

Achim Grunke / Eva Jähnigen /
Tommy Penk / Simon Schuster /
Yoann Thiemann

Kommunal-ABC

Lexikon für
die Lokalpolitik

REIHE
KOMMUNALES
WISSEN

Rechtsquellen

- § 73a SächsKomZG
- § 4 GKGBbg
- § 4ff ThürKGG

Aufgaben der Kommunen

Den Gemeinden steht es zu, auf ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft an sich zu ziehen und wahrzunehmen, soweit es ihre Leistungsfähigkeit zulässt. Dieses grundsätzliche Aufgabenfindungsrecht bezüglich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wird überlagert durch einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt: so kann den Gemeinden die Erfüllung bestimmter Aufgaben durch Gesetz zur Pflicht gemacht werden, für bestimmte Aufgaben kann sich der Staat auch ein Weisungsrecht vorbehalten. Im sächsischen Kommunalrecht werden wie in einigen anderen Bundesländern dementsprechend nach der sogenannten monistischen Aufgabenstruktur die Gemeindeaufgaben unterteilt nach:

- freiwilligen Aufgaben,
- Pflichtaufgaben und
- Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Weisungsaufgaben).

Eingeschränkt wird das Aufgabenfindungsrecht der Gemeinden bei überörtlichen Aufgaben, die aufgrund ihrer territorialen Ausdehnung über mehrere Gemeinden von Zweckverbänden erledigt werden oder von den Landkreisen übernommen werden, die per Gesetz jene Aufgaben zu übernehmen haben, die die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden übersteigen. Die Aufgaben der Landkreise unterteilen sich nach sächsischem Kommunalrecht in:

- überörtliche und alle die Leistungsfähigkeit der einzelnen kreisangehörigen Gemeinden
- übersteigenden Aufgaben,
- Pflichtaufgaben und
- Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Weisungsaufgaben).

Bei den freiwilligen Aufgaben hat die Gemeinde die Entscheidungsfreiheit darüber, *Ob* und *Wie* sie sich der betreffenden Aufgaben annimmt. Hier besteht keine Pflicht der Gemeinde, diese Aufgaben nach gesetzlichen Vorgaben erfüllen zu müssen. Freiwillige Aufgaben sind Selbstverwaltungsaufgaben. In ihrer Wahrnehmung findet kommunale Selbstverwaltung in exponierter Weise statt, können doch die Gemeinden ganz nach ihrem Willen entscheiden, ob, in welchem Umfang und in welcher Art und Weise sie diese Aufgaben realisieren wollen. Die Kontrolle der Rechtsaufsicht beschränkt sich allein darauf zu prüfen, ob die Übernahme und die Realisierung der freiwilligen Aufgaben nicht gegen bestehende Gesetze verstößt.

Typische freiwillige Aufgaben der Gemeinden sind unter anderem: Wirtschaftsförderung, ÖPNV, Wohnungsbauförderung, Jugendhäuser, Sozialstationen, Altenheime, Fremdenverkehr und Tourismus sowie Sportförderung.

Von (weisungsfreien) Pflichtaufgaben ist dann die Rede, wenn die Gemeinden zur Erfüllung bestimmter Aufgaben durch Gesetz verpflichtet werden. Hier steht es nicht im Ermessen der Gemeinden, ob sie diese Aufgaben erfüllen wollen oder nicht. Sie haben aber noch die Entscheidungsfreiheit über das *Wie* der Erledigung. Da eine Eigenverantwortlichkeit für die Art und Weise der Durchführung und in gewissem Maße auf den Umfang der Realisierung der Aufgaben bei der Gemeinde verbleibt, gehören auch die Pflichtaufgaben ebenfalls, wie die freiwilligen Aufgaben, zu den Selbstverwaltungsaufgaben. Auch hier beschränkt sich die Rechtsaufsicht nur auf die Kon-

trolle der Gesetzmäßigkeit getroffener Entscheidungen, nicht jedoch auf die Zweckmäßigkeit der Aufgabendurchführung. Zur Erfüllung von Pflichtaufgaben werden die Gemeinden deshalb veranlasst, um eine gleichmäßige infrastrukturelle Mindestausstattung der Gemeinden und elementare Lebensverhältnisse der örtlichen Gemeinschaft zu gewährleisten. Während freiwillige Aufgaben unter Umständen vollständig privatisiert werden können, ist bei Pflichtaufgaben eine materielle Privatisierung unzulässig. Materielle Privatisierung würde bedeuten, pflichtige Aufgaben völlig aus der kommunalen Verantwortung in den privaten Sektor zu entlassen.

