GewOZuVO	Verordnung der Landesregierung über Zuständigkeiten nach der Gewerbeordnung (Baden-Württemberg)
GG	Grundgesetz
GKZ	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (Baden-Württemberg)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
grds.	grundsätzlich
h. A.	herrschende Ansicht
h. M.	herrschende Meinung

Abkürzungsverzeichnis

Hs.	Halbsatz
HwO	Handwerksordnung
i. d. R.	in der Regel
i. H. v.	in Höhe von
i. S. d.	im Sinne des
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
insg.	insgesamt
KAG	Kommunalabgabengesetz (Baden-Württemberg)
KomWG	Kommunalwahlgesetz (Baden-Württemberg)
LBG	Landesbeamtengesetz (Baden-Württemberg)
LGastG	Landesgaststättengesetz (Baden-Württemberg)
LGlüG	Landesglücksspielgesetz (Baden-Württemberg)
LKrO	Landkreisordnung (Baden-Württemberg)
LV	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
LVG	Landesverwaltungsgesetz (Baden-Württemberg)
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz (Baden-Württemberg)
LVwVG	Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (Baden-Württemberg)
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OwiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PartG	Parteiengesetz
PfIVG	Pflichtversicherungsgesetz
PolG	Polizeigesetz
Rn.	Randnummer
S.	Seite/Satz
s.	siehe
SchulG	Schulgesetz (Baden-Württemberg)
sog.	sogenannt(e)
str.	streitig
StrG	Straßengesetz (Baden-Württemberg)
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
StVOZuG	Gesetz über Zuständigkeiten nach der Straßenverkehrs-Ordnung
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV	Verwaltungsvorschrift
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Erster Teil Kommunalrecht

1. Kapitel Allgemeines zum Kommunalrecht

A. Einführung

I. Kommunalrecht als Teil des Besonderen Verwaltungsrechts

Das Kommunalrecht als Teil des Besonderen Verwaltungsrechts befasst sich mit der Rechtsstellung und Organisation kommunaler Gebietskörperschaften (Gemeinden und Landkreise) und verschiedener kommunaler Zusammenschlüsse (insbes. Verwaltungsgemeinschaften) sowie deren Aufgaben, Instrumente und Finanzen (*Geis*, § 1 Rn. 1). **1**

Das Kommunalrecht umfasst zunächst die rechtlichen Beziehungen der Gemeinde als Verwaltungsträger zu anderen staatlichen Stellen, insb. zum Land. Ferner beschreibt es die internen Rechtsbeziehungen zwischen den Verwaltungsorganen Bürgermeister und Gemeinderat sowie die externen Rechtsbeziehungen zwischen der Gemeinde und außerhalb der Behörde stehenden Personen. Dadurch ist das Kommunalrecht sowohl Innen-, als auch Außenrecht (*Burgi*, § 1 Rn. 10).

Im Gegensatz zu dem, was klassischerweise im Besonderen Verwaltungsrecht bearbeitet wird, ist Kern des Kommunalrechts nicht der Erlass von Verwaltungsakten. Für die Fallbearbeitung spielt es in anderer Weise eine immense Rolle, insb. klärt es Fragen der Zuständigkeiten. Aus dem Kommunalrecht ergibt sich zunächst, ob und inwiefern eine Gemeinde für die zu prüfende Maßnahme zuständig ist. So ist etwa Pflichtwissen, dass einer kreisangehörigen Gemeinde im Regelfall keine Aufgaben als untere Verwaltungsbehörde auferlegt werden. Ferner ist die Unterscheidung der Aufgabenarten zu kennen, denn daraus ergibt sich etwa die zuständige Widerspruchsbehörde. Im Bereich der Selbstverwaltung ist die Gemeinde nämlich grundsätzlich selbst für den Widerspruch zuständig (§ 73 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 VwGO), wenn sie nicht der Rechtsaufsicht des Landratsamtes untersteht (§ 17 AGVwGO). **2**

Ferner wird das Kommunalrecht im Verfahren relevant für die Frage, ob der Bürgermeister oder der Gemeinderat für die Entscheidung zuständig ist. Eine solche Prüfung kann inzident in den formellen Voraussetzungen als Verfahrensschritt notwendig sein. Von hoher Relevanz ist dies für die Prüfung kommunaler Rechtsverordnungen und Satzungen.

