



Universität Potsdam

KWI-Projektberichte 10



Rechtliche Aspekte der Aufgabenverteilung und -verlagerung im kreisangehörigen Raum

Oliver Klein

KWI
Kommunalwissenschaftliches Institut

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. Michael Nierhaus
Geschäftsführender Direktor des
Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI)
Am Park Babelsberg 14
14482 Potsdam
Telefon: +49 (0) 0331 9774534
Telefax: +49 (0) 0331 9774531
e-mail: kwi@rz.uni-potsdam.de
internet: www.uni-potsdam.de/u/kwi/index.htm

Druck: AVZ, Universität Potsdam

Vertrieb: Universitätsverlag Potsdam
Postfach 60 15 53
14415 Potsdam
Tel.: +49 (0) 0331 977 4517
Fax: +49 (0) 0331 977 4625
email: ubpub@rz.uni-potsdam.de
internet: <http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Die KWI-Projektberichte erscheinen in zwangloser Folge. Der Bezug ist unentgeltlich. Bestellungen sind direkt an den Universitätsverlag zu richten.

Manuskripte für Beiträge sind an den Herausgeber oder direkt an die Redaktion als e-mail oder auf Diskette in einem üblichen Textformat zu senden. Die Beiträge werden redaktionell bearbeitet, die Verantwortung für den Inhalt liegt bei den Autoren.

Alle Rechte liegen bei den Autoren. Bei Veröffentlichungen für gewerbliche Zwecke ist gemäß § 54 UrhG eine Vergütung an den Autor zu zahlen.

Erscheinungsdatum: 3/2004

ISBN 3-935024
ISSN 1611-3969

„Rechtliche Aspekte der Aufgabenverteilung und -verlagerung im kreisangehörigen
Raum“

Ass. iur. Oliver Klein

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
I. Vorbemerkungen.....	5
2. Aufgabenverteilung im kreisangehörigen Raum zwischen Kreisen und Gemeinden	8
2.1. Grundsätze.....	8
2.1.1. Aufgabe, Zuständigkeit und Kompetenz.....	8
2.1.2. „Eigene“ und „fremde“ Aufgaben	9
2.2. Selbstverwaltungsaufgaben (Selbstverwaltungsangelegenheiten).....	11
2.2.1. Selbstverwaltung der Gemeinden.....	11
2.2.2. Selbstverwaltung der Kreise	12
2.3. Fremdverwaltungsaufgaben.....	12
2.3.1. Den Gemeinden übertragene staatliche Aufgaben	13
2.3.2. Den Kreisen übertragene staatliche Aufgaben.....	14
2.4. Kompetenzkonflikte	17
2.4.1. Hochzonung	19
2.4.2. Herabzonung	21
2.5. Besonderheit in Brandenburg: Ämter.....	21
3. Übertragungsmöglichkeiten einwohnerbezogener Leistungen des Kreises auf Gemeinden (Herabzonung).....	23
3.1. Voraussetzungen einer Aufgabenübertragung vom Kreis auf die Gemeinde.....	23
3.1.1. Materielle Aufgabenverschiebung „von unten nach oben“	23
3.1.2. Materielle Aufgabenverschiebung „von oben nach unten“	25
3.1.3. Einwohnerbezogene Leistungen des Kreises	27
3.2. Vorgang der Aufgabenübertragung	28
3.2.1. Zuständigkeit	28
3.2.2. Verfahren	30
3.2.3. Aufsichtsrechtliche Befugnisse.....	30
3.3. Alternativen und Sonderformen	35
3.3.1. Zentrale Bürgerdienste.....	36
3.3.2. Bürgerämter.....	37
3.3.3. Ämter in Brandenburg	38
3.3.4. Organleihe.....	39
3.3.5. Beleihung.....	40

4.	Aufgabenübertragung im Bereich der Straßenverkehrszulassung	42
4.1.	Grundsätze der Delegation straßenverkehrsrechtlicher Zuständigkeiten	42
4.2.	Landkreiszuständigkeiten im Kfz-Wesen.....	42
4.2.1.	Teilaufgabenübertragung	45
4.2.2.	„Aufgabenquerverbund“ (Querzonung).....	47
4.2.3.	Ausnahmen	48
4.3.	Einzelfragen zur Delegation von Kreisaufgaben auf Gemeinden	50
4.3.1.	Voraussetzungen einer Delegation.....	50
4.3.2.	Problemschwerpunkte.....	51
4.4.	Weiterübertragung gem. § 3 Abs. 5 GO Bbg.....	53
4.5.	Freiwillige Übernahme von Aufgaben durch die Gemeinde(n)	56
4.6.	Interkommunale Zusammenarbeit	57
5.	Zusammenfassung.....	60
6.	Literaturverzeichnis	62
7.	Abkürzungsverzeichnis	64

I. Vorbemerkungen

In Deutschland werden kommunale Aufgaben traditionell auf zwei unterschiedlichen kommunalen Ebenen erbracht: der Ebene der Kreisverwaltung und der Ebene der einzelnen Gemeinden (in Brandenburg: Städte und Ämter)¹. Angesichts der in Brandenburg teilweise recht dünnen Besiedlung des ländlichen Raumes und der daraus resultierenden kleinteiligen Gemeindestrukturen werden eine größere Zahl von Aufgaben, die für Bürger in deren Alltag durchaus relevant sind, durch die Kreisverwaltungen erbracht (Beispiele sind: Sozial- und Jugendhilfe, Kfz-Zulassung, Baugenehmigungsverfahren). Die Nutzung dieser Leistungen ist für die Bürger teilweise mit erheblichen Wegen und hohem Zeitaufwand verbunden. Daher wird in den Kommunalwissenschaften seit einiger Zeit der Gedanke einer zumindest teilweisen Integration der Leistungserbringung von Kreis- und Gemeindeverwaltungen diskutiert. Grundidee dabei: die Bürger sollen wohnortnah – z.B. in ihrem Amt – „unter einem Dach“ Dienste des Kreises ebenso wie die des Amtes beantragen und entgegennehmen können. Dies kann durch Übertragung von Aufgaben vom Kreis auf die Amts- oder Stadtverwaltung oder durch gemeinsame Leistungserbringung durch Kreis und Amt erreicht werden. Hier können mithilfe der Möglichkeiten von eGovernment klassische Grenzen überwunden werden. Das setzt voraus, dass eGovernment nicht nur auf die Schnittstelle zwischen der Verwaltung und ihrer Adressaten reduziert wird. Vielmehr beinhaltet eGovernment auch ein Gestaltungspotenzial zur Reorganisation der internen Verwaltungsprozesse und Leistungsorganisation.

Wichtiges Ziel des Landkreises Potsdam-Mittelmark ist es, unter Ausnutzung des IT-Gestaltungspotenzials Leistungen des Kreises vor Ort in den Gemeinden anzubieten. Leitbild dieser Neustrukturierung stellt das Konzept der integrierten Kommunalverwaltung dar, das der Kreistag im Jahr 2000 mit einem umfassenden Modernisierungsleitbild verabschiedet hat. Durch eine integrierte Kommunalverwaltung soll die oben erwähnte kommunale Zweigliederung (Kreis- und Gemeindeverwaltung) aus der Sicht des Bürgers reduziert werden. Der Landkreis Potsdam-Mittelmark will das technische Gestaltungspotenzial von eGovernment nutzen, um häufig nachgefragte Leistungen des Kreises auf die kreisangehörigen Gemeinden zu übertragen. Dazu arbeitet der Kreis mit den vier kreisangehörigen Pilotgemeinden Beelitz, Rehbrücke, Stahnsdorf und Wiesenburg in gemeinsamen Arbeitsgruppen zusammen.

¹ Eine Ausnahme bilden hier die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg.

Doch worin liegt das Integrations- und Innovationspotenzial der neuen luK-Technik? Ein wesentliches Merkmal moderner luK-Technik ist die Möglichkeit, diese organisationsübergreifend einzusetzen, d.h. der Arbeitsprozess kann räumlich und inhaltlich entzerrt werden. Für die kommunale Leistungsbereitstellung im kreisangehörigen Raum ergeben sich dadurch neue Gestaltungsoptionen: Der Verwaltungsprozess kann medienbruchfrei in die Erstellung und die Leistungsabgabe (ohne Wechsel z.B. von digitalen Dokumenten in Papierdokumente) getrennt werden. Durch diese Trennung des Leistungsprozesses besteht die Möglichkeit, einzelne Phasen des Verwaltungsprozesses unterschiedlichen organisatorischen Einheiten zuzuweisen. In der Kreisverwaltung ist somit weiterhin die „Produktion“ von Leistungen angesiedelt, wogegen in der kreisangehörigen Gemeinde- bzw. Stadtverwaltung der Leistungsvertrieb, z.B. über ein Bürgerbüro, erfolgen kann.

Durch diese neue Leistungsorganisation zwischen Kreis und Gemeinde wird eine bürgerorientierte und zu gleich effiziente Verwaltung erreicht, da Leistungen aus einer Hand (one stop government) wohnortnah durch die Gemeinden erbracht werden, wobei die Produktion zentral erfolgt. Durch die Beibehaltung der Produktion beim Kreis kann weiterhin eine effiziente Leistungsproduktion erreicht werden, wobei langfristig zu überlegen ist, inwieweit verschiedene „Produktionsstätten“ zusammenzulegen sind. Aus Bürgersicht wird aus der Verwaltung im kreisangehörigen Raum administrativ de facto eine kreisfreie Stadt, wobei bisherige Zuständigkeiten im Back-Office erhalten bleiben bzw. zur Effizienzsteigerung neu gestaltet werden.

Erst wenn die „Anbindung“ des Bürgers an den Verwaltungsprozess rechtlich und technisch-organisatorisch gelöst ist, können Verwaltungsleistungen neben dem Bürgerbüro auch über das Verwaltungsportal vertrieben werden. Der Landkreis Potsdam-Mittelmark verfolgt damit eine eGovernment-Strategie, die eine Modernisierung von „innen“ nach „außen“ vorsieht, wobei eine schrittweise Umsetzung bei der Einbeziehung der Adressaten vorgesehen ist.²

Bei der Realisierung dieser Vorhaben stößt jedoch unweigerlich auf juristische Problemstellungen, die die Aufgabenverteilung und Kooperationsmöglichkeiten im kreisangehörigen Raum betreffen. Um hier eine systematische Übersicht über rechtliche Rahmenbedingungen zu erhalten, wurde der Verfasser Ende 2001 gebeten, zu den diesen Fragen aus juristischer Sicht Stellung zu nehmen. Diese Stellungnah-

² Vgl. zur Konzeption u.a. Ewert, 2003; Schuppan/ Penning-Poggenbeck, 2003.

me wurde für die Veröffentlichung auf den aktuellen Stand der Rechtsprechung und Literatur gebracht. Es werden die Normen Brandenburgs herangezogen.

2. Aufgabenverteilung im kreisangehörigen Raum zwischen Kreisen und Gemeinden

Wie ist die Aufgabenverteilung im kreisangehörigen Raum zwischen Kreisen und Gemeinden geregelt?

2.1. Grundsätze

Kreis- und Gemeindeaufgaben sind nach System – dem sog. Aufgabenverteilungsprinzip – auf die beiden kommunalen Ebenen differenziert und verteilt. Die Entscheidung des Gesetzgebers, bestimmte Aufgaben dieser oder jener Ebene zu überantworten, kann weder willkürlich getroffen noch geändert werden. Sie obliegt derjenigen staatlichen Ebene, die die sog. Delegationskompetenz besitzt. Eine Aufgabenverteilungsentscheidung hat ihre Auswirkungen auf das Selbstverwaltungsrecht von Gemeinden und Kreisen (Art. 28 Abs. 2 S. 1, 2 GG; Art. 97 Verf. Bbg.; §§ 1 Abs. 2; 3 GO Bbg.) zu beachten.

2.1.1. Aufgabe, Zuständigkeit und Kompetenz

Der Begriff der „Aufgabe“ ist untrennbar verbunden mit den Begriffen „Zuständigkeit“ und „Kompetenz“. Er wird umgangs- und fachsprachlich in unterschiedlichen Interpretationen und zumeist vereinfachend gebraucht³. Die Aufgabe ist der eigentliche *Gegenstand* einer Zuständigkeit und betont deren *Inhalt* und *Funktion*. Hingegen hebt der Terminus Kompetenz den *personalen Wahrnehmungsaspekt* (Wahrnehmungszuständigkeit) hervor:

Beispielsweise haben die Polizeibehörden die *Aufgabe*, Gefahren abzuwehren, weswegen sie für die Erledigung der Aufgabe *zuständig* sind und diese Aufgabe zu ihrer *Kompetenz* wird.

Wichtigstes Merkmal einer Aufgabe ist die damit verbundene *Aufgabenverantwortung* beim (beauftragten) Aufgabenträger. Die Aufgabenverantwortung bezieht sich wiederum auf die Aufgabendurchführung. Wird eine Aufgabe weitergereicht, geht im Normalfall auch die Aufgabenverantwortung auf denjenigen über, der für diese Aufgabe schließlich zuständig ist. Hiervon sind aber Ausnahmen möglich.

³ Becker, Die Verwaltung 1976, 273 ff. (278).

Mit *Kompetenz* wird gemeinhin der *Gegenstand der Zuständigkeit* bzw. der Inhalt der wahrzunehmenden Befugnisse und Verbindlichkeiten umschrieben⁴. Der Begriff Kompetenz schließt somit auch die wahrzunehmende Aufgabe als solche mit ein⁵, denn diese ist ja Gegenstand der Zuständigkeit. Die Rechtsbeziehung zwischen einem Subjekt und den von ihm wahrzunehmenden Aufgaben (Geschäften) wird durch den Begriff der Zuständigkeit gekennzeichnet.

Im Zusammenhang mit Fragen der *Aufgabenverteilung* und *Aufgabenverlagerung* werden somit nicht (nur) Zuständigkeiten übertragen, sondern Aufgaben und Vollzugskompetenzen. Letztere sind – im Gegensatz zur Zuständigkeit – von einem Zuständigkeitsträger ablösbar. So ist es vorstellbar, dass eine Aufgabe auf einer bestimmten Ebene ausgeführt, d.h. vollzogen werden soll. Ungeachtet dessen kann die Verantwortung für den ordnungsgemäßen Vollzug dieser Aufgabe isoliert oder daneben auf einer anderen (unter-)staatlichen Ebene lasten, die überwachen und ggf. dirigistische Maßnahmen ergreifen muss (sog. Vollzugsverantwortung). Delegationen (im kreisangehörigen Raum) sind also nur denkbar, wenn und soweit eine Aufgabe beim Delegaten erlischt und in der Person des Delegatars wieder entsteht⁶. Insoweit könnte man vereinfacht auch von einer Sukzession (Rechtsnachfolge) durch normative Kompetenzverlagerung sprechen.

2.1.2. „Eigene“ und „fremde“ Aufgaben

Verfassungs- und verwaltungsrechtlich existiert keine eindeutige Definition dessen, was eine öffentliche, staatliche oder kommunale Aufgabe sein soll⁷. Unterscheidungen werden allerdings nach verschiedenen Mustern vorgenommen:

Einerseits trennt man *eigene* von *fremden Aufgaben*. Übernimmt ein Rechtsträger (z.B. Kommune) Aufgaben freiwillig oder werden ihm diese durch einen Rechtssatz auferlegt, so wird diese Aufgabe *seine Angelegenheit* und er erlangt die Wahrnehmungszuständigkeit hierüber. Eigene Aufgaben sind also diejenigen, die dem Rechtssubjekt in seiner Person eo ipso zugeordnet sind oder ihm z.B. kraft Rechtsform anhaften. Beispiele hierfür sind freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsauf-

⁴ Siehe *Rasch*, DÖV 1957, 337; insoweit spricht man auch von Regelungskompetenz oder Regelungszuständigkeit.

⁵ Ablehnend *Bull*, Staatsaufgaben, S. 52.

⁶ *Lauscher*, Die Delegation von Hoheitsrechten durch Gemeinden auf Gemeinden und Gemeindeverbände, Diss., 1966, S. 49.

⁷ Der Begriff der *Staatsaufgabe* dürfte nach dem Werk von *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl. 1977, weitgehend geklärt sein.

gaben der Kommunen. *Fremde Aufgaben* sind solche, die von einem Rechtsträger auf einen anderen übertragen bzw. überantwortet werden. Das heißt, die *originäre Wahrnehmungszuständigkeit* liegt nicht bei derjenigen Körperschaft, die die Aufgabe letztlich ausführt. Vielmehr wird die Aufgabe *derivativ* – d.h. in abgeleiteter Zuständigkeit – wahrgenommen. Ob eine eigene oder fremde Aufgabe vorliegt, lässt sich im öffentlichen Recht zumindest am Weisungsrecht erkennen. Hat sich der Aufgabenausführende nach allgemeinen und besonderen Weisungen Dritter zu richten, die auch die Zweckmäßigkeit umfassen, so liegt eine *fremde Angelegenheit* vor. Im übrigen handelt es sich (meist) um eigene Tätigkeiten.

Neben der Einteilung in eigene und fremde Aufgaben kann ebenso zwischen *originären* und *derivativen* Aufgaben unterschieden werden. Originäre Aufgaben sind zumindest alle eigenen Aufgaben eines Rechtsträgers, wohingegen derivative Aufgaben (ursprünglich) solche fremder Rechtsträger sind und für jene ausgeführt werden (siehe oben).

Gründe und Ziele einer Aufgabenverteilungsentscheidung haben die *Rechtsstellung*, und *Bedeutung des Aufgabenträgers* und die Art der Aufgabe zu beachten und zu gewichten. Aufgabenspezifikationen und –einteilungen sind derart vielschichtig, dass sie hier nur angedeutet werden können.

In dieser Untersuchung kommt es allein auf die Unterscheidung zwischen *Selbstverwaltungsangelegenheiten* und *Fremdverwaltungsangelegenheiten* an. Der Begriff der *Fremdverwaltungsangelegenheiten* gliedert sich in sog. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten. Auf diese Differenzierung wird nur eingegangen, soweit es darauf ankommt. Der Problembereich der Weiterübertragung von Aufgaben kann zunächst allein mit Hilfe der Termini Selbstverwaltungs- und Fremdverwaltungsangelegenheiten bewältigt werden. Eine Auseinandersetzung mit *allen einzelnen Aufgabentypen* würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. In einzelnen besteht bei der Zuordnung z.T. heftiger Streit⁸. Lediglich zur Verdeutlichung soll eine vereinfachende Einordnung vorgenommen werden:

- Selbstverwaltungsangelegenheiten
 - • Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben
 - • Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben (= Pflichtaufgaben ohne Weisung)

⁸ Anschaulich zum Streitstand *Gern*, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl. 1997, RN 239 und *Schmidt-Jortzig*, .Gemeinde- und Kreisaufgaben, DÖV 1993, 973 (976 siehe FN 24).

- Fremdverwaltungsangelegenheiten
 - • Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung („Weisungsaufgaben“)
 - • Auftragsangelegenheiten
 - • Übertragene staatliche Aufgaben.

Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben werden in § 3 Abs. 2 GO Bbg. beschrieben, wohingegen freiwillige Aufgaben gesetzlich nicht bestimmt sind und jederzeit von den Gemeinden aufgrund des ihnen zustehenden *Aufgabenerfindungs- und –wahrnehmungsrechtes*⁹ übernommen werden können.

2.2. Selbstverwaltungsaufgaben (Selbstverwaltungsangelegenheiten)

2.2.1. Selbstverwaltung der Gemeinden

Der Status der Gemeinden ist in allen Gemeindeordnungen (nahezu gleichlautend) definiert (§ 1 Abs. 2 GO Bbg.). Das besondere Merkmal von Gemeinden ist neben ihrem gebietskörperschaftlichen Status die gesetzliche Fixierung auf eine aufgabenbezogene Existenz (§ 1 Abs. 2 S. 2 GO Bbg. „Aufgabenerfüllung“). Dabei können diese Aufgaben autonom gewählt oder speziell zugewiesen werden. Gemeinden sind Selbstverwaltungskörperschaften.

Die Gemeinden genießen in Selbstverwaltungsangelegenheiten (hierzu gehören die *freiwilligen* und die *pflichtigen* Selbstverwaltungsaufgaben) solange ein sog. Aufgabenfindungsrecht¹⁰, wie sich keine Interferenzen mit staatlichen Aufgaben ergeben. Den Kreis der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben hat der brandenburgische Gesetzgeber in § 3 Abs. 2 GO Bbg. beschrieben. Hierzu gehören:

- die harmonische Gestaltung der Gemeindeentwicklung (Standortentscheidung, Umweltverträglichkeit, Denkmalschutz)
- Bauleitplanung (siehe auch §§ 1 Abs. 3; 2 Abs. 1 S. 1 BauGB)
- Förderung von Wirtschaft und Gewerbe
- Gewährleistung des öffentlichen Verkehrs
- Energie- und Wasserver- und –entsorgung, Abwasserbehandlung
- Verbesserung der Wohnsituation der Einwohner (sozialer Wohnungsbau)
- Förderung des privaten und genossenschaftlichen Bauens

⁹ Hierzu und zur Kernbereichsgarantie: *Nierhaus*, Kommunalrecht für Brandenburg, 2003, RN 95,103 ff. m.w.N.