Typische Pflichtaufgaben der Gemeinden sind unter anderem: Bebauungs- und Flächennutzungspläne, Baulastträgerschaft für Gemeindestraßen, Unterhaltung einer Feuerwehr, Trägerschaft für öffentliche Schulen, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung.

Zu den Pflichtaufgaben der Landkreise gehören unter anderem: Schülerbeförderung, Schulnetzplanung, Örtliche Trägerschaft der öffentlichen Jugendhilfe, Örtliche Trägerschaft der Sozialhilfe, Planung und Bereitstellung von Kindergartenplätzen.

Bundesweit einmalig ist in Sachsen die Erhebung der Kultur zur Pflichtaufgabe der Gemeinden und Landkreise.

Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, kurz Weisungsaufgaben, können den Gemeinden gesetzlich auferlegt werden. Durch das Gesetz ist der Umfang des Weisungsrechts zu bestimmen. Die Weisungen sollen sich dabei auf allgemeine Anordnungen beschränken und in der Regel nicht in die Einzelausführung eingreifen. Diese sind keine Selbstverwaltungsaufgaben, auch wenn sie von den Gemeinden als Träger der kommunalen Selbstverwaltung wahrgenommen werden. Bei den Weisungsaufgaben hat die Gemeinde weder die Möglichkeit über das *Ob* noch über das *Wie* der Aufgabenrealisierung zu entscheiden. Die Gemeinden unterliegen

hierbei nicht nur der rechtlichen Aufsicht, sondern auch der Fachaufsicht des Staates. Der Staat kontrolliert sowohl die Rechtmäßigkeit als auch die Zweckmäßigkeit der Aufgabendurchführung.

Folgende Tätigkeitsgebiete gehören unter anderem zu Weisungsaufgaben der Gemeinden: Denkmalschutz, Bauaufsicht, Ortspolizeibehörde, Pass- und Personenstandsangelegenheiten, Meldewesen und Statistik.

Zu Weisungsaufgaben der Landkreise gehören unter anderem: Gewässerschutz, Naturschutz und Landschaftspflege, Katastrophenschutz, Hygiene, Gesundheitsschutz und Lebensmittelüberwachung.

Für die Erledigung von Weisungsaufgaben ist im Regelfall der Bürgermeister (bei Landkreisen der Landrat) zuständig. Jedoch besitzt der Gemeinderat beziehungsweise der Kreistag über das Etatrecht und über das allgemeine Kontrollrecht eine gewisse Mitwirkungsmöglichkeit. Nicht alle ostdeutschen Bundesländer folgen der Systematik der monistischen Aufgabenstruktur wie Sachsen. Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen unterscheiden die kommunalen Aufgaben nach den Kategorien

- eigener Wirkungskreis oder Selbstverwaltungsaufgaben (freiwillige Aufgaben und weisungsfreie Pflichtaufgaben) und
- übertragener Wirkungskreis oder Auftragsangelegenheiten des Staates (Weisungsaufgaben). **AG**

Rechtsquellen

- § 2 SächsGemO
- § 2 SächsLKrO
- §§ 2, 3 KV M-V
- §§ 5, 6 KVG LSA
- §§ 2, 3 ThürKO

nach bemisst sich, welche Beratungsunterlagen (auch als Sitzungsunterlagen bezeichnet) und weiteren Informationen zur Vorbereitung der Ratsmitglieder notwendig sind. Weiterhin hängt vom Verhandlungsgegenstand die Zulassung von Änderungs- und Ergänzungsanträgen in der Sitzung ab. Diese dürfen den Verhandlungsgegenstand nicht ausdehnen oder überschreiben – denn dann hätten sich nicht alle Ratsmitglieder ausreichend auf die Entscheidung vorbereiten können. Der Verhandlungsgegenstand muss in die Zuständigkeit des Rates fallen. **EV**

Rechtsquelle

- § 36 III S. 1, S. 5 SächsGemO

Vermögen, kommunales

Als kommunales Vermögen gelten alle wirtschaftlichen Werte der Gemeinde mit zukünftigem Nutzen, die selbstständig bewertbar und selbstständig verkehrsfähig, das heißt einzeln veräußerbar, sind. Relevant für die Bewertung des Vermögens sind Anschaffungs- und Herstellungskosten, aktuelle Zeitwerte und Wiederbeschaffungswerte. Auch immaterielle Werte, wie etwa Lizenzen, Konzessionen und Rechte sind zu berücksichtigen. Das sogenannten Anlagevermögen beinhaltet alle Vermögensgegenstände, die zur dauerhaften Nutzung vorgesehen sind. Dazu zählen unbebaute und bebaute Grundstücke, Maschinen, technische Anlagen, Fahrzeuge oder das Infrastrukturvermögen. Alle Vermögengegenstände, die nicht der dauerhaften Aufgabenerfüllung dienen, werden dem Umlaufvermögen zugeordnet.