II. Rechtsquellen

Die Gesetzgebungskompetenz des Kommunalrechts liegt bei den Ländern. Grund für diese Kompetenzverteilung ist insb., dass das Kommunalrecht die innere Organisation der Länder betrifft (*Burgi*, § 1 Rn. 12). Es existiert daher kein allumfassendes Bundesgesetz, das kommunalrechtliche (Rahmen-)Regelungen vorsieht. Der Bund nimmt aber durch Fachgesetze auf bestimmte kommu- **3**

nale Aufgaben und Freiheiten Einfluss (Stober, S. 20). Etwa dient das Baugesetzbuch der Konkretisierung der gemeindlichen Planungshoheit.

Die Ausgestaltung des Kommunalrechts erfolgt in Baden-Württemberg insb. durch die Gemeindeordnung (GemO) und die Landkreisordnung (LKrO).

Weitere kommunalrechtliche Vorschriften des Landes sind das Kommunalwahlgesezt (KomWG), das Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (GKZ) sowie das Kommunalabgabengesetz (KAG). Auch in Fachgesetzen des Landes finden sich bestimmte kommunalrechtliche Vorschriften, die insb. die Erfüllung bestimmter Aufgaben durch die Gemeinde beinhaltet. So ist die Gemeinde bspw. nach § 62 Abs. 4 Polizeigesetz (PolG) Ortspolizeibehörde und nach § 28 Abs. 1 Schulgesetz (SchulG) Schulträger der Grund-, Haupt- und Realschulen, Gymnasien und Sonderschulen.

III. Kommunale Selbstverwaltung

- 4 Art. 28 Abs. 2 GG garantiert den Gemeinden das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Dieses Recht der Selbstverwaltung wird auch den Gemeindeverbänden zugesprochen.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts sind die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben (...), die also den Einwohnern der Gemeinde gerade als solchen gemeinsam sind, indem die das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der politischen Gemeinde betreffen“ (BVerfGE 79, 127).

Die Allzuständigkeit der Gemeinden lässt sich aus dem Wortlaut („alle Angelegenheiten“) ableiten und bedeutet, dass die Gemeinde befugt ist, sich ohne weitere Kompetenztitel allen Angelegenheiten des öffentlichen Rechts anzunehmen (Geis, § 6 Rn. 4). Dies wird durch den Gesetzesvorbehalt („im Rahmen der Gesetze“) eingeschränkt. Dieser dient jedoch vielmehr als Schutz der Gemeinden gegen willkürliche Eingriffe der Exekutiven (Stober, S. 99). Innerhalb des gesetzlichen Rahmens besteht die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden in der Ausübung ihrer Aufgaben. Das Bundesverfassungsgericht räumt dieser Eigenverantwortlichkeit einen so hohen Stellenwert ein, dass es Regelungen, „die eine eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Kommunen im Ergebnis ersticken würden“ (BVerfGE 91, 228) als verboten ansieht.

Bei der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG handelt es sich weder um ein Grundrecht, noch um ein grundrechtsgleiches Recht. Es ist eine institutionelle Garantie, die grundsätzlich die Existenz des Konstrukts „Gemeinde“ gewährleistet. Ferner garantiert sie den einzelnen Gemeinden einen gewissen individuellen Schutz vor Einschränkungen wie einer Auflösung oder Gebietsveränderung (Epping/Hillgruber, Art. 8 Rn. 38).

B. Organe

I. Gemeinderat

Die Rechtsstellung des Gemeinderats ergibt sich aus § 24 Abs. 1 GemO. Demnach ist der Gemeinderat die Vertretung der Bürger und das Hauptorgan der Gemeinde. Der Gemeinderat legt die Grundsätze der Verwaltung fest und entscheidet über alle Angelegenheiten der Gemeinde, soweit nicht der Bürgermeister zuständig ist. Der Aufgabenschwerpunkt liegt in der politischen Gestaltung der freiwilligen Aufgaben nach § 2 Abs. 1 GemO und der Pflichtaufgaben ohne Weisung nach § 2 Abs. 2 GemO (*Engel/Heilsborn*, § 13 Rn. 2). 5

Die Zusammensetzung des Gemeinderats ergibt sich aus § 25 GemO. Der Gemeinderat besteht aus dem Bürgermeister und den Gemeinderäten, deren Anzahl sich nach der Einwohnerzahl der Gemeinde bemisst. In der Hauptsatzung der Gemeinde kann jedoch bestimmt werden, dass die Zahl der Gemeinderäte für die nächstniedrigere Gemeindegrößengruppe nach § 25 Abs. 2 GemO maßgebend ist. Gemeinderäte in Städten führen die Bezeichnung „Stadtrat“.