¹⁰ BVerfGE 79, 127 (146); *Gern*, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl. 1997, RN 232; *Schmidt-Aßmann*, in FS Sendler, 1991, S. 121 (134 f.).

- Gesundheits- und Sozialbetreuung
- Sicherung und Förderung von Kinder- und Bildungseinrichtungen
- Entwicklung von Freizeit- und Erholungsbedingungen (Kultur)
- Schutz der natürlichen Umwelt und Aufrechterhaltung der öffentlichen Reinlichkeit.

2.2.2. Selbstverwaltung der Kreise

Den Umfang der Kreisaufgaben regelt § 2 Abs. 1 LKrO Bbg. Aufgrund der bloßen *Ausfüllungs- und Ergänzungsfunktion der Kreisaufgaben* existiert kein spezifizierter Aufgabenkatalog. Der Kreis hat konsequenterweise allgemein „nur“ folgende Aufgaben:

- Erfüllung aller Aufgaben, die die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden übersteigen
- Förderung der kreisangehörigen Gemeinden bei deren Aufgabenerfüllung
- Ergänzung der Selbstverwaltung der Gemeinden
- Ausgleichsfunktion bei unterschiedlich belasteten Gemeinden (und Ämtern)
- Förderung der wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und kulturellen Entwicklung des Kreisgebietes zum Wohle der Einwohner.

Ergänzungsaufgaben können aber auch bisher nicht benannte Aufgaben sein, zu deren Erfüllung die Gemeinden offensichtlich nicht in der Lage sind¹¹ und/oder die einen eindeutig „überörtlichen“ Charakter aufweisen¹². Diese Charakterisierung ist z.T. umstritten, soweit *allein* die *mangelnde Leistungsfähigkeit* Kriterium einer Aufgabenhochzonung auf die Kreisebene sein soll¹³ und es sich hierbei um Selbstverwaltungsaufgaben handelt oder handeln kann.

2.3. Fremdverwaltungsaufgaben

Wie oben unter II. 1. b) dargelegt, besteht hinsichtlich der Einordnung und Terminologie von übertragenen Aufgaben in das Mosaik des Aufgabenspektrums weitgehend Uneinigkeit, weshalb – in Anlehnung an *Schmidt-Jortzig*¹⁴ – das Grobraster von Selbst- und Fremdverwaltungsaufgaben gewählt wurde.

Werden originäre Aufgaben von Bund oder Land auf Kreise oder Gemeinden zur Erledigung übertragen, so erfolgt die Übertragung konstitutiv und abschließend. Die

¹¹ BVerwG, Der Landkreis, 1996, 313; OVG Schleswig, DVBl. 1995, 469; a.A. VGH Kassel, NVwZ 1996, 481 ff.

¹² BVerfG NVwZ 1992, 365 f. – Kreiskrankenhäuser; BVerwG, Der Landkreis 1996, 313.

¹³ Nachweise bei *Gern*, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl. 1997, RN 869.

¹⁴ *Schmidt-Jortzig*, DÖV 1993, 973 (976 ff.).

Wahrnehmungszuständigkeit und Durchführungshoheit (Vollzugszuständigkeit) wird uno actu gleichermaßen weitergereicht. Inhaltlich zugerechnet werden diese Aufgaben aber der Sache nach weiterhin der übertragenden Körperschaft. Diese hat eigentlich die Erledigung der Angelegenheit zu besorgen, bedient sich aber der unteren Ebenen des Staatsaufbaus. Hat der Staat als Aufgabenherr die Zügel der Fachaufsicht in den Händen, so kann die damit verbundene Aufgabe – ungeachtet weiterer Distinktionen – nur als Fremdverwaltung eingestuft werden¹⁵.

Die Länder verlagern die ihnen verfassungsgemäß (Art. 83 ff. GG) als eigene Aufgaben obliegenden Angelegenheiten „in schöner Regelmäßigkeit“¹⁶ von sich auf die Kommunen. So wird davon ausgegangen, dass etwa zwei Drittel aller „Staatsaufgaben“ in kommunaler Fremdverwaltung wahrgenommen werden¹⁷.

2.3.1. Den Gemeinden übertragene staatliche Aufgaben

Gemeinden haben diejenigen Aufgaben zu erfüllen, die ihnen der Staat (Bund, Länder) überträgt (sog. Aufgaben des „übertragenen Wirkungskreises“). Der Staat bedient sich der gemeindlichen Behördenorganisation und überwacht die Ausführung bzw. erteilt Weisungen, damit u.a. eine landeseinheitliche oder sogar bundeseinheitliche Erledigung sichergestellt ist. Solche Aufgaben werden als *staatliche Auftragsangelegenheiten*¹⁸ oder als *Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung* bezeichnet und „weitergereicht“¹⁹:

- Erfassung der Wehrpflichtigen § 15 Abs. 4 WPfIG
- Vorbereitung von Bundes- und Landtagswahlen gem. § 18 BWahlG
- Aufgaben gem. § 17 UnterhaltssicherungsG
- Aufgaben gem. § 305 LastenausgleichG
- Zivilschutz gem. § 2 Abs. 1 ZivilSchG, übertragen durch §§ 2 Abs. 1 S. 1, 3 Abs. 1 KatSchG auf die Kreise und kreisfreien Städte
- Aufgaben nach dem BAföG gem. § 39, 40 BAföG.
- Sozialhilfe
- Wohngeld (nach Landesrecht zuständige Stelle gem. § 23 WoGG).

¹⁵ Schmidt-Jortzig, DÖV 1993, 973 (977).

¹⁶ Schmidt-Jortzig, DÖV 1993, 973 (978).

¹⁷ Schmidt-Jortzig, DÖV 1993, 973 (978).

¹⁸ Vertiefend Schmidt-Eichstaedt, Bundesgesetze und Gemeinden, 1981; Meis, Verfassungsrechtliche Beziehungen zwischen Bund und Gemeinden, 1989 m.w.N.

¹⁹ Hier nur exemplarisch dargestellt. Im Einzelfall können konkrete Zuständigkeiten abweichen.

Über diesen Aufgabenkreis hinaus können den Gemeinden gem. § 3 Abs. 4 S. 1 GO Bbg. neue/weitere „Pflichten“ (lies: Aufgaben) auferlegt werden, wobei solche *pflichtigen Aufgaben* in Brandenburg als sog. *Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung* bezeichnet werden. An die jeweilige Aufgabenform knüpfen sich verschiedene Aufsichts- und Weisungsbefugnisse, worauf später eingegangen werden wird.

In Bezug auf die hier zu behandelnde Themenstellung ist § 3 Abs. 5 S. 1 GO Bbg. von größtem Interesse, der bestimmt, dass „zur Gewährleistung einer bürgernahen Aufgabenerledigung“ den *Städten und Gemeinden* mit ausreichender Verwaltungskraft durch Gesetz *Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung* und/oder *Auftragsangelegenheiten* übertragen werden können, die ansonsten von den Landkreisen wahrgenommen werden, wenn und soweit den Landkreisen die eigene Leistungsfähigkeit erhalten bleibt. Eine Aufgabenübertragung „nach unten“ auf die Gemeinden ist also grundsätzlich möglich, darf aber nicht zu einer Schwächung bzw. Leistungsminderung der Landkreise führen.

Pflichtaufgaben gliedern sich in weisungsfreie und weisungsgebundene. Pflichtaufgaben *ohne Weisung* sind solche, zu denen die Gemeinde *gesetzlich verpflichtet* ist (auch: pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben). Beispielhaft wären zu nennen:

- Aufnahme und Unterbringung nach den Asylbewerberaufnahmengesetzen²⁰
- Erlass einer Friedhofssatzung (§ 15 Abs. 1 Bestattungsg)
- Erschließungslast gem. § 123 BauGB
- Bebauungspläne, Flächennutzungspläne gem. § 2 Abs. 1 BauGB
- Träger der Brandschutzaufgabe gem. § 1 Abs. 1 BrandschG Bbg., sofern nicht den Ämtern durch die amtsangehörigen Gemeinden die Aufgabe übertragen wurde
- Einrichtung und Fortführung öffentlicher Grundschulen gem. § 100 Abs. 1 SchulG Bbg.
- Erhebung einer Vergnügungssteuer gem. § 1 VergnügStG Bbg.
- Unterbringung Obdachloser²¹.

2.3.2. Den Kreisen übertragene staatliche Aufgaben

Die Rechtsnatur der Kreise (Landkreise) unterscheidet sich partiell von der der Gemeinden und ergibt sich aus den Landkreisordnungen (Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 97 Abs. 1 Verf. Bbg. „Gemeindeverbände“, § 1 Abs. 1, 2 LKrO Bbg.). Während die

²⁰ Vgl. VGH BaWü, ESVGH 30, 220 f.; VGH BaWü, VBIBW 1978, 30 f.

²¹ Vgl. OVG Lüneburg, DÖV 1986, 341 ff.; BVerwG, NVwZ 1990, 673 ff.

Gemeinden allein von ihren Einwohnern (§ 13 Abs. 1 GO Bbg.), also von natürlichen Personen getragen werden, haben die Kreise eine *Doppelnatur*²²: einerseits werden sie durch die Einwohner des Kreises repräsentiert und getragen (mitgliedschaftliche Struktur) – andererseits sind die Kreise als rechtsfähige Gebietskörperschaften zugleich Gemeindeverbände²³. Ein normativer Gehalt kommt dem Begriff des Gemeindeverbandes nur bedingt zu²⁴. Rechtssystematisch liegt aber kein „echter“ Verband von Gemeinden vor, da nicht die Gemeinden Mitglieder des Verbandes sind, sondern die Kreiseinwohner²⁵, die zugleich Einwohner der kreisangehörigen Gemeinden sind.

Beispielhaft sollen einige (zugewiesene) Zuständigkeiten der Landkreise aufgeführt werden:

- Jugendhilfe gem. § 1 Abs. 1 KJHG-AG Bbg. (§ 69 SGB III)
- Sozialhilfe gem. § 96 Abs. 1 BSHG
- Höhere Verwaltungsbehörde (§ 206 BauGB) gem. § 1 Abs. 1 2. Spiegelstrich BauGB ZustVO²⁶
- Unterbringung von Asylbewerbern gem. § 1 Abs. 1 AsylZuwVO Bbg.
- Unterhaltung der Einrichtungen für Feuerwehren gem. § 2 BrandschG Bbg.
- Wasserunterhaltung/Wasserbehörde gem. § 126 Abs. 1 WassG Bbg.
- Träger weiterführender öffentlicher Schulen gem. § 100 Abs. 2 SchulG Bbg.

Generalklauselartig bestimmt § 2 Abs. 3 S. 1 LKrO Bbg., dass den *Landkreisen* weitere, d.h. neue Pflichten (lies: Aufgaben) durch Gesetz auferlegt werden können. Strukturell sind das sog. pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben (§ 2 Abs. 3 S. 2 LKrO Bbg.) oder aber Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (§ 2 Abs. 3 S. 3 LKrO Bbg.). Insbesondere Landesaufgaben werden allgemein als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen. Sie beinhalten ein landesgesetzliches Weisungsrecht, welches bei der Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben ausgeschlossen ist; die Landkreise sind nur an die Einhaltung der Gesetze gebunden.

²² BVerfGE 52, 95 (112); *Dittmann*, Kommunalverbandsrecht, in: Achterberg/Püttner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. II, 1992, RN 241.

²³ Zu den Konstruktionen und den rechtlichen Problemen *Henneke*, Der Landkreis, 1993, 253 (257); *Maurer*, DVBl. 1995, 1046 ff.; *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1996, 533 (535).

²⁴ BVerfGE 52, 95 (111).

²⁵ In diesem Sinne *Schmidt-Aßmann*, Kommunalrecht, in: von Münch/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 1992, 1. Abschnitt RN 136, 150; BVerfGE 52, 95 (112); E 77, 288 (302 f.).

²⁶ Als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung gem. § 2 Abs. 1 BauGB ZustVO.

Geht es hingegen um die Zuweisung neuer (bundes- oder landes-)staatlicher Aufgaben und Kompetenzen an die Landkreise, so ist eine Kompetenzschranke oder gar ein „Aufgabenzuweisungsverbot“ nicht ersichtlich, denn es handelt sich in diesen Fällen nicht um sog. *Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft*, sondern um überörtliche Bundes- oder Landesangelegenheiten, die an die Kommunen weitergereicht werden dürfen.

Lediglich zur Vervollständigung und Abrundung des Aufgabenspektrums soll der *Landrat* in seiner Eigenschaft als „allgemeine untere Landesbehörde“ (§ 7 Abs. 2 LOG Bbg.²⁷) erwähnt werden. Für die Aufgabenverteilung zwischen Landkreisen und Gemeinden ist diese Zuständigkeit eigentlich ohne Belang. Gleichwohl konzentrieren sich bei den Kreisen eine Fülle von (übertragenen) Zuständigkeiten für verschiedene Aufgabenfelder, für die der Landrat in den meisten Fällen selbst zuständig oder Aufsichtsorgan ist. Untersuchungen²⁸ sprechen hierbei von etwa 80 Rechtsgebieten mit bis zu 800 Einzelzuständigkeiten. Die hieraus resultierenden Belastungen prägen das Gesamtbild des Kreises ungeachtet ihrer sonstigen Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im Kreis-Gemeinde-Verhältnis.

Erwähnt werden soll an dieser Stelle ferner die Befugnis der Kreise, etwa durch Verwaltungsvereinbarung²⁹ (z.B. § 23 GKG) Aufgaben anderer Kreise oder Gemeinden zu übernehmen³⁰.

Eine Besonderheit dürfte § 4 LKrO Bbg. darstellen, der den Kreisen ein besonderes Zugriffsrecht (sog. Kompetenz-Kompetenz) auf Aufgaben und Einrichtungen der Gemeinden einräumt (§ 4 Abs. 1, 2 LKrO Bbg.). Ganz im Sinne der „Rastede-Entscheidung“ statuiert § 4 LKrO Bbg. zugleich aber eine Aufgaben-Überlassungspflicht von Kreisen zugunsten kreisangehöriger Gemeinden³¹. Hieran wird die Subsidiarität der Kreiskompetenzen im Verhältnis zu den Gemeindekompetenzen deutlich.

Dieses *Subsidiaritätsverhältnis* zwischen Kreis und Gemeinde *betrifft* jedoch das Spektrum der (freiwilligen und pflichtigen) *Selbstverwaltungsangelegenheiten* und ist

²⁷ Landesorganisationsgesetz Brandenburg.

²⁸ So *Seyfried*, Der Aufgabenbestand der unteren Verwaltungsbehörden, BaWüVP 1994, 102 ff.

²⁹ Nach dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (GKG) vom 19.12.1991 (GVBl. Bbg. S. 685).

³⁰ Z.B. Öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen der Landeshauptstadt Potsdam und dem Landkreis Potsdam-Mittelmark über die Übernahme von Aufgaben nach dem Gesetz zur Ausführung des Fleischhygienegesetzes (AGFIHG), Bek. d. Min. des Innern vom 06.05.1998, Az.: II/1-71-80.

³¹ Hierzu erörternd und gleichermaßen kritisch *Nierhaus* (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung – Europäische und Nationale Aspekte, 1996, S. 77 ff.

gänzlich unerheblich für die Entscheidung von Bund oder Land, staatliche Aufgaben auf entweder die Gemeinde- oder die Kreisebene zu verlagern. Beide Ebenen stehen für die Aufgabenverlagerung vom Staat gleichermaßen zur Verfügung³², wiewohl beide Ebenen einheitlich als kommunale Ebene bezeichnet werden. Allenfalls Indizwirkung kann der Umstand haben, dass bereits in größerem Umfang Gemeinde- zu Kreisaufgaben substituierten und die Gemeinden durch einen Aufgabenzuwachs tatsächlich ihrer Verwaltungskraft (bereits weitgehend) beraubt wurden. Damit dürfte es nur schwer zu rechtfertigen sein, die Gemeindeebene mit neuen (staatlichen) Aufgaben zu belasten.

2.4. Kompetenzkonflikte

Ungeachtet der den Gemeinden und Kreisen eingeräumten Rechte und Pflichten hat bereits Art. 28 Abs. 2 GG eine Zuständigkeitsabgrenzung zwischen beiden Gebietskörperschaften und deren Befugnisse (Zuständigkeiten) vorgenommen, wenngleich diese nicht auf den ersten Blick zu erkennen ist.

Ausgangspunkt ist der verfassungsrechtliche Begriff der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“. Das sind all diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben³³, mithin alle Angelegenheiten, die das gemeinsame Zusammenleben der Menschen in der Gemeinde betreffen³⁴. Konkretisiert wurde der Begriff der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ unter Bezug auf die insbesondere durch das BVerfG in seiner sog. Rastede-Entscheidung³⁵, wenngleich die dort getroffenen Definitionen und Konkretisierungen nicht statisch zu verstehen ist, sondern in den dynamischen Prozessen rechtlicher und zeitlicher Veränderungen. Bezogen auf die Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden müssen sowohl deren Aufgabenkreis als auch dessen Begrenzungen dem Zweck des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG entnommen werden³⁶ und können nicht etwa verfassungsunmittelbar oder darüber hinaus abschließend-enummerativ geregelt werden.

³² Schmidt-Jortzig, DÖV 1993, 973 (978).

³³ BVerfGE 8, 122(134); E 50, 195 (201); E 52, 95 (120).

³⁴ BVerfGE 79, 127 (151 f.).

³⁵ BVerfGE 79, 127 ff.

³⁶ So Nierhaus, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 1. Aufl. 1996, Art. 28 RN41; Schoch, in: Henneke/Maurer/Schoch, Die Kreise im Bundesstaat, 1994, S. 21.

Besonders schwierig wird die Aufgabenabschichtung im Verhältnis kreisangehöriger Gemeinden zum Kreis. So gibt es keine hybriden Formen „lokal-örtlicher“ oder „übergemeindlich-örtlicher“ Angelegenheiten, sondern nur Gemeinde- oder Kreisaufgaben. Schwierige Gemengelagen und Quer³⁷- oder Hochzonungsprozesse rechtfertigen allein Einzelfalllösungen³⁸ und betreffen fast ausschließlich den Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten. Es verbleibt – hier: verkürzt – der Befund, dass alle Angelegenheiten mit relevantem Ortsbezug allein in die gemeindliche Zuständigkeit fallen³⁹ und nicht in die Kreiszuständigkeit. Hiervon ausgenommen sind jedoch all jene Aufgaben, für die der Bundes- oder Landesgesetzgeber eine andere Zuordnung vorgenommen hat oder zukünftig vornehmen wird! Denn die aus dem Selbstverwaltungsrecht resultierende sog. Allzuständigkeit der Gemeinden innerhalb ihres Wirkungskreises unterliegt dem verfassungsrechtlich verankerten Gesetzesvorbehalt (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG); die gemeindliche Selbstverwaltung ist demnach nur „im Rahmen der Gesetze“ (Gesetzesvorbehalt) gewährleistet. Folglich kann der Gesetzgeber Aufgabenverlagerungen vornehmen, Zuständigkeiten und Aufsichtsbefugnisse neu begründen oder ändern⁴⁰.

In möglichen Kompetenz- und Aufgabenkonflikten treffen das Selbstverwaltungsrecht von Gemeinden und die aus dem Gesetzesvorbehalt hervorgegangenen beschränkenden Regelungen aufeinander und müssen in einen Ausgleich der widerstreitenden Interessen gebracht werden. Dabei bildet der *Kernbereich* des Selbstverwaltungsrechtes (auch: Wesensgehalt) die Grenze für Aufgabenüberantwortung und Aufgabenentzug⁴¹. Eine wertende Betrachtungsweise enthüllt jedoch, dass eben diese Kernbereichs- oder Wesensgehaltsgarantie nur ein unvollkommener und im Ergebnis leerlaufender Schutz vor aufgabenbezogenen Maßnahmen bieten kann; denn die Verletzung dieses Kernbereiches durch eine schleichende Aushöhlung gemeindlicher Selbstverwaltung lässt sich erst feststellen, wenn positiv feststeht, dass der betroffenen Gemeinde jede kraftvolle Betätigung in Selbstverwaltungsaufgaben

³⁷ zum Begriff zuletzt *Kühling*, NVwZ 2001, 177 (179) unter Berufung auf *Gern*, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl. 1997, RN 718 ff.

³⁸ *Nierhaus*, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 1. Aufl. 1996, Art. 28 RN 41 unter Bezug auf *Schmidt-Jortzig*, DÖV 1993, 973 ff.

³⁹ *Nierhaus*, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 1. Aufl. 1996, Art. 28 RN 42.

⁴⁰ *Nierhaus*, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 1. Aufl. 1996, Art. 28 RN 42.

⁴¹ Das BVerfG definiert in ständiger Rechtsprechung diesen Kernbereich als die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen worden sind, ohne eines gesonderten Kompetenztitels anzunehmen; BVerfGE 79, 127 ff.

