

Besonderes Verwaltungsrecht (4b)

...

c) Zuordnung der kommunalen Aufgaben in den eigenen und übertragenen Wirkungskreis

Die Aufgabenordnung für die niedersächsischen Kommunen baut auf der Unterscheidung zwischen Aufgaben des eigenen (freiwillige und Pflichtaufgaben) und des übertragenen Wirkungskreises (Pflichtaufgaben nach Weisung) auf, §§ 4 I 1, 5 I NGO, §§ 3 I, 4 I NLO.

Gesetzlich einheitlich bestimmt sind dabei notwendig die Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises und die Pflichtaufgaben nach Weisung des übertragenen Wirkungskreises.

Nach h. L. ist die gesetzliche Festlegung des „ob“ einer Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis daran gebunden, daß es sich materiell um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft handelt; im übrigen muß danach der Staat die Form der Pflichtaufgaben nach Weisung im übertragenen Wirkungskreis wählen, die die Gemeinde bei der Aufgabenerfüllung in die staatliche Verwaltungshierarchie einbezieht.

Die Aufgaben sind in hohem Maß von der Rechtsstellung der kommunalen Einheiten und dabei insbesondere von ihrer Größe abhängig. Zur Orientierung:

- Von 1023 kreisangehörigen Gemeinden in Nds. sind 287 sog. „Einheitsgemeinden“ ohne weitere Eingliederung auf Gemeindeebene (vor der Gebietsreform bis 1974: 2.131)
- Es gibt 8 + 2 kreisfreie Städte (aufgezählt in § 10 III NGO) (vor der Gebietsreform: 15)
- Es gibt 37 Landkreise (vor der Gebietsreform bis 1977: 60)

- Eine Sonderstellung bei den kreisangehörigen Gemeinden nehmen die sieben „großen selbständigen Städte“ (aufgezählt in § 10 II NGO) und die „selbständigen Gemeinden“ (§ 12 NGO) ein
- 736 Gemeinden sind Mitgliedsgemeinden in 140 Samtgemeinden

d) Kommunale Einheiten im Spiegel ihrer Aufgaben

aa) Einheitsgemeinde

- Freiwillige Aufgaben

- „Basisversorgung“ mit Energie, Wasser und ÖPNV als Möglichkeit, grds. nicht als Verpflichtung der Gemeinde (vgl. § 4 III 1 NNVG)
- Soziales und Gesundheit
 - z. B. familienpolitische Betreuung, Friedhofswesen
- Bildung und Kultur, Sport, Freizeit, Erholung
 - z. B. städtisches Theater
- Bauwesen, Wirtschaft
 - z. B. Wohnungsbau, Bereitstellung von Bauland, Wirtschaftsförderung, Sparkassen
- Öffentlichkeitsarbeit
 - Internetauftritt

- Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis

- Entsorgung (Abwasser), Straßenreinigung (§ 52 NStrG)
- Soziales und Gesundheit
 - z. B. KiTa, soweit sie örtliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe sind
- Bildung und Kultur, Sport, Freizeit, Erholung
 - Schulträger von Grundschulen (§ 102 NSchulG)
- Bauwesen
 - Bauleitplanung: Flächennutzungsplan, Bebauungsplan
 - Erschließungslast
 - Straßenbaulast, § 48 NStrG
- Gefahrenabwehr
 - Brandschutz: Aufstellung einer Feuerwehr

- Pflichtaufgaben im übertragenen Wirkungskreis

- Gefahrenabwehr, § 97 I, VI SOG, im einzelnen auch Landkreis nach ZustVO-SOG

- ausnahmsweise: untere Bauaufsichtsbehörde, §§ 63 II 1, 64, 63a NBauO; dann auch untere Denkmalschutzbehörde
- gewerberechtliche Zuständigkeit nach ZuStVO-Wirtschaft

bb) Landkreis

- Freiwillige Aufgaben

- die Aufgaben der Landkreise müssen wegen Art. 57 III NV gesetzlich positiv bestimmt sein. Nach § 2 I NLO haben die Landkreise die Aufgaben von überörtlicher Bedeutung zu erfüllen sowie (subsidiär) diejenigen, deren zweckmäßige Erfüllung die Verwaltungs- oder Finanzkraft der Gemeinden übersteigt („Ergänzungsfunktion“). Unter dieser Voraussetzung können die Landkreise neben oder statt den Gemeinden die oben genannten freiwilligen Aufgaben wahrnehmen, vgl. auch § 3 II, § 3 III NLO.

- Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis

- ÖPNV ohne Schienenpersonennahverkehr (§ 4 NNVG)
- Entsorgung (§ 13 I KrWAbfG, § 6 NAbfallG; Abwasserbeseitigung auf Antrag einer Gemeinde)
- örtliche Träger der Sozialhilfe
- örtliche Träger der Jugendhilfe
- Krankenhausversorgung
- Schulträger, soweit nicht die Gemeinden Schulträger sind; Schülerbeförderung
- Regionalplanung, Straßenbaulast für die Kreisstraßen
- Brandschutz, Rettungsdienst