Der Gemeinderatsbeschluss ist die direkte Willensäußerung des Gemeinderats. Er lässt sich durch (personenbezogene) Wahlen oder durch (sachbezogene) Abstimmungen durchführen (*Burgi*, § 12 Rn. 30). Er dient dazu kommunale Entscheidungen rechtsgültig zu fällen. 6

Seine Rechtsnatur wird als sog. „verwaltungsinterner Weisungsakt“ bezeichnet (VGH Mannheim, VBlBW 1987, 190). Er stellt also (in aller Regel) keinen Verwaltungsakt dar. Erst mit dem Vollzug durch den Bürgermeister tritt er durch Verwaltungsakt, Rechtsgeschäft oder Rechtsetzungsakt nach außen. Etwa wird eine vom Gemeinderat beschlossene Satzung erst dann (außen)wirksam, wenn der Bürgermeister sie ausgefertigt und verkündet hat (*Engel/Heilsborn*, § 18 Rn. 14). Bei Gemeinderatsbeschlüssen ohne Außenwirkung bedarf es keines Vollzuges. Im Übrigen kann auch der Gemeinderat – in seltenen Fällen – durch seinen Beschluss Verwaltungsakte erlassen. Das liegt vor bei der (Um)Benennung von Straßennamen (VGH Mannheim, VBlBW 1992, 140) oder der Bestellung zu einer ehrenamtlichen Tätigkeit (§ 15 Abs. 2 GemO).

II. Bürgermeister

Der Bürgermeister ist neben dem Gemeinderat nach § 23 GemO das Verwaltungsorgan der Gemeinde. In einer Großen Kreisstadt führt der Bürgermeister die Amtsbezeichnung Oberbürgermeister (§ 42 Abs. 4 GemO). Nach § 52 GemO gelten für den Bürgermeister dieselben Pflichten wie für die Gemeinderäte, die ehrenamtlich tätig sind. Diese Pflichten sind in §§ 17, 18 GemO festgesetzt und beinhalten insb. die Treue- und Verschwiegenheitspflicht, sowie das Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit. 7

Als Vorsitzender des Gemeinderats und der Ausschüsse bereitet er die Sitzungen des Gemeinderats vor und vollzieht die Beschlüsse (§ 43 Abs. 1 GemO). Vorschriften über die Vorbereitung der Sitzungen sind in § 34 GemO geregelt. Der Bürgermeister muss den Beschlüssen des Gemeinderats nach § 43 Abs. 2 GemO 8

widersprechen, wenn er der Auffassung ist, dass sie gesetzeswidrig sind. Er kann ihnen widersprechen, wenn Beschlüsse seiner subjektiven Einschätzung nach für die Gemeinde nachteilig sind. Ferner eröffnet, leitet und schließt der Bürgermeister die Verhandlungen des Gemeinderats. Er handhabt die Ordnung und übt das Hausrecht aus (§ 36 Abs. 1 GemO). Bei grober Ungebühr oder wiederholten Verstößen kann der Bürgermeister als Vorsitzender des Gemeinderats auch einzelne Gemeinderäte des Beratungsraumes verweisen (§ 36 Abs. 2 GemO). Dem Bürgermeister obliegt nach § 43 Abs. 4 GemO zudem in dringenden Angelegenheiten des Gemeinderats das Eilentscheidungsrecht, wobei er anstelle des Gemeinderats eine Entscheidung trifft.

III. Kreisorgane

- 9 Landkreise sind ähnlich aufgebaut wie Gemeinden. Auch sie haben als Hauptorgan ein demokratisch gewähltes Organ, den Kreistag, § 19 Abs. 1 S. 1 LKrO. Er legt die Grundsätze der Verwaltung fest und ist allzuständig, sofern nicht der Landrat zuständig ist (§ 19 Abs. 1 S. 2 LKrO) und setzt sich zusammen aus dem Landrat als Vorsitzenden und den ehrenamtlichen Kreisräten (§ 20 Abs. 1 S. 1 LKrO). Allerdings ist hier der Landrat grundsätzlich nicht stimmberechtigt und beschließende Ausschüsse können in dringenden Fällen ein Eilentscheidungsrecht haben (*Engel/Heilshorn*, § 22 Rn. 16). Im Übrigen ergeben sich kaum Besonderheiten ggü. dem Gemeinderat.