(Handlungsmöglichkeiten) nunmehr unmöglich ist. Wird diese Feststellung getroffen, dürfte ein wirkungsvoller Schutz der Gemeinde(n) aber nicht mehr gewährleistet sein, so dass die Präventivwirkung der Schutzbereichskontrolle in eine Reaktivwirkung umschlägt.

Diese Feststellung, ob der Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes durch Aufgabenüberfrachtung verletzt ist, wird nicht – oder nur äußerst schwer – mit einem an Sicherheit grenzenden Grad der Wahrscheinlichkeit getroffen werden können.

Die juristisch heikle und sensible Aufgabenabgrenzung wirkt primär auf dem Feld der wirklich, freien und eigenen Selbstverwaltungsaufgaben⁴² der Gemeinden und Landkreise. Übertragene staatliche Aufgaben sind hiervon nicht betroffen.

2.4.1. Hochzonung

Dessen ungeachtet gebietet das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip einen Vorrang der Gemeinden vor den Kreisen in Selbstverwaltungsangelegenheiten! Die Rastede-Entscheidung des BVerfG hat hierfür ein Regel-Ausnahme-Verhältnis entwickelt, das die Prinzipien dezentraler Aufgabenansiedlung bei den Gemeinden sowie das Subsidiaritätsprinzip vereint. Danach ist ein Entzug von gemeindlichen Aufgaben nur rechtmäßig, wenn die eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung auf anderem Wege nicht sicherzustellen wäre und ein Gemeininteresse diese Entziehung von Aufgaben rechtfertigt. Die z.B. den Entzug tragenden Gründe müssten gegenüber dem Aufgabenverteilungsprinzip überwiegen⁴³. Dagegen stellen solche Ziele wie die *Verwaltungsvereinfachung* oder *Zuständigkeitskonzentrationen* keine Rechtfertigungsgründe für einen Aufgabenentzug dar; denn das dem Art. 28 Abs. 2 GG inhärente Ziel der dezentralen Aufgabenansiedlung würde durch die Anerkennung solcher Ziele konterkariert. Auch weitere Gründe⁴⁴ wie die Steigerung von *Wirtschaftlichkeit* und *Sparsamkeit* rechtfertigen per se solange keine Hochzonung von Selbstverwaltungsaufgaben auf eine höhere Ebene, wie der Verbleib der Aufgabe nicht zu einem *unverhältnismäßigen Kostenanstieg* führen würde⁴⁵.

⁴² Schmidt-Jortzig, DÖV 1993, 973 (979).

⁴³ BVerfGE 79, 127 (153 f.).

⁴⁴ z.B. BVerfGE 86, 90 (107 ff.) und VerfG Bbg. DVBl. 1994, 857 f.

⁴⁵ BVerfGE 79, 127 (153) insoweit hat das BVerfG –ergänzend das sog. Übermaßverbot bemüht, das neben dem Grundrechtsschutz auch dem staatlichen Funktionsschutz dient – BVerfGE NVwZ 1994, 900 (901); weitere Nachweise bei Sachs, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 1. Aufl. 1996, Art. 20 RN 95, 97 ff.

Eine Diagnose der Entscheidung des BVerfG führt zu folgendem Befund:

- Gemeinden haben eine sog. Aufgabenallzuständigkeit in Bezug auf alle „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“. Hingegen steht den Gemeindeverbänden (Kreisen) nur ein „gesetzlicher Aufgabenbereich“ zu. Die Begriffspaare korrespondieren dennoch miteinander, beinhalten dennoch strukturelle Unterschiede.⁴⁶
- Das gemeindliche Recht, alle Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln, stimmt mit dem „Recht der Selbstverwaltung“ der Kreise überein.⁴⁷
- Ein weiteres Gleichnis besteht hinsichtlich der für die Gemeinden benutzten Formel „im Rahmen der Gesetze“ und der für Gemeindeverbände „nach Maßgabe der Gesetze“.⁴⁸

Die rechtliche Stellung der Kreise im Verhältnis zu den Gemeinden ist außerordentlich schwierig zu bestimmen, sofern eine rechtlich (ein-)eindeutige und verbindliche Aussage verlangt wird. Gemeinhin wird den Kreisen eine sog. *Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion* zudedacht⁴⁹. Diese Formulierung des BVerfG führte dazu, dass den Kreisen (lediglich) ein *gesetzlich bestimmter* Aufgabenbereich zur Erfüllung zusteht und diverse Aufgaben aus der Grauzone zwischen Gemeinden und Kreisen speziell gesetzlich zugewiesen werden müssen⁵⁰. Die Schwierigkeiten einer solchen Bestimmung liegen auf der Hand und können partiell zu einer Überforderung des Bundes- oder Landesgesetzgebers führen. Als Gestaltungsmittel bleiben ihm neben *Spezialregelungen* oft nur *Typisierungen*⁵¹ oder schließlich *Generalklauseln*. Das BVerfG betont in diesem Zusammenhang, dass kommunale Aufgaben bzw. Teile davon nicht schablonenhaft-statisch und exklusiv einer bestimmten Ebene zuzuordnen sind⁵².

Um ein Leistungsfähigkeitsgefälle im kreisangehörigen Raum zu überwinden, können keine *Aufgaben-Verbundlösungen* zwischen Gemeinden und Kreis gewählt werden⁵³. Demgegenüber dürfen Aufgaben, die in kreisfreien Städten als Gemeindeaufgaben ausgeführt werden, im Verhältnis zwischen Kreisen und kreisangehörigen

⁴⁶ Schoch, in: Henneke/Maurer/Schoch, Die Kreise im Bundesstaat, 1994, S. 22.

⁴⁷ Schoch, in: Henneke/Maurer/Schoch, Die Kreise im Bundesstaat, 1994, S. 22.

⁴⁸ Schoch, in: Henneke/Maurer/Schoch, Die Kreise im Bundesstaat, 1994, S. 22.

⁴⁹ So i.E. BVerfGE 79, 127 (152) = DVBl. 1989, 300 (303); Schoch, in: Henneke/Maurer/Schoch, Die Kreise im Bundesstaat, 1994, S. 26, 27 ff.

⁵⁰ Siehe dazu Schmidt-Abmann, in FS Sendlar, 1991, S. 129 (FN 46).

⁵¹ Diese Möglichkeit bejaht das BVerfG 79, 127 (154).

⁵² BVerfGE 79, 127 (152) und BVerfGE 83,363 (384) sowie Clemens, NVwZ 1990, 834, (835, 836,837).

⁵³ BVerfGE 79, 127 (152).

Gemeinden ohne weiteres durch den Landesgesetzgeber ausdrücklich als *überörtliche Kreisaufgaben* bestimmt werden⁵⁴. Dadurch würde eine Stadt-Gemeinde anders gestellt werden als eine Land-Gemeinde. Diese Bewertung ist aber unter dem Gesichtspunkt der „Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse“⁵⁵ plausibel, sachlich geboten und juristisch haltbar⁵⁶. *Allein der Landesgesetzgeber* ist (kompetentiell) befugt festzulegen, ob und inwieweit Kreise diese Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion zu erfüllen haben, sich folglich die zunächst bloß *potentielle ergänzende Funktionsträgerschaft* der Kreise in eine „konkrete“ gesetzliche Aufgabe wandelt. Bei der Bestimmung der Kreisaufgaben hat der Landesgesetzgeber einen weitgehenden Ausgestaltungsspielraum, ist aber nicht gehalten oder gezwungen, Landkreisen bestimmte (Ergänzungs-)Aufgaben zuzuweisen.

Dabei muss genau unterschieden werden, ob eine „Hochzonung“ gemeindlicher (Selbstverwaltungs-)Aufgaben auf den Kreis oder - lediglich - eine Aufgabenergänzung in Form einer Unterstützung oder eines Ausgleiches beabsichtigt wird⁵⁷. Im letzteren Fall verbleibt die Aufgabe als solche bei der Gemeinde und ist somit eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft. Hingegen führt die *Aufgabenhochzonung* zu einem echten Aufgabenverlust für die Gemeinde und zu einem Aufgabenzuwachs für den Kreis und geht mit einer Verschiebung der Aufgabenverantwortung einher.

2.4.2. Herabzonung

Auf die Voraussetzungen und Grenzen einer Herabzonung von Aufgaben auf eine untere staatliche bzw. unterstaatliche Ebene (Gemeinden oder Gemeindeverbände) wird detailliert unter III. eingegangen werden.

2.5. Besonderheit in Brandenburg: Ämter

In Abkehr von den bundesrepublikanischen Modellen der „Einheitsgemeinde“, der „Verbandsgemeinde“, der „Samtgemeinde“, der „Verwaltungsgemeinschaft“ oder der gemeinsamen „Verwaltungsämter“ entschied sich Brandenburg für das *Amtsmodell* als einer besonderen Verwaltungsstufe.

⁵⁴ BVerfGE 79, 127 (152).

⁵⁵ Bundesverfassungsrechtlich geregelt in Art. 72 Abs. 2 GG „... Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ...“.

⁵⁶ Siehe hierzu auch OVG Rh-Pf, DVBl. 1993, 894 (899).

⁵⁷ Hierzu Schoch, in: Henneke/Maurer/Schoch, Die Kreise im Bundesstaat, 1994, S. 31.

Die Stellung der Ämter ist z.T. umstritten; jedenfalls sind die Ämter – trotz des missverständlichen und gegensätzlichen Wortlautes in § 1 Abs. 1 S. 3 AmtsO Bbg. – *keine Gemeindeverbände* im Sinne von Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 97 VerfBbg. Diese Einschätzung hat das Brandenburgische Verfassungsgericht in seiner Entscheidung v. 21.03.2002⁵⁸ bestätigt. Rechtstechnisch sollen die Ämter lediglich in den Geltungsbereich bestimmter Vorschriften, die bereits für einen Verband von Gemeinden verbindlich sind, einbezogen werden⁵⁹. So enthält § 1 Abs. 1 S. 3 AmtsO lediglich eine Fiktion, die verhindert, dass sich Ämter in einem rechtsfreien Raum bewegen. Ämter sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts Träger von Rechten und Pflichten, partei-, prozess⁶⁰- und beteiligungsfähig⁶¹. Sie sind weder Gebietskörperschaften noch besitzen sie das Recht der Selbstverwaltung⁶².

Materiell-rechtlich sind Ämter sog. *Verwaltungshilfseinrichtungen*. Sie verwalten die Gebiete ihrer amtsangehörigen Gemeinden und treten als Träger von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung an die Stelle der amtsangehörigen Gemeinden (§ 1 Abs. 2 AmtsO Bbg.), sofern diese Aufgaben auf das Amt übertragen haben (§ 5 Abs. 4 AmtsO Bbg.). Sie sind ferner *selbst Aufgabenträger* für die *ihnen* zugewiesenen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung⁶³.

Diese direkt auferlegte Aufgabenträgerschaft ohne damit verbundenen Selbstverwaltungsrechte oder Gebietshoheiten verdeutlicht den Primat des Landesgesetzgebers, Aufgabenverteilungsentscheidungen autonom zu treffen, wenn und soweit staatliche Aufgaben auf unterstaatliche Ebenen verlagert werden sollen. Einer Bindungswirkung im Sinne einer Reduzierung seines Beurteilungs- oder Ermessensspielraumes unterliegt der Landesgesetzgeber hierbei nicht.

⁵⁸ Az.: 19/01.

⁵⁹ Stork, in: Stork/Muth, Amtsordnung für das Land Brandenburg – Kommentar, 2. Aufl. 1992, S. 10 f.

⁶⁰ Parteifähigkeit im Zivilprozess gem. § 50 ZPO; Prozessfähigkeit gem. § 51 f. ZPO.

⁶¹ Beteiligungsfähigkeit im Verwaltungsprozess gem. § 61 VwGO; Prozessfähigkeit gem. § 62 VwGO.

⁶² Siehe Stork, in: Stork/Muth, Amtsordnung für das Land Brandenburg – Kommentar, 2. Aufl. 1992, S. 10 f.

⁶³ Z.B. örtliche Ordnungsbehörden gem. §§ 3 Abs. 1, 9 Abs. 1 OBG.

3. Übertragungsmöglichkeiten einwohnerbezogener Leistungen des Kreises auf Gemeinden (Herabzonung)

Auf welche Weise können Aufgaben des Kreises, die dieser direkt an Einwohner erbringt, auf die Gemeinden übertragen werden?

Zunächst werden die Voraussetzungen, ob überhaupt Kreisaufgaben auf andere Rechtsträger, insbesondere Gemeinden übertragen werden dürfen, analysiert (1.). Ausschlaggebend für die Zulässigkeit im Einzelfall ist die Art der zu übertragenden Aufgabe (rechtsdogmatische Möglichkeit) (2.). Hieran schließt sich die Überlegung, ob eine – materielle – Aufgabenübertragung auf die Gemeinden zwingend notwendig ist und nicht andere, alternative Maßnahmen gleichermaßen oder ähnlichen Erfolg versprechend wären (3.) (Verhältnismäßigkeit).

3.1. Voraussetzungen einer Aufgabenübertragung vom Kreis auf die Gemeinde

Ausgehend vom grundsätzlich bestehenden Aufgabenverteilungssystem zwischen Kreisen und Gemeinden (s.o. II.), den ihnen jeweils zugeordneten Aufgabenbeständen bzw. ihrem kompetenzbegründenden Recht der Selbstverwaltung⁶⁴ ist bislang lediglich die Frage der (zwangsweisen) „Hochzonung“ von gemeindlichen Aufgaben auf den Kreis diskutiert und gerichtlicher Prüfungen unterzogen worden. Hingegen spielte eine „Herabzonung“ bisher nur eine untergeordnete Rolle.

3.1.1. Materielle Aufgabenverschiebung „von unten nach oben“

Lediglich zum Verständnis soll eine materielle Aufgabenübertragung „von unten nach oben“⁶⁵ nachgezeichnet werden:

- Zunächst haben die Kreise in *Selbstverwaltungsangelegenheiten* nur eine „Ausfüllungs- und Ergänzungsfunktion“, die zuweilen auch als „Hilfsfunktion“ deklariert wird. Jedenfalls bleiben alle Aufgaben solange in der Hand der Gemeinde, solange diese nicht freiwillig auf die Erledigung der Aufgaben verzichtet und diese an den Kreis „abgibt“. Dabei sind *freiwillige* von den *pflichtigen* Selbstverwaltungs-

⁶⁴ Zum Begriff *Nierhaus*, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 1. Aufl. 1996, Art. 28 RN 32.

⁶⁵ Aus dem Gesichtspunkt der Erbringung von Fremdverwaltungsleistungen und dem Prinzip des „bundesfreundlichen Verhaltens“, welches in Korrelation und Anlehnung an den Staatsaufbau auch das Prinzip des „gemeindefreundlichen Verhaltens“ erfordert (Unterstützungs- und Treuepflicht), ist theoretisch auch der Falle einer Aufgabenverlagerung von „unten nach oben“ denkbar, dazu *Schmidt-Jortzig*, DÖV 1993, 973 (976); ferner *Blümel*, VVDStRL 36 (1978), S. 171 (208 m.w.N.) und Art. 149 Verf Bremen.

aufgaben abzuschichten. Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sind von Gemeinden selbst zu erfüllen – die Kreise können bei der Erfüllung allenfalls ergänzend tätig werden.

- *Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben* können – da die Gemeindeglieder selbst keinen einklagbaren Anspruch auf die Erfüllung dieser Aufgaben haben – ersatzlos fallengelassen und aufgegeben werden. Ob der Landkreis in diesem hypothetischen Fall ein Aufgriffsrecht oder gar eine Aufgriffspflicht besitzt, ist anhand § 4 Abs. 2 LKrO Bbg. zu beantworten. Eine vorbehaltlose *Aufgriffspflicht* muss abgelehnt werden, da freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden nicht automatisch zu pflichtigen Selbstverwaltungsergänzungsaufgaben der Kreise werden. Diese Ansicht wird auch durch den Wortlaut des § 4 Abs. 1 S. 1 LKrO Bbg. gestützt. Danach *können* Kreise freiwillige Aufgaben der Gemeinden übernehmen, sie *müssen* es nicht.
- Hingegen darf die Erfüllung *pflichtiger* Selbstverwaltungsaufgaben nicht aufgegeben werden. Die Kreise trifft eine Pflicht, diese Aufgaben entweder selbst zu übernehmen oder die Gemeinden bei deren Erledigung zu unterstützen. Hier offenbart sich die Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion der Kreise im Verhältnis zu den Gemeinden.
- Weitaus schwieriger zu beurteilen ist die Konstellation, in der eine originäre Gemeindeaufgabe (Selbstverwaltungsaufgabe) zwischenzeitlich an den Kreis gefallen ist, im Zuge einer neuen Beurteilung dieser Aufgabe vor dem Hintergrund einer „integrierten Kommunalverwaltung und eGovernment“ jedoch wieder der Gemeinde überantwortet werden soll (sog. Aufgabenrückfall). Die Problematik soll an dieser Stelle lediglich verifiziert, muß im übrigen aber einer gesonderten Untersuchung vorbehalten bleiben. In jedem Fall findet auch bei einem Aufgabenrückfall eine Aufgabenverlagerung statt.
- Sollen (staatliche) *Auftragsangelegenheiten* oder *Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung*, die durch Gemeinden erledigt werden, auf die Kreise verlagert werden, bedarf es eines normativen Übertragungsaktes. So ist allein der Bundesgesetzgeber befugt, die Übertragung vorzunehmen, wenn die Aufgabe durch ein Bundesgesetz selbst auf die Gemeinden delegiert wurde. In diesem Fall hat der Bund die „*Hochzonungskompetenz*“ als inhärente Annexkompetenz zu seiner originären Gesetzgebungs- und Aufgabenverteilungskompetenz. Wird das Bundesgesetz hingegen durch die Länder als eigene Angelegenheit ausgeführt, obliegt

allein ihnen im Rahmen ihrer *Organisationskompetenz* die Vornahme von Aufgabenverschiebungen und Zuständigkeitsänderungen, soweit das Bundesgesetz keine vorrangigen, eigenständigen Regelung hierzu enthält.

3.1.2. Materielle Aufgabenverschiebung „von oben nach unten“

Die Delegation von Verwaltungsaufgaben nach unten begründet für den Delegatar eine neue Sachzuständigkeit und neue, eigene Entscheidungskompetenzen. Eine Vielzahl von staatlichen Aufgaben wird auf die nächstniedere Ebene zur Ausübung übertragen. Im Regelfall führen z.B. die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus (Art. 83 GG). Hierin liegt eine bereits in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland angelegte Aufgabenverlagerung. Daneben können die Länder Bundesgesetz auch als Auftragsangelegenheiten (Art. 85 GG) wahrnehmen. Schließlich existiert der gegenständlich beschränkte Bereich der sog. Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern (Art. 91a, 91b GG).

Zur Delegationsbefugnis im Verhältnis zwischen Bund und Kommunen schweigt das Grundgesetz. Einfachgesetzliche Anordnungen einer Aufgabenverlagerung von Kreisen auf Gemeinden sind auch in Bundesgesetzen kaum oder nicht zu finden. Der Grund liegt darin, dass die überwiegende Anzahl von Bundesgesetzen durch die Länder gem. Art. 83 GG ausgeführt werden. Das bedeutet im Regelfall, dass der Bund den Ländern keinerlei Vorschriften über die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren machen wird (Art. 84 GG). Weicht er im Einzelfall hiervon ab, wozu er befugt ist, verbleibt den Ländern nur die „*Restregelungskompetenz*“, die der Bund im Einzelfall unangetastet ließ. Nur in wenigen Ausnahmefällen wird der Bund eine untere staatliche Ebene konkret als ausführende Stelle von Bundesgesetzen beauftragen, da dies im Regelfall zumindest eine *Belastung der Landesorganisationsstruktur* und –hoheit nach sich zieht⁶⁶. Es wird zudem davon ausgegangen, dass die staatsorganisatorische und grundgesetzlich festgeschriebene Zweigliedrigkeit einen Aufgabentransfer von Bund direkt auf die Kommunen verbietet⁶⁷ oder vor dem Hintergrund des Art. 106 Abs. 8 S. 1 GG nur unter gewissen Voraussetzungen ges-

⁶⁶ Zu den Einzelheiten BVerfGE 22, 180 (211); BVerwG, DÖV 1982, 826.

⁶⁷ Da die Gemeinden im Rahmen ihrer Finanzausstattung nach Art. 106 Abs. 5 GG am Einkommenssteueraufkommen und nach Art. 106 Abs. 5 a GG auch am Umsatzsteueraufkommen beteiligt werden und sie zudem die Grundsteuern gänzlich vereinnahmen können, wird neuerdings von einer „Zweieinhalbstufigkeit“, siehe *P. Kirchhof*, NJW 2002, 1549, gesprochen.

tattet⁶⁸. Aufgrund der räumlichen, organisatorischen und sachlichen Nähe wird der Landesgesetzgeber über ein größeres Detailwissen verfügen, wie und wo effektiv, sinnvoll und strukturell integriert eine *Aufgabenneuansiedlung* oder *-umstrukturierung* vorzunehmen ist. Dieses Wissen resultiert aus den gewonnenen Erkenntnissen und Resultaten bereits vorgenommener Aufgabenverteilungen in anderen Rechtsmaterien.