- Pflichtaufgaben im übertragenen Wirkungskreis

- Gefahrenabwehr gemäß ZustVo-SOG (überwiegend); Katastrophenschutz
- untere Abfallbehörde, § 41 NAbfallG
- untere Bauaufsicht, § 63 I 1 NBauO, § 65 NBauO; untere Deichbehörde; untere Naturschutzbehörde, § 54 NNaturSchG; untere Wasserbehörde
- gewerberechtliche Zuständigkeiten nach ZuStVO-Wirtschaft (aber: staatliche Gewerbeaufsichtsämter)

- Straßenverkehrsbehörde, § 26 StVG, §§ 44, 68 StVO
- Gesundheitsämter, Amtstierarzt; untere Jagdbehörde, Waldbehörde
- Asylbewerberleistungsgesetz
- Kommunalaufsicht über kreisangehörige Gemeinden (ohne große selbständige Städte) – beachte: Ausschluß des Widerspruchsverfahrens nach § 8a AGVwGO seit 2005; weiter Rechtsaufsicht über weitere öffentlich-rechtliche Körperschaften

→ Beim Landkreis liegt der Schwerpunkt der Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis. Er ist so nicht so sehr Selbstverwaltungseinheit, sondern in erster Linie Ausführungsebene staatlicher Aufgaben als allgemeine untere Verwaltungsbehörde.

cc) kreisfreie Stadt

- Kreisfreie Städte sind Braunschweig, Delmenhorst, Emden, Oldenburg, Osnabrück, Salzgitter, Wilhelmshaven und Wolfsburg. Zu der Gruppe müssen weiter Hannover und Göttingen gezählt werden, für die jeweils eigene Gesetze erlassen wurden.

→ § 11 II NGO: „Die kreisfreien Städte erfüllen neben ihren Aufgaben als Gemeinden in ihrem Gebiet alle Aufgaben, die den Landkreisen obliegen.“

dd) Modifizierungen

- Große selbständige Stadt
 - Die NGO kennt als Mischform zunächst die „große selbständige Stadt“. Dies sind nach der abschließenden Aufzählung in § 10 II die Städte Celle, Cuxhaven, Goslar, Hameln, Hildesheim, Lingen (Ems) und Lüneburg
 - Nach § 11 I 1 f. NGO sind den großen selbständigen Städte die Aufgaben des Landkreises im übertragenen Wirkungskreis übertragen, soweit gesetzlich oder (bei bestimmten Voraussetzungen) durch RVO nichts anderes bestimmt ist: Die Vermutung spricht hier also für die Zuständigkeit der großen selbständigen Städte, die insoweit wie kreisfreie Städte behandelt werden.

- Entzogen sind den großen selbständigen Städten etwa weitgehend die Aufgaben als Straßenverkehrsbehörde, grundsätzlich die der unteren Naturschutzbehörde, der Jagdbehörde.
 - Der Gesetzgeber hat hierbei auch Mischformen geschaffen, für die Abfallentsorgung sind aus dem Kreis der großen selbständigen Städte etwa nur die Städte Celle, Cuxhaven, Göttingen, Hildesheim und Lüneburg als untere Abfallbehörde zuständig.
- Selbständige Gemeinde
- Nach § 12 I 3 NGO sind den selbständigen Gemeinden (= größer als 30.000 Einwohner, auf Antrag ab 20.000 Einwohnern) ebenfalls die Aufgaben des Landkreises im übertragenen Wirkungskreis übertragen, soweit gesetzlich oder (bei bestimmten Voraussetzungen) durch RVO nichts anderes bestimmt ist.
 - Zusätzlich zu den Beschränkungen der großen selbständigen Städte sind die selbständigen Gemeinden grundsätzlich etwa nicht untere Bauaufsichtsbehörde, vgl. §§ 63 I 1 Hs. 2, II, 64 NBauO; keine Deichbehörde, keine untere Wasserbehörde (Regelungstechnik: In den Fachgesetzen wird die Anwendung des § 12 I 3 NGO ausgeschlossen).

→ Der Mischtypus der großen selbständigen Städte und selbständigen Gemeinde beläßt diese im Status der kreisangehörigen Gemeinde, überträgt ihnen jedoch (abgestuft) im Regelfall die Aufgaben der Landkreise im übertragenen Wirkungskreis.

- Samtgemeinde
- Die Samtgemeinde übernimmt als größere, leistungsfähige Verwaltungseinheit (Gebietskörperschaft, Kommunalverband, keine Gemeinde) im Zusammenschluß von höchstens 10 Mitgliedsgemeinden im Grundsatz die Aufgaben der großen Einheitsgemeinde für ihre kleineren Mitgliedsgemeinden, §§ 71 ff. Dies gilt vollständig für den übertragenen Wirkungskreis, § 72 II, zum Teil auch für den eigenen Wirkungskreis, § 72 I 1 (Pflichtaufgaben), § 72 I 2 (freiwillige Aufgaben durch Übertragung).
 - Exkurs: Die Verfassung der Mitgliedsgemeinde ist durch die Besonderheit gekennzeichnet, daß hier weiter ein vom Rat gewählter ehrenamtlicher

Bürgermeister vorgesehen ist – Hauptverwaltungsbeamter ist der direkt gewählte Samtgemeindebürgermeister, der ggfs. als Ehrenbeamter der Gemeinde auch Gemeindedirektor ist, § 70 NGO.

Leseprogramm: *Ipsen*, Niedersächsisches Kommunalrecht, Rn. 96-103, 141-149, 160-161, 170-172.