Der Landrat als Organ des Landkreises (§ 18 LKrO) ist Vorsitzender des Kreistages und Leiter des Landratsamtes (§ 37 Abs. 1 S. 1 LKrO). Er ist ferner – wie auch der Bürgermeister für seine Gemeinde – Vertreter des Landkreises, § 37 Abs. 1 S. 2 LKrO. Ein nennenswerter Unterschied besteht aber in der Wahl des Landrates. Er wird nicht von den Kreiseinwohnern gewählt, sondern von den Kreisräten auf gemeinsamen Vorschlag des Innenministeriums und eines besonderen Wahlausschusses des Kreistages (§ 39 Abs. 2, 3 LKrO). Die Mitwirkung des Innenministeriums ergibt sich aus der sog. Doppelfunktion des Landrates. Seine Behörde – das Landratsamt – ist Kreisbehörde und auch staatliche Behörde, wenn sie als untere Verwaltungsbehörde handelt (dazu bei den Zuständigkeiten). Sein ständiger Stellvertreter heißt erster Landesbeamter und wird vom Land im Benehmen mit dem Landrat bestellt, § 42 Abs. 5 LKrO.

C. Aufgabenerledigung und Zuständigkeiten

- 10 Bei der Zuständigkeit ist zwischen der sog. Verbandskompetenz und der Organkompetenz zu unterscheiden. Ersteres betrifft die Frage, ob die Gemeinde, das Landratsamt oder eine andere Verwaltungseinheit zuständig ist. Letzteres betrifft die Frage, welches Organ innerhalb der Gemeinde etc. für die Erledigung der jeweiligen Aufgabe zuständig ist.

I. Verbandszuständigkeit nach „Aufgaben“

- 11 Nach § 2 Abs. 1 GemO verwalten die Gemeinden in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben allein und unter eigener Verantwortung, soweit gesetzlich nichts

anderes bestimmt ist. Es wird hierbei zwischen drei Arten von Aufgaben unterschieden. Voneinander abzugrenzen sind freiwillige und pflichtige (Selbstverwaltungs-)Aufgaben, sowie weisungsgebundene Pflichtaufgaben (auch Weisungsaufgaben genannt).

Selbstverwaltungsaufgaben zeichnen sich dadurch aus, dass es sich um Aufgaben im eigenen Aufgaben- bzw. Wirkungskreis der Gemeinde handelt. Hier handelt die Gemeinde eigenverantwortlich, sie finanziert sich grundsätzlich also selbst und unterliegt nur einer Rechtsaufsicht, keiner Fachaufsicht (*Erbguth/Mann/Schubert*, Rn. 194 ff.). Insb. ist sie auch ihre eigene Widerspruchsbehörde (§ 73 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 VwGO).

Daneben wird die Gemeinde im fremden Wirkungskreis aktiv, wenn ihr Weisungsaufgaben auferlegt werden. Es handelt sich dabei um fremde Aufgaben. Diese Aufgaben werden aus dem Bereich der staatlichen Aufgaben ausgegliedert und in den kommunalen Aufgabenkreis eingegliedert (str., *Aker/Hafner/Notheis*, § 2 Rn. 16).

1. **Angelegenheiten im eigenen Aufgabenkreis (Selbstverwaltungsangelegenheiten)**

Die Gemeinde kann nach dem Grundsatz der kommunalen Allzuständigkeit grundsätzlich selbst entscheiden, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung erledigt, § 2 Abs. 1 GemO (sog. freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben). Bei diesen Aufgaben obliegt der Gemeinde sowohl Ermessen hinsichtlich des „Ob“ und des „Wie“ der Aufgabenerfüllung. Hierunter fallen etwa das Veranstellen von Kunst- und Kulturausstellungen, die Errichtung und der Betrieb eines Heimatkundemuseums oder eines Schwimmbades.

Bei den in § 2 Abs. 2 GemO erwähnten pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten (auch weisungsfreie Pflichtaufgaben genannt) hat der Gesetzgeber das Entschließungsermessen ausgeübt und in formeller Gesetzesform entschieden, dass eine Aufgabe erfüllt werden muss („Ob“). Die Gemeinde hat also lediglich Ermessen bezüglich des „Wie“ der Aufgabenerfüllung (*Geis*, § 7 Rn. 9). Werden solche Aufgaben übertragen, müssen der Gemeinde nach dem sog. Konnexitätsprinzip aus § 2 Abs. 2 S. 2, 3 GemO die entspr. finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden (*Aker/Hafner/Notheis*, § 2 Rn. 15).