Vor diesem Hintergrund ist es unwahrscheinlich, dass der Bund sogar eine *Aufgabenneuordnung* vornimmt, die eine Neuordnung des Kompetenzgefüges und der Weisungsverhältnisse nach sich zöge. Nun in den Fällen, in denen der Bundesgesetzgeber ein unabweisliches Bedürfnis hierfür sieht, wird das von ihm erlassene Gesetz eine solche – eigene – Delegationskompetenz enthalten.

Folglich werden Aufgabenverschiebungen primär durch die Länder vorgenommen, wozu sie befugt sind (siehe z.B. Art. 96 Abs. 1, 2 Verf. Bbg.). Hiernach können Zuständigkeiten durch Gesetz geregelt werden, wobei nachgeordneten Behörden Aufgaben zugewiesen werden sollen, wenn sie dort *zuverlässig* und *zweckmäßig erfüllt* werden können (Art. 96 Abs. 1 S. 2 Verf. Bbg.). Speziell die Einrichtung der Behörden obliegt der Landesregierung (Art. 96 Abs. 2 Verf. Bbg.).

Aufgabendelegationen von Kreisen auf Gemeinden sind von dieser landesverfassungsrechtlichen Befugnis ebenso erfasst wie Art. 97 Abs. 3 S. 1 Verf. Bbg. festlegt, dass Gemeinden und Gemeindeverbände zur Aufgabenwahrnehmung durch das Land verpflichtet werden können. Einfachgesetzlich konkretisiert § 3 Abs. 5 GO Bbg. diese landesrechtliche Delegationsbefugnis, nach der den Gemeinden Aufgaben (nur: Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten !) aufgebürdet werden dürfen, die zuvor von den Kreisen erledigt wurden (siehe hierzu unten **IV. 4.**). Evidente verfassungsrechtliche Bedenken hiergegen bestehen nicht, wengleich zu Einzelheiten der Voraussetzungen Streit besteht.

Eine (echte) (Weiter-)Delegation von Kreisaufgaben auf die Gemeinde oder eine andere staatliche Ebene stößt auf nur geringe rechtliche Probleme:

Sowohl Bundes- als auch Landesgesetzgeber hätten „lediglich“ das bundes- und landesverfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Kreise (Art. 28 Abs. 2 S. 1, 2 GG; Art. 97 Abs. 1, 2 Verf. Bbg.) zu respektieren. Es dürfen folglich solche Aufgaben nicht auf die untere staatliche Ebene verlagert wer-

⁶⁸ Modifikation der Zweigliedrigkeit BVerfGE 101, 158 (230)

den, die die Kommunen in ihrem garantierten Selbstverwaltungsrecht verletzen. Im übrigen sind die Delegaten frei, sofern sie sonstiges Recht nicht verletzen.

3.1.3. Einwohnerbezogene Leistungen des Kreises

Der Aspekt des *direkten* Kontaktes zwischen Einwohner und Kreisverwaltung ist für die Entscheidung, Kreisaufgaben auf eine andere Ebene weiterzuverlagern, unerheblich. Es wäre allenfalls denkbar, bestimmte Gesichtspunkte (z.B. *Bevölkerungsdichte* oder *Verkehrsanbindung*) im Leistungsverhältnis zwischen Kreis und Einwohner in die politische oder verwaltungsrechtliche Abwägung einfließen zu lassen. Hierauf deutet u.U. die Formulierung der „bürgernahen Aufgabenerledigung“ in § 3 Abs. 5 GO Bbg. hin. *Juristisch* spielt dieser Aspekt für eine zukünftige Aufgabenverteilungsentscheidung jedoch keine Rolle. Es existiert keine rechtliche Pflicht, einwohnerbezogene Dienste oder Aufgaben etwa nach einem vorgegebenen Diktat auf die eine oder andere Ebene zu delegieren.

Denn einerseits entscheidet allein der Landesgesetzgeber über die behördliche und verwaltungsorganisatorische Struktur im Rechtskreis übertragener Aufgaben. Für ihn sind *direkter* Einwohnerkontakt oder zumindest Einwohnernähe lediglich untergeordnete Abwägungstopoi einer umfassenden Aufgabenverteilungsentscheidung. Er ist im übrigen im Rahmen seiner *Organisationshoheit* frei, einzelne Abwägungsparameter stärker oder schwächer zu gewichten, wenn und soweit nicht andere Rechte der betroffenen Rechtsträger unzulässig eingeschränkt werden (z.B. der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung). Andererseits entscheidet die *Art der Aufgabe* – also deren Ursprung und Qualität (originäre Bundes-, Landes- oder kommunale Selbstverwaltungsaufgabe) – für die rechtliche Zulässigkeit einer Delegation. So könnten folglich auch Bundesaufgaben mit regem Bürgerkontakt durch Bundesbehörden selbst, aber auch durch Landesbehörden oder sogar durch die Landkreise oder Gemeinden ausgeführt werden. Zumeist werden solche Aufgaben jedoch im Auftrag der Länder ausgeführt. Ob die Zuständigkeit der Gemeinden begründet wird, ist primär dem Bundesgesetz und sekundär dem Landesausführungsgesetz oder der Ausführungsverordnung zu entnehmen. So soll der Bund neben den Ländern Aufgaben zur Erledigung an die Gemeinden *direkt* übertragen können, was jedoch umstritten und nur ausnahmsweise zulässig sein soll (siehe oben III. 1 b))⁶⁹.

⁶⁹ BVerfGE 22, 180 (211); BVerwG, DÖV 1982, 826.

3.2. Vorgang der Aufgabenübertragung

3.2.1. Zuständigkeit

Das Verhältnis zwischen bundes- und landesrechtlichen Gesetzgebungszuständigkeiten richtet sich nach den Art. 70 ff. GG. Danach haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund die Gesetzgebungszuständigkeit verleiht (Art. 70 Abs. 1 GG). Zuständigkeitsabgrenzungen werden durch *ausschließliche* und *konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen* und im übrigen durch die Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG) vorgenommen. Einzelne Rechtsmaterien wurden durch Zuständigkeitskataloge den verschiedenen Gesetzgebungskompetenzen zugeordnet. Straßenverkehr und Kraftfahrtwesen gehören gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22, Art. 72 Abs. 1 GG zur konkurrierenden Gesetzgebung.

Die Bundesländer haben nur dann die Befugnis zur umfassenden Regelung von Straßenverkehr und Kraftfahrtwesen, wenn und soweit der Bund von seiner (konkurrierenden) Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hätte. Jedoch sind beispielsweise die StVO, die StVZO und das StVG durch Bundesgesetzgebungsakt entstanden. Folglich ist es den Ländern verwehrt, auf diesen Rechtsgebieten eigenständige *materiell-rechtliche Regelungen* zu erlassen. Hiervon ausgenommen sind (formelle) Regelungen zur *Ausführung dieser Bundesgesetze*, soweit sie die vorhandenen Bundesregelungen nicht verdrängen:

Sofern das Grundgesetz nicht etwas anderes bestimmt oder zulässt, *führen grundsätzlich die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus* (Art. 83 GG)⁷⁰. In diesen Fällen regeln die Länder gem. Art. 84 Abs. 1 GG auch die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, es sei denn, Bundesgesetze bestimmen etwas anderes. Die jeweiligen (Bundes-)Fachgesetze können somit neben dem eigentlichen materiellen Regelungsgegenstand (z.B. Straßenverkehrszulassung) weitere und ergänzende Regelungen über Zuständigkeit und Verfahren (z.B. besondere Verwaltungsverfahren) enthalten. Diese Regelungen sind dann für die Länder bindend, obgleich eigentlich sie die (formellen) Ausführungsbestimmungen gem. Art. 83 GG erlassen dürften. Aus dieser Regelungskompetenz gem. Art. 83 GG sind die Länder dann aber verdrängt. Insoweit gilt Art. 31 GG: Bundesrecht bricht Landesrecht.

⁷⁰ Hiermit wird die Aussage des Art. 30 GG bekräftigt, der die Ausübung aller staatlichen Gewalt als Sache der Länder deklariert. Dies ist Ausfluß der Organisationsgewalt der Länder und deren eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung; siehe hierzu ausführlich *Dittmann*, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 1. Aufl. 1996, Art. 83 RN 3 – 7.

Exkurs:

Führen die Länder hingegen Bundesgesetze als *Auftragsangelegenheiten*, also nicht als eigene Angelegenheiten aus, so bleibt ihnen gleichwohl die Einrichtung der Behörden gem. Art. 85 GG vorbehalten („Landesexekutive im Bundesauftrag“), vorausgesetzt, die Bundesgesetze bestimmen nichts Gegenteiliges. Zur „Einrichtung der Behörden“ gehört auch die Übertragung der Zuständigkeit für die Ausführung der Bundesgesetze (die sog. Vollzugszuständigkeit). Die Länder sind aus bundesverfassungsrechtlicher und bundesgesetzlicher Sicht frei, entweder die Kreise oder die Gemeinden mit der Ausführung von Bundesgesetzen zu beauftragen⁷¹. Insbesondere die Beauftragung von Gemeinden (aber auch von Kreisen) ist jedoch nur *ausnahmsweise*⁷² und nur dann zulässig, wenn ihre Einschaltung für den wirksamen Vollzug des jeweiligen Gesetzes *unerlässlich* ist⁷³. Diese Einschränkung soll eine Aufgabenüberfrachtung der Gemeinden verhindern. Dabei ist es gleichgültig, ob die Beauftragung von Gemeinden durch den Bundes- oder Landesgesetzgeber erfolgt.

Von diesen Auftragsangelegenheiten abgesehen, können alle *Landesaufgaben* („Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit“) grundsätzlich auf Kreise oder Gemeinden zur Ausführung verlagert werden. Diese Befugnis ergibt sich aus den oben genannten Vorschriften des Bundesverfassungsrechtes, des Landesverfassungsrechtes (Art. 96 Abs. 1, 2 Verf. Bbg.) und des einfachen Landesrechtes (§ 3 Abs. 3 ff. GO Bbg. und § 2 Abs. 3 ff. LKrO Bbg.). Hierbei bestimmen die Länder die *Behörden und das Verwaltungsverfahren*. Ausnahmen von diesem Grundsatz kann das jeweilige Bundesgesetz vorsehen.

Im Bereich der (Bundes-) *Auftragsverwaltung* durch die Länder (Art. 85 GG) sind diese grundsätzlich selbst zur Ausführung der Aufgaben verpflichtet⁷⁴. Dennoch sind *Aufgabenweiterverlagerungen* zulasten der Kreise oder Gemeinden ausnahmsweise zulässig⁷⁵.

⁷¹ BVerfGE 22, 180 (209); E 40,276 (281).

⁷² Siehe § 3 Abs. 5 LKrO Bbg. und § 3 Abs. 7 GO Bbg.

⁷³ So jedenfalls BVerfGE 22, 180 (211); BVerwG DÖV 1982, 826 ff.

⁷⁴ Siehe hierzu Art. 85 Abs. 3 GG – Adressat von Weisungen ist allein das Land. Zwar schließt dies ein untergeordnetes – weiteres – Weisungsverhältnis des Landes gegenüber einem Kreis oder einer Gemeinde nicht aus, jedoch deutet die Regelung, dass der Vollzug von Weisungen durch die obersten Landesbehörden sicherzustellen ist, auf eine originäre Landesausführungspflicht hin. Hierbei heißt „sicherzustellen“ nicht zwingend eine Ausführung durch die Landesbehörden selbst. Dennoch dürfte diese Form des Vollzugs am effektivsten zu realisieren sein. Im übrigen gilt das Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens, hierzu *Benda*, in: HdbVerfR, Bd. 1, 2. Aufl. 1995, § 17 RN 40, Teil 2 § 22 RN 36.

⁷⁵ BVerfGE 22, 180 (211); BVerwG DÖV 1982, 826 ff.

3.2.2. Verfahren

Eine *Verfahrensordnung* oder ein sonstiges *verfassungsrechtlich determiniertes Verfahren*, um speziell Aufgabenverlagerungen vorzunehmen, *existiert nicht*. Dem Gesetzgeber steht im Rahmen seiner Kompetenz ein weiter Beurteilungs- und Ermessensspielraum zu. Diese Spielräume werden dennoch begrenzt durch die Grundrechte und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechte Dritter und sonstige Güter (sog. verfassungsunmittelbare Schranke).

Der Gesetzgeber hat zunächst einzuschätzen, ob er eine Aufgabenverlagerung überhaupt vornehmen möchte (Entschließungsermessen). Entscheidet er sich dafür, so legt er die Aufgaben ausführende Behörde fest oder bestimmt sonstige Modalitäten der Aufgabenerledigung – die Behörde(n) eingeschlossen.

Nachdem (im Gesetzgebungsverfahren) der parlamentarische Beschluss über die Aufgabenübertragung gefasst, das Gesetz mithin verabschiedet wurde und es nach Ausfertigung durch den Landtagspräsidenten im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet wurde, erlangt es Wirksamkeit (Art. 81 Abs. 1 Verf. Bbg.) und ist somit für die Adressaten verbindlich.

Ist eine Aufgabenübertragung über den Weg einer Rechtsverordnung eröffnet, so ist unter Beachtung der Voraussetzungen des Art. 80 Verf. Bbg. der Verordnungsgeber befugt, die Aufgabe zu übertragen (Art. 81 Abs. 2 Verf. Bbg.). In Brandenburg wurden kommunale Zuständigkeiten im Bereich des Zulassungswesens durch eine Rechtsverordnung begründet.

3.2.3. Aufsichtsrechtliche Befugnisse

Der Begriff der Aufsicht umfasst eine Vielzahl abgestufter Überwachungs- und Einwirkungsmöglichkeiten auf Selbstverwaltungskörperschaften oder deren Organe. So regeln z.B. § 3 Abs. 6 und 7 i.V.m. § 119 ff. GO Bbg.⁷⁶ sowie § 2 Abs. 4 i.V.m. § 67 LKrO Bbg. einzelne Aufsichtsbefugnisse und das allgemeine Aufsichtsverhältnis. Hierbei gelten folgende Grundsätze:

a) Kommunalaufsicht (Rechtsaufsicht)

Nimmt die *Gemeinde* Aufgaben aus dem Kreis der (*freiwilligen* und *pflichtigen*) *Selbstverwaltungsangelegenheiten* wahr, so ist sie nur, aber immerhin an die Einhal-

⁷⁶ Gordes, in: Buhrke/Gordes/Graf/Rademacher/Tillann/Zenker, (Hrsg. Städte- und Gemeindebund), Kommunalverfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, Loseblatt Stand Mai 1996, § 3 Nr. 5.

tung der Gesetze und anderer Rechtsvorschriften gebunden (§ 3 Abs. 6 S. 1 GO Bbg.). Zu den Gesetzen im materiellen Sinne zählen alle Bundes- und Landesgesetze. Rechtsvorschriften sind alle sonstigen Regelungen wie z.B. Rechtsverordnungen und Satzungen. Im übrigen ist die Gemeinde an den Grundsatz der Recht- und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG). Das bedeutet, sie hat neben den geschriebenen Normen auch das ungeschriebene Recht zu beachten. In diesem Zusammenhang spricht man deshalb von einer *Rechtsaufsicht* oder *Kommunalaufsicht* (§ 120 GO Bbg.). Der Bereich der Selbstverwaltungstätigkeiten ist von Weisungen frei.

Auch die den *Kreisen* überlassenen *Selbstverwaltungsaufgaben* unterliegen lediglich der *Rechtsaufsicht* und sind somit weisungsfrei. Dabei ist es gleichgültig, ob die Kreise *eigene* Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen oder solche, die ihnen im Rahmen der Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion (§ 2 Abs. 1 S. 2 LKrO Bbg.) von den Gemeinden übertragen wurden. Gemeinden können in diesen Fällen ebenso wie die übergeordnete Rechtsaufsicht *keine* Weisungen mehr erteilen⁷⁷ und sind auf das Widerspruchsrecht im Amtsausschuss (§ 7 Abs. 5 AmtsO Bbg.) beschränkt. Parallel mit dem Aufgabenübertragungsakt verliert die Gemeinde die *Durchführungsverantwortung* für ebendiese Aufgabe durch *Kompetenzverlagerung*⁷⁸.

b) Sonderaufsicht (Fachaufsicht)

Erledigen die Kreise hingegen Weisungsaufgaben (Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sowie Auftragsangelegenheiten), so unterliegen sie der sog. *Fachaufsicht* (§ 11 LOG Bbg.). Sie umfasst neben der Aufsicht über die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns auch sog. Zweckmäßigkeitserwägungen. Regelmäßig werden diejenigen Erwägungen maßgeblich sein, die die nächsthöhere Behörde für zweckmäßig erachtet. Als Lenkungsmittel stehen den Fachaufsichtsbehörden Weisungsrechte und weniger intervenierende Informationsrechte⁷⁹ zu. In Brandenburg wird diese Aufsichtsform auch *Sonderaufsicht* genannt (§ 132 GO Bbg.).

Im Bereich der *Fachaufsicht* verfügen die Aufsichtsbehörden über weitergehende Überwachungs- und Eingriffsbefugnisse. Der Grund liegt darin, dass den Kreisen und Gemeinden in der Sache Aufgaben des Staates (Bund oder Land) in Fremdverwal-

⁷⁷ Siehe M. Muth, in: Stork/Muth, Amtsordnung für das Land Brandenburg – Kommentar, 2. Aufl. 1992, S. 45 f.

⁷⁸ M. Muth, in: Stork/Muth, Amtsordnung für das Land Brandenburg – Kommentar, 2. Aufl. 1992, S. 45 f.

⁷⁹ G. Zink, BayVBl. 1963, 308 ff.

tung übertragen werden. Als Delegant verbleibt dem Staat die Befugnis, für die sachlich richtige Behandlung *seiner Angelegenheiten*⁸⁰ Sorge zu tragen⁸¹. Ausdruck dieser akzessorischen Aufgabenverantwortung ist neben fachaufsichtsrechtlichen Weisungs- und Überwachungsrechten die gleichermaßen verbliebene Zuständigkeit zum Erlass von Widerspruchsbescheiden im Verwaltungsverfahren⁸².

c) Aufsichtsmittel

Im Bereich bloßer *Rechtauf*sicht stehen den aufsichtsführenden Verwaltungsträgern folgende Aufsichtsbefugnisse zur Verfügung:

- Genehmigungsvorbehalte (§ 122 GO Bbg.)
- Unterrichtsrechte (§ 123 GO Bbg.)
- Beanstandungsrechte (§ 124 GO Bbg.)
- Anordnungsrechte (§ 125 GO Bbg.) und
- Ersatzvornahme (§ 126 GO Bbg.).

Darüber hinaus kann die jeweilige Kommunalaufsichtsbehörde unter den Voraussetzungen des § 127 GO Bbg. einen sog. Beauftragten bestellen.

Vorbehaltlich anderweitiger Regelungen stehen der Fachaufsicht (Sonderaufsicht) gem. § 132 Abs. 2 GO Bbg. folgende Aufsichtsmittel zur Verfügung:

- Unterrichtsrechte (§ 123 GO Bbg.)
- Allgemeine Weisungsbefugnisse (§ 132 Abs. 2 lit. b) GO Bbg.)
- Besondere Weisungsbefugnisse (§ 132 Abs. 2 lit. c) GO Bbg.) und
- Ersatzvornahme (§ 132 Abs. 3 GO Bbg.).

Die Weisungsrechte sind *gegenständlich begrenzt* und dürfen sich nur auf das Arbeitsergebnis beziehen⁸³. Der innerorganisatorische Verwaltungsbereich (Arbeitsablauf, Organisationsraster, Personal, technische Ausrüstung usw.) bleibt staatlichen Zugriffen hingegen verschlossen, da die Kommunen auch im Fremdverwaltungsreich weitgehende Autonomie (Organisationshoheit) besitzen⁸⁴. Hingegen können

⁸⁰ Zur Abgrenzung eigener von fremden Angelegenheiten siehe oben unter II. 2. und 3.

⁸¹ *Wolffgang*, Interkommunales Zusammenwirken durch Einbeziehung kreisangehöriger Gemeinden in den Vollzug von Kreisaufgaben, 1987, S. 277.

⁸² Siehe § 73 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 VwGO.

⁸³ Im Ergebnis *Schmidt-Jortzig*, DÖV 1981, 359 ff.; *Schmidt-Jortzig/Wolffgang*, VerwArch 75 (1984), S. 107 (128).

⁸⁴ *Wolffgang*, Interkommunales Zusammenwirken durch Einbeziehung kreisangehöriger Gemeinden in den Vollzug von Kreisaufgaben, 1987, S. 279 f. unter Verweis auf *Gönnenwein*, Gemeinderecht, 1963 S. 171 RN 34.

ausnahmsweise auch in den Binnenorganisationsbereich hinein Weisungen erteilt werden, wenn allein dadurch eine sachgerechte Erbringung eines Verwaltungsergebnisses sichergestellt werden kann.