Die Vermögensrechnung (Bilanz) des Drei-Komponenten-Rechnungswesens ist Grundlage für die Vermögensberechnung. Hieraus lassen sich Informationen zur Höhe des

Sach- und Finanzvermögens, der liquiden Mittel, der Kapitalpositionen, der Sonderposten, der Schulden und der Rechnungsabgrenzungsposten ablesen. Außerdem können Anhaltspunkte zur Beurteilung der Eigenfinanzierung, des Verschuldungsgrades und der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommune abgeleitet werden. **TP**

Rechtsquellen

- §§ 51, 59 SächsKomHVO-Doppik

Verpflichtungs-ermächtigungen

Verpflichtungsermächtigungen sind Verpflichtungen zur Leistung von Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in künftigen Jahren (Vorgriffe auf künftige Haushaltsjahre). Größere Bauvorhaben dauern in der Regel mehrere Jahre. Die Vergabe und Rechnungslegung muss jedoch trotzdem gewährleistet werden, um eine zügige Fertigstellung der Baumaßnahmen zu gewährleisten, auch wenn für die folgenden Haushaltsjahre noch kein rechtskräftiger Haushaltsplan vorliegt. Eine Verpflichtungsermächtigung ermöglicht es einer Verwaltung somit, Verpflichtungen einzugehen, die über das jeweilige Haushaltsjahr hinausgehen.

Es ist zwischen dem Verpflichtungsgeschäft, das die (schuldrechtliche) Vertragsbindung beispielsweise für ein Großprojekt zum Gegenstand hat, und dem Verfügungsgeschäft zu unterscheiden, also dem Zeitpunkt zu welchem ein dingliches Recht (bspw. Eigentum) tatsächlich übertragen wird. Denn alle Verpflichtungsermächtigungen sind im Haushalt maßnahmenbezogen zu veranschlagen und können deshalb je in ein anderes Haushaltsjahr einzustufen sein.

Stichworte

Abwahl 9
 Akteneinsicht 9
 Amtsblatt, kommunales 11
 Amtsverweser 12
 Anfragerecht 12
 Anschluss- und Benutzungszwang 16
 Anstalt öffentlichen Rechts, kommunale 20
 Anzeige- und Vorlagepflicht 23
 Arbeitsgemeinschaft, kommunale 26
 Aufsichtsrat 32
 Auszählverfahren zur Sitzverteilung 40
 Äquivalenzprinzip 41

 Baunutzungsverordnung 51
 Bauordnungsrecht 53
 Bauvoranfrage 56
 Beanstandung 58
 Beauftragte 59
 Bebauungsplan 60
 Bedarfszuweisung 64
 Befangenheit und Mitwirkungsverbot 64
 Beigeordnete 66
 Beiräte 68
 Beiträge 69
 Bekanntmachung, öffentliche 70
 Beschlussfassung 71
 Bestechlichkeit 73
 Beteiligungsbericht 74
 Betreibermodell 75
 Buchführung, Grundsätze ordnungsgemäßer 76
 Bürger und Einwohner 77
 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid 79

Bürgergutachten 85
 Bürgerhaushalt und Bürgerbudget 86
 Bürgerinitiative 89
 Bürgermeister 90

 Daseinsvorsorge 95
 Dienstaufsichtsbeschwerde 98

 Ehrenamt in der Kommune 103
 Eigenbetrieb 105
 Einberufung der Sitzung 110
 Eingemeindung 112
 Einnahmebeschaffungsgrundsätze 113
 Einwohner, sachkundige 117
 Einwohnerantrag 118
 Einwohnerfragestunde 120
 Einwohnerversammlung 121
 Ergänzungswahl 126
 Ermessensentscheidung, Ermessen 126
 Ersatzvornahme 130
 Europäische Charta der kommunalen
 Selbstverwaltung 132

 Flächennutzungsplan 139
 Fraktionen 142
 Fraktionsfinanzierung 146
 Freie Träger 147