2. **Weisungsaufgaben aus übertragenem Wirkungskreis**

Bei der Erfüllung der Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis steht den Gemeinden grundsätzlich kein Ermessen bezüglich der Aufgabenerfüllung zu. Selbstverständlich hat sie aber im Einzelfall (dem Erlass eines Verwaltungsaktes) Ermessen, wenn das Gesetz sie dann dazu ermächtigt (etwa §§ 3, 1 Abs. 1 PolG). Solche sog. Weisungsaufgaben nach § 2 Abs. 3 GemO liegen etwa vor, wenn die Gemeinde als Ortpolizeibehörde (siehe § 62 Abs. 4 PolG), untere Verwaltungsbehörde (siehe § 15 Abs. 1 LVG) oder untere Baurechtsbehörde (wenn sie nicht schon untere Verwaltungsbehörde ist und die Voraussetzungen des § 46 Abs. 2 LBO vorliegen, § 47 Abs. 4) tätig wird. Das bedeutet insb., dass die Aufgaben vom Bürgermeister ohne Beteiligung des Gemeinderates ausgeführt werden, § 44 Abs. 3 GemO.

Die Gemeinden werden hier – obwohl sie staatliche Aufgaben ausüben – nicht als staatliche Behörde tätig, sondern erledigen die Aufgaben als eigene Angele-

12

13

14

genheiten, § 2 Abs. 1 GemO: „allein und unter eigener Verantwortung“. Folglich sind die Gemeinden selbst – und nicht etwa das Land – Rechtsträger und damit „richtige Beklagte“ i. S. d. § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO.

3. Aufgaben des Landkreises

- 15** Der Landkreis ist zuständig für alle Aufgaben die die Leistungsfähigkeit der Gemeinden übersteigen, § 2 Abs. 1 LKrO.
Auch beim Landkreis wird zwischen freiwilligen Aufgaben und Pflichtaufgaben unterschieden. Freiwillige Kreisaufgaben lassen sich in übergemeindliche, ergänzende und ausgleichende Aufgaben unterteilen.
Die übergemeindlichen Aufgaben zeichnen sich dadurch aus, dass sie Auswirkungen auf mehrere Gemeinden haben, wie z. B. beim Bau und bei der Unterhaltung von Kreisstraßen (*Burgi*, § 20 Rn. 17).
Bei Ergänzungsaufgaben handelt der Kreis für einzelne oder sogar alle Gemeinden (*Burgi*, § 20 Rn. 17), wenn die Gemeinden aufgrund unzureichender Leistungsfähigkeit nicht in der Lage sind, die Aufgabe sachgerecht zu erfüllen. Hierbei ist meist eine mangelnde Verwaltungs- oder Finanzkraft ausschlaggebend (*Geis*, § 16 Rn. 1).
Charakteristisch für Ausgleichsaufgaben ist, dass der Landkreis hier die Erledigung der Aufgaben lediglich technisch, logistisch, beratend oder durchführend unterstützt (*Burgi*, § 20 Rn. 17).
- 16** Bei Weisungsaufgaben bestehen grundsätzlich keine Unterschiede zu Gemeinden. Sie werden dem Landkreis zur Erfüllung unter eigener Verantwortung übertragen, § 2 Abs. 4, 1 LKrO. Strikt hiervon zu unterscheiden ist jedoch die Aufgabenerfüllung als untere Verwaltungsbehörde. Denn diese werden – anders als bei der Gemeinde – nicht vom Landkreis erfüllt, sondern vom Land selbst. Das Landratsamt ist insofern nicht Behörde des Landkreises, sondern staatliche Behörde des Landes Baden-Württemberg (sog. Doppelfunktion des Landratsamtes), § 1 Abs. 3 S. 2 LKrO. Diese sog. Doppelfunktion des Landratsamtes hat insb. zur Folge, dass „richtiger Beklagter“ nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO nicht der Landkreis als Rechtsträger des Landratsamtes ist, sondern das Land Baden-Württemberg.