Die *Intensität von Weisungen* bestimmen die Fachgesetze und die Gemeindeordnung. Es können Verwaltungsvorschriften, allgemeine und einzelfallbezogene Weisungen erlassen werden. Hierbei sind das Übermaßverbot und die Grundsätze des gemeindefreundlichen Verhaltens⁸⁵ zu beachten.

d) Dienstaufsicht

Dienstaufsichtsrechtliche Befugnisse stehen nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit denen des Kommunalaufsichtsrechtes.

Gemeinden und Gemeindeverbände besitzen die *Dienstherrenfähigkeit*, mithin die Eigenschaft, Beamte haben zu dürfen (§ 2 BRRG⁸⁶). Hiervon zu unterscheiden ist die *Personalhoheit* als Befugnis, Bedienstete eigenverantwortlich auszuwählen, zu ernennen, zu befördern, zu entlassen und ihre sonstigen Rechtsverhältnisse regeln zu dürfen.⁸⁷ In Brandenburg ist der Bürgermeister Vorgesetzter der *Bediensteten* (§ 72 GO Bbg.). Oberste Dienstbehörde aller *Gemeindebeamten* ist die Gemeindevertretung. Diese ist zugleich Dienstvorgesetzte und höhere Dienstvorgesetzte des hauptamtlichen Bürgermeisters.⁸⁸

Dienstaufsicht gehört zum öffentlichen Dienstrecht und regelt im Innenverhältnis einer Anstellungskörperschaft das Verhältnis zwischen *Dienstherr* und *Dienstverpflichtetem*⁸⁹. Definiert wird sie als Aufsicht vornehmlich über die Erfüllung der Pflichten der einzelnen Bediensteten⁹⁰. Sie ist eine allgemeine Behördenaufsicht über nachgeordnete Verwaltungsstellen desselben Ressorts und im wesentlichen Personalaufsicht. Als bloßes Innenrecht kann die Dienstaufsicht (im engeren Sinne) gegenüber einer Aufgabenverlagerung vom Kreis auf die Gemeinde grundsätzlich keine Wirkung entfalten, es sei denn, mit der Aufgabenübertragung soll gleichzeitig Personal auf die Gemeinde übergehen. In diesem Fall verlagert sich die Dienstaufsicht auf einen an-

⁸⁵ Hierzu bereits A. v. Mutius, Sind weitere rechtliche Maßnahmen zu empfehlen, um den notwendigen Handlungs- und Entfaltungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung zu gewährleisten?, Gutachten für den 53. Deutschen Juristentag, Bd. 1, München 1980, S. 202.

⁸⁶ Beamtenrechtsrahmengesetz.

⁸⁷ Detailliert Gern, Kommunalrecht, RN 175 f.

⁸⁸ Gern, Kommunalrecht, RN 383 f.

⁸⁹ Weiterführend Kunig, Das Recht des öffentlichen Dienstes, in: v. Münch/Schmidt-Aßmann (Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 1992, S. 517 ff.

⁹⁰ Ehlers, in: Erichsen/Martens (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl., § 1 RN 20, § 56 RN 48 ff.

deren Dienstherren, indem das ehemalige Aufsichtsverhältnis endet und innerhalb einer sog. juristischen Sekunde ein neues Aufsichtsverhältnis begründet wird. Diese Absicht stieße dienstaufsichtsrechtlich auf geringe rechtliche Bedenken:

- Einerseits verfügt die aufgabenaufnehmende Gemeinde über eine *eigene Personalhoheit*. D.h. sie kann ihre Bediensteten selbst auswählen, einstellen, befördern und ggf. entlassen. In diese Rechte würde durch die zwangsweise Übernahme von Personal eingegriffen werden. Dieser Befund ist eindeutig und gilt uneingeschränkt sowohl für den Bereich pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben als auch für das Gebiet der Weisungsaufgaben (Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung). Dennoch kann die Personalhoheit *allgemein* in dem Maße eingeschränkt werden, wie das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden selbst Beschränkungen unterliegt. Es ist nämlich gem. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG lediglich „... im Rahmen der Gesetze ... gewährleistet ...“. Umfang und Grenzen die Personalhoheit beschränkender Regelungen sind den Grundsätzen über die Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen zu entnehmen⁹¹. Herkömmliche Beschränkungen der Personalhoheit – etwa durch Gemeindeordnungen, arbeits- und beamtenrechtliche Vorschriften oder Europarecht⁹² – verstoßen nicht gegen die Personalhoheit⁹³.
- Gemeinden sind verpflichtet, (ausreichend und qualifiziertes) Personal zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben einzustellen⁹⁴. Diese Verpflichtung erstreckt sich auch auf jene Bereiche, die den Kommunen aus der Erfüllung von Weisungsaufgaben entstehen. Gleichwohl besteht *kein personales Weisungsrecht der Fachaufsicht*, da hiergegen die Organisations- und Personalhoheit sperrt⁹⁵. Die Überleitung von Beschäftigungsverhältnissen auf Gemeinden ist im Einzelfall ausnahmsweise zulässig⁹⁶.
- Weiterhin problematisch ist die Überleitung der Rechtsverhältnisse unter dem Aspekt der Auswechslung einer Vertragspartei. Betroffen sind hierbei primär die Rechte der Bediensteten und somit arbeitsrechtliche Aspekte, auf die hier nicht eingegangen werden kann⁹⁷.

⁹¹ BVerfG, DVBl. 1995, 290 ff.

⁹² Weiterführend *Schotten*, DVBl. 1994, 567 m.w.N.; *Leitermann*, VerwRSch 1989, 185 ff.

⁹³ BVerfGE 17, 172 (182 f.); E 8, 332 (359 f.).

⁹⁴ Siehe hierzu *Gern*, Kommunalrecht, RN 175.

⁹⁵ BVerfG, NVwZ 1992, 365 ff.

⁹⁶ LKV 1994, 145 ff.

⁹⁷ Zum Kündigungsschutz bei Aufgabenübertragung EuGH, LKV 1997, 23 ff.

Festzuhalten bleibt, dass sich Aufgabenverschiebungen auf das innerdienstliche Weisungsrecht (Dienstaufsicht im engen Sinne) nur dann auswirken, wenn und soweit zusammen mit der Aufgabe auch Personal auf einen anderen Rechtsträger übergehen soll. Die Dienstaufsicht der höheren über die niedere Behörde bleibt erhalten. Von der Dienstaufsicht (als Personalaufsicht) abzugrenzen sind aber die mit der Rechtsmaterie zusammenhängenden Ressortzuständigkeiten (Fachaufsicht).

Im Übrigen bestehen Dienstaufsichtsbefugnisse im weiteren Sinne gem. §§ 9, 10 Abs. 2 und 3 LOG Bbg. zwischen einzelnen Landesbehörden. Von Interesse ist allenfalls das Aufsichtsverhältnis zwischen den *obersten Landesbehörden*, den *Landesoberbehörden* und den *unteren Landesbehörden* (§ 10 Abs. 3 LOG Bbg.). Der *Landrat* und der *Oberbürgermeister* sind allgemeine untere Landesbehörde gem. § 7 Abs. 2 LOG Bbg. i.V.m. §§ 50 ff. LKrO Bbg. In dieser Eigenschaft können ihnen folglich auch dienstaufsichtsrechtliche Weisungen erteilt werden (§ 10 Abs. 2 LOG Bbg.), die *Aufbau, innere Ordnung, Ausstattung, allgemeine Geschäftsführung* und *Personalangelegenheiten* betreffen. Wegen des Aufgabendualismus auf der Kreisebene (Selbstverwaltungsaufgaben als eigene Angelegenheiten einerseits und staatliche Weisungstätigkeit andererseits) hat die jeweilige Aufsichtsbehörde dienstaufsichtsrechtliche Befugnisse (Weisungen) äußerst zurückhaltend auszuüben und die Tätigkeit des Landrates (und des Oberbürgermeisters) in Selbstverwaltungsangelegenheiten zu berücksichtigen.

3.3. Alternativen und Sonderformen

Eine *materiell-rechtliche Aufgabenübertragung* bedarf gründlicher und umfassender Abwägungsprozesse nicht zuletzt aus Gründen der damit verbundenen Kostentragungspflicht (§ 4 Abs. 1 GO Bbg.). So führt die Neuorganisation zu Änderungen in der gesamten Behördenstruktur.⁹⁸ Exemplarisch seien hier zu nennen Mitwirkungsrechte der Behördenmitarbeiter nach Dienst- und Arbeitsrecht, das Personalvertretungsrecht, aber auch die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung (§ 74 Abs. 2 GO Bbg.) sowie diffizile Probleme des Datenschutzes und ggf. des Steuerrechtes.

⁹⁸ Anschaulich *F. Kirchhof*, Die Einrichtung von Bürgerämtern in Gemeinden und Kreisen, 1998, S. 37, 63 ff.

3.3.1. Zentrale Bürgerdienste

Eine andere Beurteilung verdient indes die bloße zentrale Auftragsannahme in einer zentralen Verwaltungseinheit (z.B. *Erfassungsstelle*). Hierin liegt zunächst *keine materiell-rechtliche Aufgabenverschiebung* bzw. *Aufgabenübertragung*, da die *Aufgabenverantwortung* weiterhin bei der gesetzlich bestimmten, beauftragten und letztlich bearbeitenden Behörde liegt. Die Auftragsannahme ist – da sie als Verwaltungsstelle ohne Fachkompetenzen fungiert – nicht in der Lage, fachbezogene Auskünfte zu erteilen. Ein zentraler Bürgerdienst hat folglich nur *Bündelungsfunktion* und leistet keine Verwaltungsarbeit i.S. einer Erledigung von Verwaltungsaufgaben.

Es ist dennoch denkbar, dass gerade im Zusammenhang mit der verstärkten Nutzung des Internets und dem Aufbau eines (z.B. landesweiten) IT-Verbundsystems der öffentlichen Verwaltung sowie der Zusammenführung von Kreis- und Gemeindeverwaltungen an dezentralen Servicepunkten dezentrale *Erfassungsstellen* eingerichtet werden.

Diese Auftragsannahme oder Erfassungsstelle ist dann zwar Teil der öffentlichen Verwaltung und einer bestimmten Behörde aufsichtsrechtlich zugeordnet; sie erledigt aber keine eigenen oder übertragenen (Voll-)Aufgaben und trägt folglich auch *keine Aufgabenverantwortung*. Ihr obliegt lediglich die Wahrnehmung von Teil- oder Hilfsaufgaben. Aufgrund der Zuordnung zu einer Behörde, ist diese Stelle nicht isoliert rechts-, partei- und prozessfähig.

Vor dem Hintergrund der Abgrenzung zwischen (*materieller*) *Aufgabenverschiebungen* und bloßer *einwohnerbezogener Leistungserbringung* ist die zentrale Auftragsannahme lediglich eine *technische Verwaltungshilfseinrichtung* ohne administrativen Machtgehalt. Entscheidungen werden dort – bis auf unerhebliche organisatorische Logistikfragen – nicht getroffen⁹⁹. Die Termini „Verwaltungshilfe“ bzw. „Verwaltungshelfer“ wurden bislang meist im Zusammenhang mit der Einschaltung Privater zur Ergänzung der Arbeit oder Unterstützung von Verwaltungsbehörden gebraucht. Der Verwaltungshelfer wird – im Unterschied zum Beliehenen¹⁰⁰ – nicht selbständig, sondern ausschließlich *weisungs- und auftragsbezogen* tätig und kann eine private oder

⁹⁹ Zur Verwaltungshilfe *Wolffgang*, Interkommunales Zusammenwirken durch Einbeziehung kreisangehöriger Gemeinden in den Vollzug von Kreisaufgaben, 1987, S. 86 ff.

¹⁰⁰ Hingegen ist der sog. Beliehene Privatpersonen (Einzelpersonen oder jur. Personen), die mit der hoheitlichen Wahrnehmung bestimmter Verwaltungsaufgaben im eigenen Namen beauftragt sind. Sie sind und bleiben Privatpersonen, können aber – in begrenztem Umfang – hoheitlich handeln und sind deshalb in die mittelbare Staatsverwaltung einbezogen. Nur in ihrer konkreten Funktion als Beliehene sind sie Verwaltungsträger. Siehe hierzu und zur Abgrenzung zum Verwaltungshelfer, *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 1994, § 23 RN 56, 60.

öffentlich-rechtliche Person – also auch eine Behörde oder eine Gebietskörperschaft – sein.

Von der Verwaltungshilfe ist die sog. Amtshilfe abzugrenzen, die nach z.T. bestrittener, letztlich aber allgemein anerkannter Ansicht lediglich als Beistandsleistung im Einzelfall erbeten und gewährt werden darf¹⁰¹.

3.3.2. Bürgerämter

Zuständigkeitsänderungen infolge von Aufgabenübertragungen wirken sich erheblich auf die Organisationsstruktur (Binnenorganisation) der Behörden aus. In Analogie zu den sog. Anwendungsszenarien der dieser Arbeit zugrunde liegenden Projektskizze (siehe oben I. Vorbemerkungen) und im Verständnis des Projektes ist die komplette *materiell-rechtliche* Aufgabenübertragung i.S.e. *Aufgabenverschiebung* Gegenstand der Untersuchung. Die partielle Erledigung bestimmter *einzelner Teilaufgaben* aus dem Bereich der Kfz-Zulassung unter Zuhilfenahme bestehender Behörden auf Gemeinde- oder Amtsebene (z.B. Bürgerämter)¹⁰² war bislang *nicht* Gegenstand dieser Untersuchung.

Gleichwohl bietet die *bloße (Mit-)Nutzung* örtlicher, d.h. gemeindlicher Einrichtungen gewisse Vorteile aber auch Nachteile für die Landkreise und Bürger.

Zum einen ist es nicht notwendig, eine Aufgabe oder ein Aufgabenbündel (StVZO, StVO usw.) als solches materiell-rechtlich, also inhaltlich zur Ausführung zu übertragen. Das bedeutet die Beibehaltung der Weisungsbefugnisse bei der bisherigen Aufsichtsbehörde. Auch können behördliche (und kommunale) Zuständigkeiten unverändert bestehen bleiben. Die Bürger müssen sich hingegen nur an eine Stelle – z.B. das Bürgeramt – wenden und dort ihr Anliegen vortragen. Dort stehen sie vor der an sich *unzuständigen Behörde* bzw. *Stelle*. Diese könnte aber – ohne eigene Sachentscheidungskompetenz – die Erledigung der Arbeiten veranlassen und die zuständige Behörde aufsuchen.

Diese Verfahrensweise birgt andererseits aber auch erhebliche Nachteile in sich: es ist eine Frage des Einzelfalles, ob sich diese Struktur mit dem *Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit* der Verwaltung verträglich¹⁰³, den Bürgern wirklich Vorteile

¹⁰¹ Hierzu Meyer-Teschendorf, JuS 1981, 189 f.; Wessel, Amtshilfe, S. 42 f.; Dreher, Die Amtshilfe, S. 24; W. Schmidt, ZRP 1979, 188; Stein, Amtshilfe, S. 87 m.w.N.

¹⁰² Instruktiv F. Kirchhof, Die Einrichtung von Bürgerämtern in Gemeinden und Kreisen, 1998.

¹⁰³ Speziell für Kfz-Zulassungstellen Kirchhof, Die Einrichtung von Bürgerämtern in Gemeinden und Kreisen, 1998, S. 60, 61 f.

verschafft und regionale oder örtliche Gegebenheiten die Strukturänderung i.S. einer sachlichen Rechtfertigung erforderlich machen.

Das Landesorganisationsgesetz (LOG) statuiert in § 5 Abs. 4, dass die zuständige Behörde nach den Grundsätzen einer zweckmäßigen, wirtschaftlichen und einfachen Verwaltung möglichst ortsnah gewählt werden soll. Die Ortsnähe hat hierbei kein Primat, sondern ist gleichberechtigt neben den anderen Parametern „Zweckmäßigkeit“, „Wirtschaftlichkeit“ und „Einfachheit“ zu gewichten.

Hiergegen kann nicht eingewendet werden, dass z.B. Bürgerämter lediglich schwache, entscheidungsarme Verwaltungsarbeit leisten. Denn behördliche Zuständigkeiten werden nicht klassifiziert nach „weniger oder mehr“, „schwach oder stark“ zuständigen Behörden. Die Gebote der Rechtsklarheit, Bestimmtheit und Beständigkeit¹⁰⁴ verlangen eine *eindeutige Zuständigkeit von Behörden*. Mischverwaltungen sind nicht zulässig¹⁰⁵.

3.3.3. Ämter in Brandenburg

Eine Aufgabenverschiebung innerhalb der „integrierten Kommunalverwaltung“ wird sich ggf. weniger auf die – in Brandenburg stark belasteten oder in Einzelfällen sogar überlasteten – Gemeinden konzentrieren, sondern vielmehr auf die Ämter, sofern überhaupt gegen die gesetzliche Intention des § 2 Abs. 4 S. 2 LOG eine Herabzornung von Kreisaufgaben vorgenommen werden soll. Zur Gewährleistung einer *bürgernahen Aufgabenerledigung* können den Ämtern Verwaltungsaufgaben übertragen werden, die ansonsten von den Landkreisen wahrgenommen werden. Dabei müssen Ämter über die erforderliche Verwaltungskraft verfügen; Landkreise dürfen hierdurch nicht an Leistungskraft verlieren (§ 5 Abs. 1 S. 2 AmtsO Bbg.). Die Relevanz des Begriffes *bürgernahe Aufgabenerledigung* wird erläutert unter IV. 4., die Herabzornung wird erörtert unter III. 4.

Sofern bislang die Aufgabenverlagerung vom Kreis auf die Gemeinde untersucht wurde, kann im folgenden davon ausgegangen werden, dass amtangehörige Gemeinden ihnen *neu übertragene* Aufgaben gem. § 5 Abs. 4 S. 1 AmtsO auf das Amt weiterübertragen werden. Ausgenommen sind hiervon lediglich die amtsfreien Gemeinden. Gleichwohl besteht *weder eine rechtliche noch eine faktische Pflicht* zur

¹⁰⁴ Siehe *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 1. Aufl. 1996, Art. 20 RN 75 – 92 m.w.N.

¹⁰⁵ Ausführlich zu den Mischverwaltungen *Ronellenfitsch*, Mischverwaltung, S. 48 m.w.N. Er geht dabei von der unbedingten Verfassungswidrigkeit aus.

Weiterübertragung auf das Amt. Vielmehr werden – vermutlich – allein die Ämter organisatorisch und finanziell in der Lage sein, diese Aufgaben zu bewältigen.

Unabhängig von dieser Möglichkeit, können Aufgaben der Kreise durch den Landesgesetzgeber oder den Verordnungsgeber auch *direkt auf die Ämter übertragen* werden. Diese Möglichkeit ergibt sich aus § 5 Abs. 1 S. 1, 1.Halbsatz AmtsO. Ob und inwieweit diese Möglichkeiten durch die (zukünftig mögliche) Bildung von Einheitsgemeinden aufgegeben wird, kann hier nicht weiter beleuchtet werden.

3.3.4. Organleihe

Sonstige Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit bietet die Organleihe. Sie liegt vor, wenn ein bestimmtes Organ neben den Aufgaben *seines Verwaltungsträgers* auch Aufgaben eines *anderen Verwaltungsträgers* wahrzunehmen hat und nur, aber immerhin insoweit als *dessen Organ* tätig wird.

Das in Anspruch genommene Organ hat eine verwaltungsorganisatorische „Doppelstellung“ inne. Das Schwergewicht liegt aber bei seinem Träger. Der „Entleiher“ kann dem „entliehenen“ Organ Weisungen erteilen mit der Folge, dass alle Handlungen und Unterlassungen des Organs dem Entleiher unmittelbar zugeordnet werden.

Beispielsweise kann der Landrat als (untere) *staatliche Verwaltungsbehörde* einen Verwaltungsakt erlassen. In dem Fall wäre nicht der Landkreis, sondern das Land Beklagter in einem Verwaltungsprozess. Auch Schadensersatzansprüche wären gegen das Land zu richten.

Der Grund für das Rechtsinstitut der Organleihe liegt in der Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung. Der dritte Verwaltungsträger erspart sich die Einrichtung und Unterhaltung einer eigenen Behörde und kann sich zudem die Sach- und Ortskenntnis des bestehenden Organs zunutze machen. Außerdem kann im Interesse einer einheitlichen Verwaltungsführung bei ineinander übergreifenden Verwaltungsbereichen eine doppelte Verwaltung vermieden werden¹⁰⁶.

Mit der Organleihe ist eine (echte) Aufgabenverlagerung nicht verbunden. Ob sich die Organleihe eignet, bestimmte herausgelöste (Teil-)Aufgaben eines größeren Komplexes durch das Organ eines anderen Verwaltungsträgers erledigen zu lassen, ist fraglich und hängt von der Aufgabenverzahnung innerhalb des Aufgabenkomplexes sowie von weiteren Faktoren ab. Bei der Erledigung von Bundesaufgaben als

¹⁰⁶ Siehe *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl., § 21 RN 54 f.