 Gebietskörperschaften 149
 Gebühren 151
 Gemeinde 152
 Gemeindegebietsänderung 155
 Gemeindegebietsreform/Gebietsreform 158
 Gemeinderat 158

Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz 161
 Gemeindewirtschaftsrecht 162
 Gemeindezusammenschluss 162
 Genehmigungspflicht 163
 Geschäfte der laufenden Verwaltung 165
 Geschäftsordnung 168
 Gestaltungssatzung 170
 Gestattungsvertrag 173
 Gleichstellung 173
 Gewerbegebiet 174
 Gewerbesteuer 176

 Haftung, kommunale 178
 Hauptsatzung 179
 Haushaltsgrundsätze 183
 Haushaltsplan 184
 Haushaltssatzung 185
 Haushaltssperre 187
 Haushaltsstrukturkonzept 188
 Hebesatz 190
 Hinderungsgründe 191

 Informationsrechte der Bürger:innen 195
 Infrastrukturplanung 197
 Interkommunale Zusammenarbeit 199

 Jahresabschluss 202
 Jugendhilfeausschuss, kommunaler 203
 Jugendamt, kommunales 203

 Kassenkredit 206
 Kinder- und Jugendbeteiligung 207
 Klimaschutz, kommunaler 208
 Kommunalabgaben 211

Kommunalaufsicht 212
 Kommunalpolitik 214
 Kommunalrecht 216
 Kommunalverfassung, zweistufige 217
 Kommunalverfassungsbeschwerde 218
 Kommunalverfassungsstreit 220
 Konnexitätsprinzip 225
 Kontrolle der Verwaltung 228
 Körperschaften 229
 Kreditaufnahme 231
 Kreisumlage 233
 Kultur als Pflichtaufgabe 236
 Kulturpolitik, kommunale 237
 Kulturräume in Sachsen 239

 Ladung zur Sitzung 244
 Landkreis 245

 Mietspiegel/Mietpreisbremse 248
 Mischgebiet 249
 Missstände in der Kommunalverwaltung 250

 Nachrücker 252
 Nachhaltigkeit, zivilgesellschaftliches
 Engagement für 252
 Nachtragshaushalt 253
 Nahverkehrsplan 255
 Niederschrift 257
 Normenkontrollantrag 257

 Öffentlichkeit der Sitzungen 260
 Öffentlichkeitsprinzip 264
 Organe der Gemeinde (des Landkreises) 266
 Ortschaftsrat 268

Personenkörperschaft 272
 Persönliche Erklärung 272
 Petitionsrecht 272
 Planfeststellungsverfahren 274
 Privatisierung 274
 Polizeiverordnung, allgemeine 275

 Querverbund, steuerlicher 277

 Raumordnung/Raumordnungsplanung 279
 Rechnungsprüfung, kommunale 281
 Regiebetrieb 282
 Rücklagen 283
 Rückstellungen 283

 Sanierungsmaßnahmen 286
 Satzung 288
 Schlüsselzuweisung 288
 Selbstverwaltung, kommunale 290
 Sitzungsunterlagen 292
 Sondervermögen, kommunales 292
 Sparkassen, kommunale 294
 Spitzenverbände, kommunale 295
 Stadtbezirksverfassung/Stadtbezirksbeirat 295
 Stadtwerke 297
 Städtebaulicher Vertrag 297
 Städtepartnerschaften 299
 Steuereinnahmen, kommunale 300
 Stellenplan 301
 Stiftung öffentlichen Rechts/Stiftungen 303
 Subsidiarität 304

 Transparenz, Regelungen zur 308

Umlagen 311
 Umweltverträglichkeitsprüfung 312
 Unternehmen, öffentliche 315

 Veränderungssperre 320
 Verband der kommunalen Unternehmen 323
 Verbandskörperschaft 324
 Vergabe, öffentliche 324
 Verhandlungsgegenstand 327
 Vermögen, kommunales 328
 Verpflichtungsermächtigungen 329
 Verschuldung 330
 Verschwiegenheitspflicht 331
 Verwaltungsreform, sächsische 334
 Verwaltungsgemeinschaft 335
 Verwaltungsverband 338
 Vorsitz 344

 Widerspruch 347
 Widerspruch des Bürgermeisters 349
 Windenergieanlagen, Genehmigungsverfahren 350
 Wohngebiet 351

 Zentrale Orte, Modell der 356
 Zuwendungen an Dritte 358
 Zweckverband 359
 Zweckvereinbarung 362