II. Organzuständigkeit

- 17** Nach § 42 Abs. 1 GemO ist der Bürgermeister Vorsitzender des Gemeinderates und Leiter der Gemeindeverwaltung. Der Bürgermeister hat einen festen Zuständigkeitsbereich und entscheidet aufgrund der Stellung des Gemeinderats als Hauptorgan der Gemeinde (§ 24 Abs. 1 GemO) über Angelegenheiten, für die nicht der Gemeinderat zuständig ist. Man spricht daher von einer Kompetenzvermutung zugunsten des Gemeinderats (*Plate/Schulze/Fleckenstein*, Rn. 268).
- ### 1. Gemeinderat als Hauptorgan
- 18** Sofern nicht der Bürgermeister zuständig ist, entscheidet der Gemeinderat als Hauptorgan der Gemeinde über alle Angelegenheiten gemäß § 24 Abs. 1 GemO. Originäre Aufgaben des Gemeinderates sind insb. der Erlass von Satzungen (Bebauungspläne, Hauptsatzung etc.).

Der Gemeinderat kann durch die Hauptsatzung beschließende Ausschüsse bilden und diesen bestimmte Aufgabengebiete zur dauerhaften Erledigung übertragen. Ferner kann der Gemeinderat bestimmte Angelegenheiten durch Beschluss auf einen vorhandenen beschließenden Ausschuss übertragen oder einen neuen bilden (§ 39 Abs. 1 GemO). Angelegenheiten nach § 39 Abs. 2 GemO, wie bspw. der Erlass von Satzungen und Rechtsverordnungen (§ 39 Abs. 2 Nr. 3 GemO), können nicht auf einen beschließenden Ausschuss übertragen werden. Im Rahmen der ihnen verliehenen Kompetenz entscheiden die beschließenden Ausschüsse anstelle des Gemeinderats (§ 39 Abs. 3 S. 1 GemO). Für den Geschäftsgang der beschließenden Ausschüsse gelten nach § 39 Abs. 5 GemO die Vorschriften der §§ 34 bis 38 GemO entsprechend. Gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 GemO bestehen die beschließenden Ausschüsse aus dem Vorsitzenden und mindestens vier Mitgliedern aus der Mitte des Gemeinderats. Vorsitzender ist gemäß § 40 Abs. 3 GemO der Bürgermeister. Die Zusammensetzung der beschließenden Ausschüsse soll durch Einigung im Gemeinderat erzielt werden. Dabei soll der Gemeinderat einvernehmlich, entsprechend seiner politischen Zusammensetzung, entscheiden. Für den Fall, dass keine Einigung zu Stande kommt, greift § 40 Abs. 2 GemO.

Zur Vorbereitung der Verhandlungen oder bestimmter Verhandlungsgegenstände des Gemeinderats können beratende Ausschüsse nach § 41 Abs. 1 S. 1 GemO bestellt werden. Über die Zusammensetzung oder das Verfahren zur Bestellung der Mitglieder werden keine Regelungen getroffen. Lediglich die Bildung aus der Mitte der Gemeinderäte ist vorgeschrieben. Zudem können, wie auch bei den beschließenden Ausschüssen, sachkundige Einwohner als beratende Mitglieder in den Ausschuss berufen werden (§ 41 Abs. 1 S. 3 GemO). Ihre Anzahl darf die der Gemeinderäte nicht erreichen. Den Vorsitz der beratenden Ausschüsse führt, wie auch in den beschließenden Ausschüssen, der Bürgermeister (§ 41 Abs. 2 S. 1 GemO).

2. Bürgermeister

Als Leiter der Gemeindeverwaltung ist der Bürgermeister für die sachgemäße Erledigung der Aufgaben und den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung verantwortlich. Er regelt die innere Organisation der Verwaltung und grenzt die Geschäftskreise der Beigeordneten ab (§ 44 Abs. 1 GemO). Hierzu gehören insb. die Geschäftsverteilung, die Aufgliederung der Ämter sowie deren personelle Ausstattung (*Plate/Schulze/Fleckenstein*, Rn. 286).

Der Bürgermeister ist kraft Gesetzes für die Geschäfte der laufenden Verwaltung zuständig (§ 44 Abs. 2 GemO). Hierbei handelt es sich um die Erledigung von weisungsfreien Aufgaben, die regelmäßig sind und zu den gängigen Geschäften der Gemeindeverwaltung gehören. Sie sind für den Gemeindehaushalt unerheblich (*Plate/Schulze/Fleckenstein*, Rn. 287). Nach § 44 Abs. 2 GemO ist der Bürgermeister auch für die ihm kraft Gesetz oder vom Gemeinderat übertragenen Aufgaben zuständig. Die dauernde Übertragung der Erledigung bestimmter Aufgaben auf den Bürgermeister ist durch die Hauptsatzung zu regeln (§ 44 Abs. 2 GemO).