(eigene) Angelegenheiten des Landes ist das jeweilige Land für die Behördenstruktur und die Aufgabenverteilung verantwortlich. Ihm obliegt auch die Einschätzung darüber, ob eine Delegation oder etwa eine Organleihe vorgenommen wird.

3.3.5. Beleihung

Bei einer Beleihung liegt ein Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes vor. Definiert wird die „Beleihung“ als Akt der Einbeziehung öffentlicher, aber privatrechtlich organisierter oder privater Stellen in die hoheitliche Verwaltung. So sind Beliehene Privatpersonen oder juristische Personen des Privatrechtes, die im eigenen Namen Verwaltungsaufgaben wahrnehmen¹⁰⁷. Beliehene nehmen eine sog. Behördenfunktion wahr und üben sogar Hoheitsgewalt aus¹⁰⁸. Der Staat macht sich so die Sachkunde, die technischen oder betrieblichen Mittel des Privaten nutzbar. Plastische Beispiel hierfür sind die Notare¹⁰⁹ gem. § 1 Bundesnotarordnung oder etwa Prüfsachverständige für Baustatik¹¹⁰.

Weitere Beispiele für Beliehene sind die mit Polizeigewalt ausgestatteten Luftfahrzeugführer (§ 29 III LuftVG), Schiffskapitäne (§§ 75 I, 101, 106 SeemannsG), Jagdaufseher (§ 25 II BJagdG), Feld- und Forstaufseher und Fischereiaufseher, ferner die amtlich anerkannten Sachverständigen für den Kraftfahrzeugverkehr (Untersuchung von Kraftfahrzeugen gemäß § 29 StVZO: TÜV; Rechtsgrundlage: Kraftfahrersachverständigenengesetz vom 12.12.1971). Zum TÜV führt der BGH (Z 49, 108 (113)) aus: "Die Gutachter- und Prüfertätigkeit des Sachverständigen hängt danach mit der Erteilung der Erlaubnis durch die Verwaltungsbehörde aufs engste zusammen und bildet geradezu einen Bestandteil der von der Behörde ausgeübten und in ihrem Verwaltungsakt (= Erlaubnis) sich niederschlagenden Tätigkeit. Deshalb ist es berechtigt zu sagen, dass der Sachverständige selbst hoheitliche Tätigkeit ausübt (mit Zuteilung der Prüfplakette nach § 29 StVZO erlässt er einen Verwaltungsakt¹¹¹). Damit er sie ausüben kann, wird ihm von der zuständigen Landesbehörde die amtliche Anerken-

¹⁰⁷ Hierzu *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl., § 23 RN 56 ff.

¹⁰⁸ Im einzelnen streitig, aber allgemein anerkannt: BVerwGE 61, 222; BVerwGE 29, 166 (169f.); OVG NW, NJW 1980, 1406 f.; *Steiner*, Öffentliche Verwaltung durch Private, 1975; *Ossenbühl* und *Gallwas*, VVDStRL 29 (1971), S. 137 ff. und 211 ff.; v. *Mutius*, VerwArch 62 (1971), 291 (300) und VerwArch 64 (1973), 433 ff.; *Michaelis*, Der Beliehene, Diss. Münster 1969, S. 90 mit umfangreichen Beispielen.

¹⁰⁹ Außer in Baden-Württemberg.

¹¹⁰ BVerwGE 57, 55 (58).

¹¹¹ So VG München, BayVBl. 1989, 247; BayVG, DÖV 1975, 210 f.; VG Münster, NJW 1967, 171 (172).

nung erteilt, die ihn berechtigt, alle im Straßenverkehrsrecht den amtlich anerkannten Sachverständigen übertragenen Aufgaben wahrzunehmen." Soweit der Beliehene sich im Rahmen der ihm übertragenen Hoheitsgewalt bewegt, übt er ein öffentliches Amt im Sinne von § 839 i.V.m. Art. 34 GG aus. Kommt es insoweit zu Schadensfällen, greift die Amtshaftung ein.

Die Inbeschlagnahme des Rechtsinstitutes des *Beleihung* für die Erledigung oder Übertragung von typischen Verwaltungsaufgaben ist nur insoweit möglich, wie der Beliehene mangelnde Sachkompetenz der Behörden ersetzen oder auf andere Weise Hilfsfunktionen wahrnehmen kann, was allerdings bei der Zulassung von Fahrzeugen bezogen auf den Organisationsablauf nur begrenzt vorstellbar, aber nicht unmöglich ist.

4. Aufgabenübertragung im Bereich der Straßenverkehrszulassung

Wie kann eine Aufgabenübertragung im Bereich des Straßenverkehrsrechtes (Kfz-zulassung [An-, Um- und Abmeldung], Überführungskennzeichen, Führerscheingelegenheiten usw.) durchgeführt werden?

Das zu untersuchende Szenario einer Herabzonung des „Kraftfahrzeugzulassungswesens“ vom Kreis auf die Gemeinden ist mit vielfältigen rechtlichen Problemen verbunden: Es wird im folgenden eingegangen auf die grundsätzliche Zuständigkeitsverteilung im „Bund-Länder-Kreis-Gemeinde-Verhältnis“ (1.), auf Einzelzuständigkeiten der Kreise als Zulassungsbehörde (2.), gesetzliche Weiterübertragungsmöglichkeiten (3. und 4.) und die freiwillige Aufgabenübernahme durch die Gemeinden (5.).

4.1. Grundsätze der Delegation straßenverkehrsrechtlicher Zuständigkeiten

Ausgangspunkt für eine rechtliche und tatsächliche Untersuchung sind Art. 83, 85 GG, Art. 96 Verf. Bbg., §§ 5 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 LOG Bbg. und die „Verordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechtes (StVRZVO)“¹¹².

Neben der Schaffung materiellen Rechts verlangen die Bundesgesetze StVG, StVO und StVZO ein konkretes Behördensystem. Zuständigkeiten verteilen sich danach auf untere und obere Verwaltungsbehörden (siehe z.B. § 68 StVZO). Hingegen lassen die Gesetze die Landesbehörden unbenannt. Der Landesgesetzgeber hat folglich Spielraum zur Ausgestaltung des Behördensystems und kann Zuständigkeiten in Eigenregie festlegen, solange die im Zulassungsrecht (bundesrechtlich) verankerte Verteilungssystematik (untere und obere Verwaltungsbehörden) beachtet wird.

4.2. Landkreiszuständigkeiten im Kfz-Wesen

Zuständigkeiten in Angelegenheiten des Straßenverkehrs und des Zulassungswesens verteilen sich auf folgende Behörden:

- das Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr (§ 1 StVRZVO)
- das Landesamt für Bauen, Verkehr und Straßenwesen (§ 2 StVRZVO)
- das Autobahnamt (§ 3 StVRZVO) und
- die Landkreise und kreisfreien Städte (§ 4 StVRZVO).

¹¹² Abgekürzt: Straßenverkehrsrechtszuständigkeitsverordnung Brandenburg = StVRZVO vom 26.2.1999 (GBl. II, S. 166) zuletzt geändert durch Verordnung vom 24. Juli 2002 (GBl. II, S. 430).

Hierbei nehmen die Landkreise und kreisfreien Städte gleichzeitig die Funktionen als *untere Straßenverkehrsbehörde* gem. § 44 Abs. 1 S. 1 StVO sowie als *untere Verwaltungsbehörde* gem. § 68 Abs. 1 S. 1 StVZO ein. Ihnen obliegen eine Reihe von Aufgaben (siehe nachfolgende Beschreibung), die der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber als sog. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (gem. § 4 Abs. 5 StVRZVO) übertrug. Rechtsdogmatisch folgt aus der Einstufung als pflichtige Weisungsaufgaben (§ 2 Abs. 3 S. 1 und 3 LKrO Bbg.), dass das Land - generell oder im Einzelfall - Anordnungen und Weisungen an den Landkreis erteilen kann, die dieser zu beachten und auszuführen hat.

Übertragen wurden – rechtstechnisch – *keine* Bereiche der Bundesauftragsverwaltung¹¹³, sondern der Regelverwaltung („Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit“) gem. Art. 83 GG. In der Systematik der Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) wurde hier eine aus einem Bundesgesetz hervorgehende Aufgabe, für die die Länder die Ausführungspflicht¹¹⁴ „als eigene Angelegenheit“ trifft (Art. 83 GG), auf die Kreise (und kreisfreien Städte) gem. § 2 Abs. 3 S. 3 LKrO Bbg. weiter übertragen.

In sachlicher Hinsicht haben §§ 44 StVO, 68 StVZO nur die Behördeneinteilung in untere, höhere und oberste Landesbehörden oktroyiert – also eine Regelvorgabe über Status und Hierarchie der Behörden gesetzt. Eine konkrete Behördenzuordnung nahm erst das Land Brandenburg durch Erlass der StVRZVO vor.

In der vorliegenden Untersuchung interessieren vornehmlich die bürgerbezogenen Dienste und Aufgaben wie Kfz-anmeldung, -ummeldung und –abmeldung sowie die Erteilung von Sonderkennzeichen und Führerscheingelegenheiten. Den Landkreisen obliegen Zuständigkeiten gem. § 4 StVRZVO u.a. in folgenden Bereichen:

1. Ausnahmen i.S.v. § 74 Abs. 1 Nr. 1 Fahrerlaubnisverordnung
2. Erlaubnisse wegen übermäßiger Straßenbenutzung (§ 29 Abs. 2 StVO) und Kfz-veranstaltungen während der Nachtzeit (§ 30 Abs. 2 StVO)¹¹⁵
3. Erlaß von Straßennutzungsbeschränkungen und -verboten gem. § 45 StVO – Verkehrszeichen usw. (außer Autobahnen)¹¹⁶

¹¹³ Diese sind fakultativ zugelassen gem. Art. 87 b Abs. 2; 87 c; 89 Abs. 2 S. 3 und 4; 120 a GG oder obligatorisch Art. 90 Abs. 2, 104 a Abs. 3 S. 2, 108 Abs. 3 GG.

¹¹⁴ Umfassend *Dittmann*, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 1. Aufl. 1996, Art. 83 RN 8 f.

¹¹⁵ § 4 Abs. 2 Nr. 2 StVRZVO.

¹¹⁶ § 4 Abs. 2 Nr. 3 StVRZVO.

4. Erteilung von Ausnahmegenehmigungen z.B. für Halt- und Parkverbote, Zeit- und Zonenparkverbote, von Abschleppregeln, vom Sonntagsfahr- und –parkverbot, für Sonderbenutzungen i.S.d. StVO oder für die Mitnahme von Personen oder Tieren (§ 46 Abs. 1 Nr. 1-4c und 5a-12 StVO)¹¹⁷
5. Anordnung der Vorladung zum Verkehrsunterricht (§ 48 StVO)¹¹⁸
6. Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach § 4 Abs. 1 und 3 der Ferienreiseverordnung¹¹⁹
7. Anerkennung der und Aufsicht über die sog. Sehteststellen gem. § 67 Abs. 1, 3 Satz 4 Fahrerlaubnisverordnung¹²⁰
8. Anerkennung der und Aufsicht über die Stellen für die Unterweisung in lebensrettenden Sofortmaßnahmen (Erste Hilfe) gem. § 68 Abs. 1, und die Aufsicht über die Inhaber der Anerkennung nach § 68 Abs. 2 Satz 6 Fahrerlaubnisverordnung¹²¹
9. die Ausführungen des Fahrlehrergesetzes und darauf beruhenden Rechtsverordnungen sowie deren Überwachung, soweit nicht das Landesamt für Bauen, Verkehr und Straßenwesen zuständig ist

sowie weitere hier nicht zu erläuternde Bereiche.

Die früher in § 4 Abs. 2 Nr. 7 StVRZVO gesondert aufgezählte Zuständigkeit für die Zuteilung amtlicher Kennzeichen (§§ 18 Abs. 1; 23 Abs. 1 StVZO) (einfache Kennzeichen schwarz/weiß) sowie der Sonderkennzeichen¹²² ist mit der Neufassung der Verordnung entfallen. Grund hierfür war eine Neuordnung einiger Bereiche des Straßenverkehrsrechtes – hier: des StVG, der StVO und der StVZO – in den Jahren 1998 und 2000 durch den Bundesgesetzgeber. Dem musste der Landesgesetzgeber in Brandenburg mit der StVRZVO folgen, da insbesondere die StVO aber auch die StVZO in ihrer Systematik geändert wurden. So wurde z.B. die Regelungen über die Personen aus der StVZO in das StVG überführt.

¹¹⁷ § 4 Abs. 2 Nr. 4 StVRZVO.

¹¹⁸ § 4 Abs. 2 Nr. 5 StVRZVO.

¹¹⁹ § 4 Abs. 2 Nr. 6 StVRZVO.

¹²⁰ § 4 Abs. 2 Nr. 7 StVRZVO.

¹²¹ § 4 Abs. 2 Nr. 8 StVRZVO.

¹²² Zuteilung von Saisonkennzeichen (§§ 18 Abs. 1; 23 Abs. 1 b StVZO); Zuteilung von sog. Oldtimer-Kennzeichen (§§ 18 Abs. 1; 23 Abs. 1 c StVZO); Zuteilung von Namenskennzeichen (§§ 18 Abs. 4; 64 b StVZO); Zuteilung von Versicherungskennzeichen (§§ 18 Abs. 2; 29 e StVZO); Zuteilung sog. Überführungs- oder Kurzzeitkennzeichen (§ 28 StVZO).

In der StVRZVO nicht erwähnt werden nunmehr die „früheren“ und „normalen“ Zuständigkeiten der Landkreise bei der Zulassung von Kraftfahrzeugen. Dies war auch nicht mehr durch gesonderte landesrechtliche Regelung (StVRZVO) erforderlich. Denn nunmehr ordnete der Bundesgesetzgeber in § 18 Abs. 1 StVZO an, dass die *Verwaltungsbehörde (Zulassungsbehörde)* die Zulassungen erteilt. Zugelassen ist ein Fahrzeug dann, wenn ihm eine Betriebserlaubnis (oder EG-Typgenehmigung) und ein amtliches Kennzeichen erteilt wurde. Die §§ 19-21 StVZO regeln die Voraussetzungen einer Betriebserlaubnis. Diese sind zumeist vom Fahrzeughalter nicht zu beeinflussen und bereits den Fahrzeugherstellern erteilt worden.

In § 23 StVZO werden die hier allein relevanten Voraussetzungen der Zuteilung amtlicher Kennzeichen geregelt, wobei *ohne* Differenzierung zwischen verschiedenen *Kennzeichenarten* die *Verwaltungsbehörde (Zulassungsbehörde)* gem. § 23 Abs. 1 S. 1 StVZO zuständig ist. Der Bundesgesetzgeber nahm somit in Zusammenwirken von § 23 Abs. 1 S. 1 und § 68 Abs. 1 StVZO eine *präjudizielle Zuständigkeitsentscheidung* bzw. *Zuständigkeitsabgrenzung* vor, ohne allerdings dem Landesgesetzgeber eine konkrete Behördenzuordnung aufzugeben. Dieser hat dann durch § 4 Abs. 1 StVRZVO die endgültige Zuordnungsentscheidung getroffen.

Daraus folgt, dass eine beabsichtigte oder geplante *Aufgabenübertragung* von den Kreisen auf die Gemeinden – zunächst ungeachtet der dem Land zustehenden Organisationskompetenz – *nur allumfassend* vorgenommen werden kann. Eine Extraktion und Weiterdelegation lediglich einzelner Aufgaben aus dem Kreis der Gesamtzuständigkeiten ist nur in engen Grenzen möglich:

4.2.1. Teilaufgabenübertragung

Zunächst würde nämlich auf der Ebene der „unteren Verwaltungsbehörde“ und der „unteren Straßenverkehrsbehörde“ eine Aufgabentrennung vorgenommen werden und ein doppelt-gestuftter Behördenaufbau eingeführt. Für einige Bereiche wäre der Landkreis „untere Verwaltungsbehörde“, für andere – ggf. herausgelöste – Bereiche hätte z.B. die Gemeinde oder das Amt diesen Status, sofern das Amt direkt mit der Erledigung einzelner Aufgaben betraut wird. Dies verstieße eklatant gegen Grundsätze des Verwaltungsorganisationsrechtes, etwa die institutionellen Beziehungen innerhalb der Verwaltung, den gleichmäßigen Verwaltungsvollzug sowie der Arbeitsteilung und zöge Weisungskompetenzkonflikte oder Aufsichtskonflikte nach sich. Der Bundesgesetzgeber bündelte in seiner letzte Novellierung von StVO und StVZO die

Zulassung von Fahrzeugen bei der unteren Verwaltungsbehörde. Er betraute allein die untere Verwaltungsbehörde mit der Erledigung sämtlicher Zulassungsaufgaben und ließ keinen erkennbaren Spielraum für eine ggf. beabsichtigte *Aufgabenteilung* auf der Kommunal- oder Landesebene. Diese Intention ist insbesondere dem § 68 Abs. 1 StVZO zu entnehmen, indem es heißt:

„Diese Verordnung wird, soweit nicht die höheren Verwaltungsbehörden zuständig sind, von den nach Landesrecht zuständigen unteren Verwaltungsbehörden ... [...] ausgeführt.“

Bis auf die im Einzelfall zuständigen höheren Verwaltungsbehörden sollen die Aufgaben der StVZO somit *von den unteren Verwaltungsbehörden erledigt werden*. Ihnen obliegt somit ein Aufgabenbündel, welches nicht ohne weiteres entflochten werden darf, da bereits der Bundesgesetzgeber in der StVZO ein kompliziertes Geflecht von Zulassungs-, Überwachungs-, Sicherungs-, Kennzeichnungs-, Eintragungs- und Mitteilungspflichten anlegte:

- So regelt § 25 StVZO detailliert und dezidiert die Behandlung von Fahrzeugbriefen. Ein direkter persönlicher Kontakt zwischen Fahrzeuginhabern (oder vertretungsberechtigten Personen) und der Zulassungsstelle ist danach unerlässlich. Beispielsweise könnte eine in § 25 Abs. 1 S. 5 StVZO geforderte *sofortige Aushändigung eines Fahrzeugbriefes* nicht erfolgen, müsste der Brief für notwendige Eintragungen oder die Erstellung eines neuen Datenblattes (z.B. bei Beschädigungen) erst innerhalb einer Behörde oder gar zu einer anderen Behörde oder Stelle versendet werden. Eine Trennung behördlicher Zuständigkeiten oder die einfache (materiell-rechtliche) Delegation der Aufgabe der Kfz-zulassung vom Kreis auf die Gemeinden (resp. Ämter) führt mit Sicherheit auch zu einem Kostenanstieg durch eine größere Anzahl befasster (gleichgeordneter) Behörden. Ob hierbei die Verbindung von back-office-Bereichen und die Vernetzung veritable Einsparungen erbringen, unterliegt einer gesonderten Investitions- und Kostenrechnung.
- Auch zur sog. Abstempelung von Kfz-kennzeichen gem. § 23 Abs. 4 S. 5 StVZO ist das Fahrzeug vorzuführen und ein direkter Kontakt zwischen Fahrzeughalter und (sachlich und örtlich) zuständiger Behörde unerlässlich.

Diese Beispiele belegen exemplarisch die Notwendigkeit eines auf der unteren Verwaltungsebene angesiedelten „zentralen“ Verwaltungsorgans (Behörde), was eine Teilaufgabenübertragung mit Sicherheit ineffizient machen würde.

In rechtlicher Hinsicht regelt der Landesgesetz- bzw. -verordnungsgeber bereits nach der Grundregel der Art. 83, 84 Abs. 1 GG zwar die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Er hat sich dabei aber an dem Bundesgesetz zu orientieren. Überdies kann das Bundesgesetz „etwas anderes bestimmen“ (Art. 84 Abs. 1, 3. Hs. GG). Solch eine *andere* Bestimmung liegt hier vor. Hätte der Bundesgesetzgeber eine „freiere“ Vollziehung der StVZO durch die Behörden der Länder zulassen wollen, so wäre eine andere Formulierung der Zuständigkeit möglich gewesen.

Er strebte mit der gewählten Formulierung aber ersichtlich eine „gebündelte“ Ausführung der den einzelnen Behörden zugewiesenen Aufgaben an.

4.2.2. „Aufgabenquerverbund“ (Querzonung)

Der Bundesgesetzgeber hat eine eindeutige Festlegung getroffen, dass – unabhängig von der *sachlichen* Zuständigkeit – die Behörde des Wohnortes, subsidiär des Aufenthaltsortes oder des Sitzes (bei Behörden und Unternehmen usw.) *örtlich* zuständige Behörde ist (§ 68 Abs. 2 StVZO). Zuständig ist die Behörde, deren Zuständigkeit bei Einleitung des behördlichen Verfahrens gegeben ist¹²³. Ein späterer Wohnortwechsel ist unschädlich¹²⁴.

Mit der gegenständlichen (sachlichen) Zuständigkeit verband der Bundesgesetzgeber die örtliche Zuständigkeit, welche wiederum durch das in der StVZO angelegte System von unterer, höherer und oberster Verwaltungsbehörde determiniert sind. So muss der Landesgesetzgeber bzw. -verordnungsgeber bei der Behördeneinteilung im sachlichen Sinne (in untere, höhere und oberste Verwaltungsbehörden) auch eine örtliche Abgrenzung vornehmen. Dieser *Ortsbezug* wird *automatisch* durch die *konkrete Benennung der Gebietskörperschaften* als sachlich und örtlich zuständige Behörden hergestellt. Abweichungen hiervon müssen durch den Landesgesetz- bzw. Verordnungsgeber spezialgesetzlich geregelt werden.

Ungeachtet dessen kann gem. § 68 Abs. 2 S. 2 StVZO eine *an sich unzuständige Behörde* mit Zustimmung der zuständigen gleichgeordneten Behörde einen *Antrag bearbeiten und erledigen*. Die Zustimmung muss *vor Bearbeitung* bzw. Entscheidung der an sich unzuständigen Behörde vorliegen, um rechtswirksam zu sein. Hieraus könnte der Schluss gezogen werden, dass – ggf. im Wege einer Generalzustimmung

¹²³ Rüth, in: Full/Möhl/Rüth, Straßenverkehrsrecht, 1980, S. 1855 RN 8.

¹²⁴ BVerwG, VRS (Verkehrsrechtssammlung) 28, 395.

zu einem bestimmten Kreis von Geschäften – eine örtlich unzuständige Behörde tätig werden kann. In Betracht käme eine Zustimmung der Landkreise, bestimmte Aufgaben der StVZO durch die Ämter oder die Gemeinden erledigen zu lassen.

Aus zweierlei Gründen ist dies jedoch nicht statthaft:

- Einerseits müssen nach dem Wortlaut des § 68 Abs. 2 S. 2 StVZO die bearbeitende (auswärtige) und die zustimmende Behörde „gleichgeordnet“ sein, d.h. *hierarchisch auf gleicher Stufe* stehen. Das ist bei Ämtern/Gemeinden gegenüber den Kreisen nicht der Fall.
- Andererseits kann die Zustimmung nicht generell für einen Kreis von Tätigkeiten erteilt werden, denn das käme einer *verwaltungsorganisatorischen Maßnahme* gleich. Vielmehr kann erst auf einen Antrag hin die Zustimmung erteilt werden. Es ist nicht ersichtlich, dass § 68 Abs. 2 S. 2 StVZO *generalisierend* eine örtliche Zuständigkeitsverschiebung für bestimmte Anträge oder Geschäfte zulassen wollte. Diese Interpretation wird auch unterstützt durch die Vorschrift des § 70 StVZO, der eine gesonderte und abschließende Ausnahmeregelung für jene Bereiche enthält, für die Ausnahmen statthaft sind.

4.2.3. Ausnahmen

Die StVZO enthält in § 70 einen Katalog von *Ausnahmemöglichkeiten*. Diese betreffen zumeist nicht den Bereich der Kfz-zulassungen (Erteilung amtlicher Kennzeichen), sondern Ausnahmen bei der Betriebserlaubnis oder der Bauart von Fahrzeugen. Lediglich § 70 Abs. 1 Nr. 2 StVZO erteilt – scheinbar generalklauselartig – der zuständigen obersten Landesbehörde die Befugnis, „... von allen Vorschriften dieser Verordnung ...“ Ausnahmen zuzulassen.

Solche *Ausnahmen* sind aber nach dem Wortlaut der StVZO entweder *nur in bestimmten Einzelfällen* oder *allgemein bezogen auf einen Kreis bestimmter Antragsteller* zulässig. Diese Befugnis enthält wortlautgemäß keine Kompetenz für *einzelne Ausnahmen* in der *Verwaltungsorganisationsstruktur*, sondern bezieht sich lediglich auf *Einzelfälle* (objektiv-rechtlich) oder allgemein *einzelne Antragsteller* (subjektiv-rechtlich). Den Landkreisen ist es somit verwehrt, im Wege über die Einzelausnahmemöglichkeit(en) bestimmte Aufgabentypen auf andere Verwaltungsträger (z.B. Gemeinden) auszugliedern. Fraglich ist, ob bei einer wertenden Betrachtung dennoch organisationsrechtliche Maßnahmen von der Ausnahmemöglichkeit mit umfasst sein könnten:

- Dies muss schon im Ansatz abgelehnt werden. Der Systematik des § 70 Abs. 1 StVZO ist zu entnehmen, dass bestimmte Behörden (z.B. Nr. 1 die höheren Verwaltungsbehörden; Nr. 2 die zuständigen obersten Landesbehörden; Nr. 3 das Bundesministerium für Verkehr; Nr. 4 das Kraftfahrt-Bundesamt usw.) in Einzelfällen Ausnahmen genehmigen können. Weder eine Wortlautinterpretation noch eine teleologische Interpretation bieten Anhaltspunkte dafür, dass sich diese Ausnahmen auf die *Behördenstruktur* oder zumindest die *Behördenzuständigkeit* beziehen sollen.

- Jedenfalls fehlen bundesrechtliche Ausnahmeregelungen, die das Kompetenzgefüge, die spezielle Behördenhierarchie betreffen und eine Öffnungsklausel für Änderungen in der Organisationsstruktur der Zulassungsbehörden enthalten. Evident schaffte der Bundesgesetzgeber in der StVZO keinen Raum für variable Modelle der Behördeneinteilung und hat dies i.S.v. Art. 83 GG den Ländern überlassen.

Daneben bietet sich eine – versteckt liegende – Ausnahmemöglichkeit für die örtliche Zuständigkeit:

- In § 68 Abs. 2 S. 1, 2. Halbsatz StVZO begründete der Bundesgesetzgeber die örtliche Zuständigkeit durch den Wohnort (subsidiär den Aufenthaltsort usw.) nur, „..., soweit nichts anderes vorgeschrieben ist, ...“. Folglich kann in all jenen Fällen, in denen die StVZO keine Vorschriften enthält, der Landesgesetzgeber von der Wohnortzuständigkeit abweichen. Bedenken gegen diese Regelung sind nicht ersichtlich, zumal der Landesgesetzgeber gerade in örtlicher Hinsicht einen Gestaltungsspielraum haben muss, wenn Art. 83, 84 Abs. 1 GG im Ergebnis inhaltlich nicht leerlaufen und dem Land zumindest eine Restregelungskompetenz in verwaltungsorganisatorischer Hinsicht verbleiben soll.

Zwischenfazit:

Eine Delegation von Aufgaben der Kfz-zulassung hat der *Bundesgesetzgeber* nicht vorgesehen und ist auch nicht möglich, da die StVZO durch die Länder als eigene Angelegenheit ausgeführt wird. Den Bundesländern steht somit die Kompetenz zur Aufgabenverlagerung im Kfz-zulassungswesen zu. Deshalb ist es den *Kreisen* verwehrt, von sich aus Aufgaben auf eine andere staatliche Ebene zu verlagern.

Ein echtes (materiell-rechtliches) Aufgabensplitting im Sinne der Aufspaltung von bislang bei den Kreisverwaltungen gebündelten Zulassungsaufgaben ist nur in den Grenzen von § 68 Abs. 1 StVZO möglich. Hiernach kann der Landesgesetzgeber

bzw. –verordnungsgeber die Behördenzuordnung vornehmen. Er darf dabei allerdings keine Doppelzuständigkeiten schaffen¹²⁵, damit Überschneidungen bei der Aufgabenerfüllung ausgeschlossen sind¹²⁶.

Die örtliche Zuständigkeit in Zulassungsfragen kann das Land Brandenburg aufgrund § 68 Abs. 2 S. 1, 2. Halbsatz StVZO abweichend von der Wohnortzuständigkeit regeln.

4.3. Einzelfragen zur Delegation von Kreisaufgaben auf Gemeinden

Eine materiell-rechtliche Weiterübertragung der Kfz-zulassung auf die Gemeinden kann in keinem Fall *durch die Landkreise selbst* oder etwa den *Kreistag* erfolgen. Denn die Weiterübertragung steht in der ausschließlichen Organisationskompetenz des Landes Brandenburg (siehe oben IV. 1.).

4.3.1. Voraussetzungen einer Delegation

Eine Aufgabenverschiebung zu den Gemeinden *durch den Landesgesetzgeber* ist an strenge Voraussetzungen geknüpft:

Zunächst wäre gem. § 3 Abs. 4 S. 1 GO Bbg. ein Gesetz im formellen Sinne erforderlich. Darüber hinaus ist die Weitergabe straßenverkehrs- und zulassungsrechtlicher Aufgaben nur als „Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung“ gem. § 3 Abs. 4 S. 3 GO Bbg. zulässig. Bislang wurde in der Sache nämlich eine eigentliche (!) Landesaufgabe gem. Art. 83 GG (keine Landesauftragsangelegenheit¹²⁷) zunächst auf die Kreise (§ 2 Abs. 3 S. 3 LKrO Bbg.) übertragen. Der rechtlich unklare Begriff der „Weiterübertragung“ suggeriert eine „Erstübertragung“ auf die Kreise und von diesen nachfolgend „weiter“ auf die Gemeinden (§ 3 Abs. 4 S. 3 GO Bbg.). Die Aufgabenpflicht könnte aber – nach Änderung des Landesrechtes und durch das Land – *direkt*

¹²⁵ Siehe den Wortlaut des § 2 Abs. 3 S. 1, 2. Halbsatz LOG.

¹²⁶ Rudolf, in: Erichsen/Martens (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl., § 56 RN 2, 44 ff.

¹²⁷ Der Aufgabentyp der „Landesauftragsangelegenheit“ ist im Kommunalrecht von Brandenburg (z.B. § 3 Abs. 5 und 7 GO Bbg.), Rheinland-Pfalz (§ 2 Abs. 2 KomO Rh.-Pf.) und Saarland (§ 6 GO Saarl.) eingeführt. Sie sind – neben den Bundesauftragsangelegenheiten – strukturell zum Bereich der Weisungsaufgaben aus dem „übertragenen Wirkungsbereich staatlicher, also nicht kommunaler Aufgaben“ zuzuordnen. Hierbei steht jedoch nicht etwa dem Bund ein Weisungsrecht zu, sondern allein den Ländern, da sie das Straßenverkehrsrecht (bis auf einzelne Ausnahmen) als eigene Angelegenheiten ausführen. Es macht insoweit keinen Unterschied, ob eine mögliche Weiterübertragung als Auftragsangelegenheit oder als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung vorgenommen wird. Zum Streitstand Gordes, in: Buhrke/Gordes/Graf/Rademacher/Tillann/Zenker, (Hrsg. Städte- und Gemeindebund), Kommunalverfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, Loseblatt Stand Mai 1996, § 3 Nr. 4.

auf die Gemeinden oder die Ämter verlagern werden. Die Erstattung der Kosten gem. § 4 Abs. 1 GO Bbg. ist zu beachten.

4.3.2. Problemschwerpunkte

Weitaus schwieriger einzuschätzen ist die Frage, ob durch die Übertragung der Straßenverkehrsaufgaben „nach unten“ (Herabzonung) eine Gemeinde in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt werden könnte.

- Ein Gesetz mit Einwirkungen auf die Gemeinden darf deren Selbstverwaltungsrecht nicht soweit einschränken, dass es von innen ausgehöhlt wird und damit die Gemeinde die Möglichkeit zur eigenständigen, kraftvollen Betätigung verliert. Die Gesetzeseinwirkung muss durch tragfähige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sein¹²⁸. Dies bedeutet, dass der Gesetzgeber die Beeinträchtigung auf das unbedingt notwendige Maß beschränken muss und im übrigen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und das Willkürverbot zu beachten hat. Die beabsichtigte Organisationsmaßnahme könnte – bei detaillierter Einzelfallbetrachtung – durch eine Aufgabenüberfrachtung in die Nähe einer Selbstverwaltungseinschränkung gelangen. Denn, obgleich eine Neuordnung des Zulassungswesens kostenneutral für die Gemeinden wäre (§ 4 Abs. 1 GO Bbg.), hätte der Aufgabenzuwachs einen Anstieg der von den Gemeinden zu erledigenden „Sachmaterien“ zur Folge mit dem Ergebnis, dass – ungeachtet der Kosten – aufgrund anderer, nicht beeinflussbarer Faktoren wie z.B. die Zeit oder anderer fixer Belastungsgrößen die Gemeinde faktisch ihre Kraft für eine eigenverantwortliche, kraftvolle Betätigung in Selbstverwaltungsangelegenheiten verliert oder einbüßt¹²⁹. Dies bliebe zu gegebener Zeit zu prüfen.

- Schließlich könnten diese Aufgaben nicht als *pflichtige* Selbstverwaltungsaufgaben¹³⁰ weitergereicht werden, da Selbstverwaltungsaufgaben – gleichgültig, ob pflichtige oder freiwillige – in eigener Verantwortung der Gemeinden gem. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG erledigt werden und deshalb nur der *Rechtsaufsicht* unterliegen, also auf ihre Recht- und Gesetzmäßigkeit überprüfbar sind. Dieser – eingeschränkte – Überprüfungsmaßstab konterkariert jedoch den bundesgesetzlichen *Auftrag einer Weisungs-*

¹²⁸ BVerfG NVwZ 1982, 367 f. und Buhrke/Gordes/Graf/Rademacher/Tillann/Zenker, (Hrsg. Städte- und Gemeindebund), Kommunalverfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, Loseblatt Stand Mai 1996, § 3 Nr. 6.

¹²⁹ Das BVerfG lehnt allerdings in den Fällen übertragener staatlicher Aufgaben (Auftragsangelegenheiten) bereits eine Tangierung des Schutzbereiches von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ab, vgl. BVerfG NVwZ 1989, 45 ff.

¹³⁰ Zum Streitstand und zu Distinktionen der sog. pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben *Gern*, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl. 1997, RN 237 – 239.

befugnis oberster und höherer Verwaltungsbehörden an jeweils niedere, wie ihn z.B. § 44 Abs. 1 S. 2 StVO fest schreibt. Gesetzlich bestimmte Weisungsbefugnisse sind allerdings nur im Wege der *Fachaufsicht* zu ausüben, welche wiederum nicht zur Überwachung von Selbstverwaltungsangelegenheiten eingesetzt werden darf. Solche Angelegenheiten unterliegen lediglich der *Rechtsaufsicht*.

Denkbare minenfreie Umwege¹³¹ um § 44 Abs. 1 S. 2 StVO sind nicht ersichtlich, da staatsorganisationsrechtlich der Grundsatz besteht: *Bundesrecht bricht Landesrecht* (Art. 31 GG). Der Landesgesetzgeber hat zwar die Pflicht und die Befugnis, die Behördenzuordnung innerhalb seines Landes vorzunehmen; er darf hierbei jedoch nicht den bundesrechtlichen Primat materiell-rechtlicher Regelungsbefugnis (Art. 72, 74 GG) negieren oder zumindest egalisieren.

- An dieser Stelle ist auf die gesetzgeberische Intention und das organisationsrechtliche Moment des § 2 Abs. 4 LOG einzugehen. Die hier beschriebene Übertragung von Verwaltungsaufgaben von den verschiedenen Landesbehörden auf die Landkreise und kreisfreien Städte sollte die Dezentralität der Aufgabenerfüllung unterstreichen und zu einer sachgerechten, wirtschaftlichen und effektiven Aufgabenerfüllung führen. Insbesondere zielt diese Regelung darauf ab, eine „größtmögliche Bündelung von Verwaltungsaufgaben bei den Landkreisen (und kreisfreien Städten) anzustreben“. Gemäß dieser Formulierung wurde zwar die Aufgabenübertragung vom Land auf die Kreise mit Wirkung zu Beginn des Jahres 1997 geregelt; gleichwohl betont diese Bündelungsregelung in der Zusammenschau mit den Zielen der Wirtschaftlichkeit und Effizienz das *Prinzip der Konzentration von Landesaufgaben bei den Kreisen und kreisfreien Städten*. Die Aufgaben der Straßenverkehrszulassung sind Landesaufgaben, die das Land als eigene Angelegenheit ausführt.

Die Divergenzen zwischen den Prinzipien der *Konzentration von Landesaufgaben bei der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde* und der *dezentrierten Aufgabenerfüllung in der Fläche* hat das Land bei seiner Entscheidung, Aufgaben der Straßenverkehrszulassung zu übertragen, zu beachten und in einen schonenden Ausgleich zu bringen.

Führt die *Herabzonung* von Aufgaben zu einer *Überfrachtung der Gemeinden*, so müsste von dem Vorhaben Abstand genommen werden. Schließlich wären die Kreise im Rahmen ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion ohnehin gefordert, den

¹³¹ Begriff nach Osterloh, VVDStRL 54 (1995), S. 204 ff. (209).

Gemeinden im Notfall zu helfen, sie zu stützen. In diesem Fall erwiese sich die „zwangsweise“ Herabzonung durch den Landesgesetzgeber schließlich als Bumerang für die Kreise. Letztere wäre im Rahmen ihrer Förderungs-, Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion (§ 2 Abs. 1 LKrO Bbg.) zur Übernahme der von den Gemeinden nicht mehr zu bewältigenden Aufgaben gezwungen (siehe oben unter II. 2. b)). Schließlich waren die Kreise zuvor ohnehin „Inhaber“ der Aufgabenkompetenz.

4.4. Weiterübertragung gem. § 3 Abs. 5 GO Bbg.

Eine kommunalrechtliche Besonderheit und als solche gesetzlich klar umrissen ist § 3 Abs. 5 GO Bbg., wonach zur „... Gewährleistung einer bürgernahen Aufgabenerledigung [...] Städten und Gemeinden, die über die erforderliche Verwaltungskraft verfügen, durch Gesetz Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung [...] übertragen werden [können], die ansonsten die Landkreise wahrnehmen ...“. Hier ist ein weiterer Anknüpfungspunkt für eine Aufgabenübertragung von Kreisaufgaben an die Gemeinden im Bereich straßenverkehrsrechtlicher Zulassungen:

Zunächst ist unklar, ob die Übertragungsmöglichkeit auf ein freiwilliges Moment aufbaut¹³², eine Absprache oder Vereinbarung der Aufgabenübertragung vorangegangen sein muss. Dem Wortlaut ist eine solche Interpretation *nicht zu entnehmen*, weshalb zunächst von einer „zwangsweisen“ Aufgabenübertragung von den Kreisen auf die Gemeinden ausgegangen werden muß.

Voraussetzung eines Übertragungsaktes ist die Gewährleistung einer sog. bürgernahen Verwaltung:

Der Begriff der „bürgernahen Verwaltung“ ist *kein* (feststehender) *Rechtsbegriff* und demzufolge interpretations- und ausfüllungsbedürftig. Das konturenlose Schlagwort¹³³ „Bürgernähe“ erfasste *früher* die Partizipation des „Stimmbürgers“ an der politischen Willensbildung und an demokratischen Entscheidungsprozessen innerhalb der Gemeinde, also Anhörungs-, Antrags- und Mitbestimmungsrechte¹³⁴. Heute möchte man hierunter zumeist die „Kundennähe“ des Bürgers subsumieren¹³⁵. „Nähe“ wird in diesem Zusammenhang vor allen Dingen mit geographischer Nähe gleichgesetzt und

¹³² Siehe hierzu unter 3.

¹³³ Siehe bereits Grawert, VVDStRL 36 (1978), S. 277 (316).

¹³⁴ Grawert, VVDStRL 36 (1978), S. 277 (316).

¹³⁵ Kritisch hierzu Laux, AfK 1995, 229 (246).

meint eine kurze Entfernung für den Behördengang. Dagegen wird im allgemeinen weniger auf die sachliche Nähe (Sachnähe) rekurriert¹³⁶.

Ungeachtet der konkreten Schwerpunktsetzung auf örtliche oder sachliche Nähe entscheidet für die Zulässigkeit einer – ggf. teilweisen – Weiterübertragung von Kreisaufgaben auf Gemeinden deren *Verwaltungskraft*. Gemeinden müssen über die nötige Verwaltungskraft für eine Aufgabenübernahme verfügen, Kreise dürfen eine solche nicht durch „Aufgabenzug“ verlieren. Immerhin ist nämlich das Land verpflichtet, den Gemeinden (gem. § 4 Abs. 1 GO Bbg.) und den Kreisen (gem. § 3 Abs. 1 LKrO Bbg.) *alle* aus der Übertragung resultierenden Kosten zu erstatten. Eine Weiterübertragung von Kreisaufgaben hat in jedem Fall landesweit eine u.U. kosten-trächtige Verwaltungsneuorganisation zur Folge. Im Rahmen dieser Untersuchung kann auf den Themenbereich „Kosten“ nicht eingegangen werden. Weitere hierauf bezogene Fragen müssen deshalb einer gesonderten Prüfung überlassen bleiben.