Der Bürgermeister erledigt nach § 44 Abs. 3 GemO die weisungsgebundenen Pflichtaufgaben (Weisungsaufgaben) der Gemeinde in eigener Zuständigkeit, so-

weit gesetzlich nichts anderes vorgeschrieben ist. Hierunter fallen insb. die Aufgaben der Gemeinde, die sie als untere Verwaltungsbehörde zu erledigen hat, § 15 Abs. 2 LVG. Der Erlass von Satzungen und Rechtsverordnungen im weisungsgebundenen Bereich obliegt jedoch weiterhin dem Gemeinderat (§ 44 Abs. 3 GemO). Eine bekannte Ausnahme hiervon stellen die Polizeiverordnungen dar, die der Bürgermeister und nicht der Gemeinderat erlässt, § 13 S. 2 PolG. Der Bürgermeister ist ferner nach § 44 Abs. 4 GemO und § 4 Landesbeamtengesetz (LBG) Vorgesetzter, Dienstvorgesetzter und oberste Dienstbehörde für die beamtenrechtlichen Gemeindebediensteten.

3. Landkreis

- 22** Für Aufgaben des Landkreises ist wie bei der Gemeinde grundsätzlich der Kreistag als Hauptorgan des Landkreises zuständig, § 19 Abs. 1 S. 1 LKrO. Der Landrat ist für Geschäfte der laufenden Verwaltung und die ihm sonst durch Gesetz oder vom Kreistag übertragenen Aufgaben zuständig, § 42 Abs. 2 LKrO. Auch ist er – ähnlich wie der Bürgermeister – grundsätzlich für die Erledigung von Weisungsaufgaben zuständig, sofern sie nicht den Erlass von Rechtsordnungen betreffen, § 42 Abs. 3 LKrO.

Der Landrat ist als Leiter des Landratsamtes zuständig für die Erledigung von Aufgaben als untere Verwaltungsbehörde – inkl. Rechtsverordnungen. Im Gegensatz zum sog. monistischen System, dem die GemO folgt, ist der Landkreis hier nicht in eigener Verantwortung zuständig. Die Zuständigkeit liegt diesbezüglich alleine beim Landrat bzw. beim Landratsamt, unabhängig vom Landkreis (sog. dualistisches System), § 1 Abs. 3 LKrO.

D. Öffentliche Einrichtungen und wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde

- 23** Zur Erfüllung ihrer Aufgaben können Gemeinden in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit öffentliche Einrichtungen schaffen, § 10 Abs. 2 GemO. Dabei handelt es sich um jede Zusammenfassung von Personen und Sachen im öffentlichen Interesse, die von der Gemeinde im Rahmen ihres Wirkungskreises (§ 1 Abs. 2 und § 2 GemO) geschaffen wird und durch einen gemeindlichen Widmungsakt der Benutzung durch die Einwohner zugänglich gemacht wird (VGH Mannheim, NVwZ-RR 1997, 123). Das ist denkbar weit. Beispiele hierfür sind Wasserversorgung, Abwasserbeseitigungen, Museen, Bibliotheken, Stadthallen, Schwimmbäder, Weihnachtsmärkte, Marktplätze etc. Keine öffentlichen Einrichtungen sind jene, die im Gemeingebrauch liegen, bspw. öffentliche Straßen nach § 13 Abs. 1 StrG (*Engel/Heilshorn*, § 21 Rn. 7).

- 24** Die Gemeinde entscheidet bei freiwilligen Aufgaben eigenständig, welche öffentlichen Einrichtungen zur Aufgabenerfüllung errichtet werden sollen (VGH Mannheim, NVwZ-RR 1990, 502). Bei Pflichtaufgaben hingegen hat die Gemeinde hinsichtlich der Errichtung kein Ermessen, so etwa bei der Errichtung eines Friedhofs nach § 1 Abs. 1 (BestattG) oder einer Schule gemäß § 28 Abs. 1 SchulG.

Einrichtungen der Gemeinde sind nicht unmittelbar öffentliche Einrichtungen nach § 10 Abs. 2 GemO. Die Gemeinde muss sich vielmehr dazu entscheiden,