Einige Probleme sind jedoch bereits derzeit virulent:

- Einerseits scheint § 3 Abs. 5 GO Bbg. genau das Ziel zu definieren, welches die Herabzonung der Straßenverkehrs- und –zulassungsaufgaben auf die Gemeindeebene bezwecken soll – nämlich die beabsichtigte *Bürgernähe*. Ob allerdings eine „bürgernahe Aufgabenerledigung“ als Präsenz vor Ort verstanden werden muss, kann angezweifelt werden¹³⁷. Bürgernähe kann grundsätzlich auch durch sachliche Nähe erreicht werden, d.h. den Gemeinde- oder Kreiseinwohnern einen erleichterten Zugang zur Verwaltung zu verschaffen, indem z.B. Öffnungszeiten ausgedehnt oder arbeitnehmerfreundlich in die Abendstunden verlagert werden. Die dünne Besiedelung Brandenburgs ist dabei ein gesondertes Problem.
- Es bleibt gründlich abzuwägen, ob das Herabstufen z.B. der Kfz-zulassung auf die Gemeinden überhaupt zum gewünschten Erfolg einer *örtlichen* und/oder *sachlichen* Bürgernähe führen kann. Abwägungsparameter könnten Kosten- und Arbeitsmehrbelastungen der Gemeinden, zu erwartende Wege- und Zeitersparnis für die Einwohner¹³⁸ sowie Einsparungen bei der Bearbeitungszeit¹³⁹ sein. Entscheidendes Gewicht dürfte die durchschnittliche Anzahl der Antragsteller im Landesmaßstab je gewähltem Untersuchungszeitraum haben. Die im Bundes-

¹³⁶ Weiterführend *Wagener*, VVDStRL 41 (1983), S. 272 ff.; *ders.*, DÖV1983, 754 (747 m.w.N.).

¹³⁷ *F. Kirchhof*, Die Einrichtung von Bürgerämtern in Gemeinden und Kreisen, 1998, S. 33 ff.

¹³⁸ Antragsteller im Zulassungsverfahren = Verfügungsberechtigter gem. § 23 Abs. 1 StVZO.

¹³⁹ So wäre es nicht zu vermitteln, die Aufgaben der Kfz-zulassung den Gemeinden zuzuweisen, die dann für die Bearbeitung von Anträgen ggf. vielfach länger Zeit als die Kreise benötigten und Zeit- oder Wegeersparnis aufzehren würden.

maßstab geringe Einwohnerdichte dürfte auch eine geringere Kfz-dichte zur Folge haben zumal Brandenburg ökonomisch ebenso keine führende Rolle im Bundesvergleich einnimmt. Eine auf wirtschaftlicher Prosperität beruhende höhere Kfz-dichte ist deshalb vielleicht kaum zu erwarten. Statistisches Material könnte erste Anhaltspunkte liefern. Ist aber die Besiedelung und folglich die Kfz-dichte in Brandenburg gering, so ist ebenso eine geringe Nachfrage nach der Verwaltungsleistung (Dienstleistung) „Fahrzeugzulassung“ zu erwarten und nur wenig einleuchtend, warum ein – gemessen an den Parametern Erfolg, Bürgernähe, Effizienz, Zeitersparnis, Personalkosteneinsparung usw. – zahlenmäßig auf die Einwohner gerechnet geringer Erfolg mit einem großen Aufwand wie der Aufgabenverlagerung erreicht werden soll. Ungeachtet dessen richten sich die Möglichkeiten der Verwaltungsmodernisierung durch eGovernment (wahrscheinlich) nur unwesentlich nach den Aufgabenstrukturen, sondern nach der Verwaltungsbelastung jeder einzelnen Verwaltungsbehörde.

- Andererseits steht § 3 Abs. 5 GO Bbg. im Spannungsfeld zwischen den nur schwer zu evaluierenden Begriffen „Verwaltungskraft“ und „Leistungskraft“ betroffener Gemeinden und Kreise. Aufgabenverlagerungen und Verwaltungsstrukturänderungen dürfen danach nur auf die Gemeinden übertragen werden, wenn die Gemeinden hierfür über die erforderliche Verwaltungskraft verfügen und die Kreise hierdurch nicht an Leistungskraft verlieren.
- Auf den ersten Blick scheint die Gemengelage nicht auflösbar. Denn, immer wenn die Landkreise flächendeckend einem „Leistungsbereich“ bzw. korrekter: einer Aufgabe enthoben werden, führt dies zwangsläufig zu einer Schwächung ihrer Leistungskraft (siehe § 2 Abs. 1 S. 1 LKrO Bbg.). Das Gesamtpotential der Leistungsfähigkeit eines Kreises wird an der Stärke seiner Verwaltungs- oder Leistungskraft gemessen. Andere Begriffe wie Wirtschaftskraft oder finanzielle Stärke des Kreises werden hier synonym verwendet. Der Aufgabenverlagerung inhärent ist die Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden, das gemeindliche Pendant zur Leistungskraft der Kreise. Indiz für eine Stärkung ist beispielsweise der veränderte Zustrom finanzieller Mittel zugunsten der Gemeinden und korrelierend zu lasten der Kreise. Zumindest werden die Kreise finanzielle Ausfälle zu befürchten haben. Das bedeutet, dass sich das Leistungsfähigkeitskriterium kaum als eigenständiges Abgrenzungsmerkmal pro oder contra einer Weiterübertragung gem. § 3 Abs. 5 GO Bbg. eignet.

- In jedem Fall wäre vor einer Entscheidung zur „Herabzonung“ z.B. der Kfz-zulassung auf die Gemeinden deren Erfolgsaussichten prognostisch zu untersuchen. Nur so ließe sich die Maßnahme rechtfertigen, die eine nicht unbeträchtliche Verwaltungsneuorganisation bedeuten würde. Hervorzuheben ist aber, dass keine Rechtfertigungslage wie bei der Überbürdung *neuer*, pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben besteht. Vielmehr bedürfen die *ausfüllungsbedürftigen Begriffspaare* „bürgernahe Aufgabenerledigung“, „erforderliche Verwaltungskraft der Gemeinden“ und „Erhaltung der Leistungskraft der Landkreise“ einer einzelfallbezogenen Gewichtung im Hinblick auf das konkret angestrebte Ziel. So würde die einfache Festlegung, dass eine bürgernahe oder bürgernähere Aufgabenerledigung im Kfz-zulassungswesen durch die Gemeinden erfolgen kann, nicht genügen, eine „Herabzonung“ zu rechtfertigen. Einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle¹⁴⁰ gem. § 47 Abs. 1 VwGO (i.V.m. § 4 VwGG Bbg.) hielte diese Begründung nicht stand – ihr fehlte es an einer sachlichen Rechtfertigung.

Zwischenfazit:

Grundsätzlich ist im Rahmen des Landesorganisationsrechtes gem. § 3 Abs. 5 GO Bbg. eine Weiterübertragung von Aufgaben der Kfz-zulassung von den Landkreisen auf die Gemeinden zulässig.

4.5. Freiwillige Übernahme von Aufgaben durch die Gemeinde(n)

Aus § 4 Abs. 1 LKrO Bbg. ergibt sich, dass Aufgaben und Einrichtungen der Kreise durch die Gemeinden *freiwillig* übernommen werden können, wobei den Kreisen das Recht eingeräumt wird, diese Aufgaben wieder an sich zu ziehen. Es ist fraglich, ob auch die den Kreisen überantworteten *Aufgaben des Straßenverkehrs- und Zulassungsrechts* verstanden werden können.

Dann müsste die Aufgabenerfüllung zur Disposition der Landkreise stehen und durch freiwilligen Akt auf die Gemeinden als weitere Aufgabenträger übertragen – oder: überlassen – werden können:

Durch Bundesrecht, insbesondere § 44 StVO und § 68 StVZO wird nicht bestimmt, welche *Stelle* im Landesverwaltungsaufbau die untere Verwaltungsbehörde/Straßenverkehrsbehörde sein soll. Landesrechtlich wird allein durch die StVRZVO

¹⁴⁰ Hingegen existiert in Brandenburg keine kommunalrechtliche Normenkontrolle wie z.B. in Baden-Württemberg (Art. 76 Verf. Ba.-Wü.).

diejenige Behörde festgelegt, die die untere Verwaltungsbehörde/Straßenverkehrsbehörde sein soll. Möchte ein Landkreis zugunsten einer Gemeinde von dieser Festlegung der StVRZVO abweichen, so wäre eine Änderung der StVRZVO notwendig. Denn einerseits steht den Landkreisen und Gemeinden eine *Organisationshoheit* „nur“ im Rahmen des ihnen jeweils eingeräumten Selbstverwaltungsrechtes zu. D.h., eine Aufgabenüberlassung oder etwa ein Verzicht auf die Aufgabendurchführung zugunsten einer anderen Gebietskörperschaft beschränkt sich auf solche Aufgaben, Rechte und Pflichten, über die die jeweiligen Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer Verbandskompetenz¹⁴¹ überhaupt „selbst verfügen“ darf. Eine solche originäre Verfügungsbefugnis besitzen weder die Gemeinden noch die Landkreise für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (Landes- und Bundesauftragsangelegenheiten). Aber auch Aufgaben aus dem Spektrum derjenigen, die das Land als eigene Angelegenheiten ausführt, fehlt den Gemeinden wie auch den Landkreisen die Dispositionsbefugnis. In beiden Fällen sind Landkreise und Gemeinden nur, aber immerhin ausführende Behörden bzw. Stellen. Folglich könnten weder Landkreise noch Gemeinden *freiwillig* Aufgaben im Rahmen ihrer Zuständigkeit nach StVRZVO abgeben oder an sich ziehen.

4.6. Interkommunale Zusammenarbeit

Im Zusammenhang mit den Funktional- und Gebietsreformen der vergangenen Jahrzehnte war der Aufgabenneuzuschnitt in den geänderten kommunalen Grenzen stets Gegenstand heftiger Diskussionen. Näher untersucht wurde in dieser Zeit deshalb die sog. interkommunale Zusammenarbeit bzw. Kooperation. Bürgernähe, Behördenreichbarkeit, Ortsnähe waren die Schlagworte.

Aus administrativen, wirtschaftlichen und z.T. politischen Gründen sollten Aufgaben gemeinschaftlich durchgeführt werden, ohne „nur-gemeindliches“ Potential zu integrieren oder verfassungsrechtlich garantierte Rechte zu beeinträchtigen¹⁴². Insbesondere wurde die Aufgabenteilung durch Verlagerung von Kreisaufgaben auf die Gemeindeebene untersucht. Besondere Verwaltungsstellen der Kreise sollten zugunsten der Einbeziehung der Gemeinden entbehrlich werden; jeder Kreis sollte durch

¹⁴¹ Ausführlich *Rudolf*, in: Erichsen/Martens (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl., § 56 RN 44 ff., 47 ff. und *Seewald*, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 1995, I RN 56, 57, 213.

¹⁴² *Wolfgang*, Interkommunales Zusammenwirken durch Einbeziehung kreisangehöriger Gemeinden in den Vollzug von Kreisaufgaben, 1987, S. 237 ff.

den Abschluss öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen kreisspezifische Besonderheiten berücksichtigen können¹⁴³.

Hintergrund dieser Forderung nach Zusammenarbeit waren u.a. die Kosten des Personals, die Vorhaltung technischer Hilfsmittel und Hilfseinrichtungen oder der Aufwand, spezialisiertes und qualifiziertes Personal (auf verschiedenen Ebenen) einstellen zu müssen, was nach Finanz- und Verwaltungskraft nur den größeren Verwaltungsträgern vorbehalten war. Einzel- oder Teilaufgaben sollen – als gegenläufige Tendenz zur Aufgabenkonzentration bei den Kreisen – aus dem Aufgabenkatalog des Kreises herausgelöst und ggf. den dezentralen Verwaltungsstellen bei den Gemeinden überantwortet werden. Die Gemeinden wären im Zweifel ohnehin erste Anlaufstelle für den ratsuchenden Bürger¹⁴⁴.

Zweifel gegen diese Form unklarer originärer und abgeleiteter (Teil-)Zuständigkeiten ergeben sich aus dem Rechtsstaatsprinzip. Das Gebot der Normenklarheit verlangt, dass sich die Beziehungen zwischen den Verwaltungsträgern klar voneinander abgrenzen lassen und Mischverwaltungen vermieden werden. Außerdem ist die Haftung für Fehler im Verwaltungshandeln ungeklärt.

Der Bürger weiß im Zweifel außerdem nicht, wer der Aufgabenverantwortliche – der Aufgabenträger – ist. Überdies birgt dieses System das Risiko der Ineffizienz. Dem Aufgabenverantwortlichen kann der Überblick über die nicht in seiner Regie erbrachten Verwaltungsleistungen (Dienstleistungen) verloren gehen. Einsparungen durch die „Auslagerung“ einzelner (Teil-)Aufgaben müssen durch einen höheren Aufwand an Kontrolle kompensiert werden. Die Konturenlosigkeit der Begriffe „Zusammenarbeit oder Kooperation“ führt im Außenverhältnis zum Bürger außerdem zu einer Verwirrung über die fachlich zuständige Behörde. Bürgern dürfte die Einführung *neuer Teilzuständigen* für bloße Hilfsverwaltungstätigkeiten neben *gesonderten Fachzuständigkeiten* nicht zu vermitteln sein.

Es ist hingegen nicht ausgeschlossen, dass diese – im einzelnen – näher auf ihre Tauglichkeit für das eGovernment zu untersuchende Aufgabenverantwortung allein im back-office-Bereich zu verwirklichen wäre. So könnte eine Bündelung sämtlicher Teilzuständigkeiten verschiedener Behörden für den Datenbestand und die Pflege der Internetseiten oder der Aktualisierung des Verwaltungsangebotes via Internet auf

¹⁴³ Siedentopf, in: difu, Funktionalreform, S. 77.

¹⁴⁴ Wolfgang, Interkommunales Zusammenwirken durch Einbeziehung kreisangehöriger Gemeinden in den Vollzug von Kreisaufgaben, 1987, S. 241.

eine (neue) Behörde rechtlich möglich sein, was gesondert zu untersuchen wäre. Jedenfalls wäre die zusammengefasste Abwicklung typisierter Verwaltungstätigkeiten mehrerer Behörden oder konkret: von Behörden verschiedener „Kommunen“ nicht ausgeschlossen, wenn und soweit diese Zusammenarbeit eine klare Zuständigkeitsabgrenzung (Verantwortlichkeit und Verantwortung) erkennen lässt, der Datenschutz gewährleistet ist und nicht gegen sonstiges Recht verstoßen wird.

5. Zusammenfassung

Die wesentlichen Ergebnisse dieser Untersuchung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Aufgaben im kreisangehörigen Raum sind in die Bereiche der Selbstverwaltungsaufgaben (sowohl der Gemeinden als auch der Kreise), die Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben (der Kreise) und die übertragenen (staatlichen) Aufgaben (auch: Weisungstätigkeiten) eingeteilt.
2. Staatliche Aufgaben können in Brandenburg als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder als Auftragsangelegenheiten auf die kommunale Ebene delegiert werden. Ungeachtet terminologischer Unterscheide handelt es sich bei diesen Aufgabetypen um sog. Fremdverwaltungstätigkeiten (monistische Betrachtungsweise).
3. Die Rechtsmaterie der Fahrzeugzulassung gehört zu diesen Fremdverwaltungsaufgaben.
4. Das Land Brandenburg ist verpflichtet, den Bereich der Fahrzeugzulassung als eigene Angelegenheit zu erledigen. Es hat diese Materie im Rahmen seiner Organisationskompetenz auf die Kreise weiter übertragen – ist gegenüber dem Bund dennoch selbst für die ordnungsgemäße Ausführung des Gesetzes verantwortlich und selbst weisungsgebunden.
5. Demgemäß kann das Land die Weisungsbefugnis auch gegenüber den Kreisen als Aufgabenträger ausüben.
6. Eine landesrechtlich initiierte Delegation der Fahrzeugzulassung von den Kreisen auf die Gemeinden (Herabzonung) wäre gem. § 3 Abs. 5 GO Bbg. zulässig.
7. Nicht zulässig ist die dagegen die Delegation von Aufgaben der Fahrzeugzulassung durch die Kreise selbst. Ihnen fehlt hierzu die Delegationsbefugnis.
8. Nicht eindeutig zu beantworten ist, ob die mit der Änderung der Organisationsstruktur einhergehende Belastung der Gemeinde – ungeachtet der Kostenerstattung gem. § 4 Abs. 1 GO Bbg. – zu einer Beeinträchtigung des Selbstverwaltungsrechtes der Gemeinden führen würde (Aufgabenüberlastung).
9. Die Verwaltungsstruktur in Brandenburg könnte neben der Übertragung von Aufgaben der Fahrzeugzulassung auf die Gemeinden auch eine direkte Dele-

gation auf die Ämter ermöglichen. Den Ämtern könnte dann die Aufgabe als eigene zugewiesen werden.

10. Ungeachtet dessen könnten Prozesse der Verwaltungsmodernisierung auch ohne Aufgabenverlagerungen vorgenommen werden.

6. Literaturverzeichnis:

Bernd Becker, Aufgabentyp und Organisationsstruktur von Verwaltungsbehörden, in: Die Verwaltung 1976, 273 ff.

Hans-Peter Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Auflage 1977.

Martin Dreher, Die Amtshilfe, 1959.

Hans-Uwe Erichsen/ Walter Martens (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Auflage) 1992.

A. Erhardt Ewert, Integrierte Kommunalverwaltung und eGovernment im Landkreis Potsdam-Mittelmark, KWI-Projektbericht 1, 2003.

Werner Full/ Wolfgang Möhl/ Karl Rütth, Straßenverkehrsrecht Kommentar, 1980.

Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl. 1997.

Otto Gönnerwein, Gemeinderecht, 1963.

Rolf Grawert, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, in: VVDStRL 36 (1978), S. 277 ff.

Hans Günter Henneke/ Hartmut Maurer/ Friedrich Schoch, Die Kreise im Bundesstaat – Zum Standort der Kreise im Verhältnis zu Bund, Ländern und Gemeinden, 1994.

F. Kirchhof, Die Einrichtung von Bürgerämtern in Gemeinden und Kreisen, 1998.

Carl-Wilhelm Lauscher, Die Delegation von Hoheitsrechten durch Gemeinden auf Gemeinden und Gemeindeverbände, Diss., 1966.

Eberhard Laux, Über kommunale Organisationspolitik, in: AfK 1995, 229 ff.

Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 1994.

Klaus Meyer-Teschendorf, Die Amtshilfe, in: JuS 1981, 187 ff.

Fritz Ossenbühl, Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private, in: VVDStRL 29 (1971), S. 137 ff.

Lerke Osterloh, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, in: VVDStRL 54 (1995), S. 204 ff.

Ernst Rasch, Die Festlegung und Veränderung staatlicher Zuständigkeiten, in: DÖV 1957, 337 ff.

Michael Ronellenfitsch, Die Mischverwaltung im Bundesstaat, 1975.

Friedhelm Stark/Michael Muth, Amtordnung für das Land Brandenburg, Kommentar, 2. Auflage 1992.

Walter Schmidt, Amtshilfe durch Informationshilfe, in: ZRP 1979, 185 ff.

Gerd Schmidt-Eichstaedt, Bundesgesetz und Gemeinden, 1981.

Edzard Schmidt-Jortzig, Gemeinde- und Kreisaufgaben, DÖV 1993, 973 ff.

Edzard Schmidt-Jortzig/Hans-Michael Wolfgang, Strukturen einer Einbeziehung kreisangehöriger Gemeinden in den Vollzug von Kreiszuständigkeiten, in: VerwArch 75 (1984), S. 107 ff.

Tino Schuppan/ Jörg Penning-Poggenbeck, eGovernment im Kfz-Zulassungswesen, KWI-Projektbericht 2, 2003.

Thorsten Stein, Amtshilfe in auswärtigen Angelegenheiten, 1975 (zit.: Amtshilfe).

Udo Steiner, Öffentliche Verwaltung durch Private, 1975.

Klaus Wessel, Verfassungs- und verfahrensrechtliche Probleme der Amtshilfe im Bundesstaat, 1983 (zit.: Amtshilfe).

Hans-Michael Wolfgang, Interkommunales Zusammenwirken durch Einbeziehung kreisangehöriger Gemeinden in den Vollzug von Kreisaufgaben, 1987.

7. Abkürzungsverzeichnis

AmtsO	Amtsordnung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
Bbg	Brandenburg
BGH	Bundesgerichtshof
BJagdG	Bundesjagdgesetz
BrandschG	Brandschutzgesetz
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtentscheid
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheid
BWahlG	Bundeswahlgesetz
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
FN	Fußnote
GG	Grundgesetz
GKG	Gerichtskostengesetz
GO	Gemeindeordnung
i.V.m.	in Verbindung mit
KatSchG	Katastrophenschutzgesetz
Kfz	Kraftfahrzeug
KJHG-AG	Kinder- und Jugendhilfegesetz - Ausführungsgesetz
LKrO	Landkreisordnung
LOG	Landesorganisationsgesetz
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
OBG	Ordnungsbehördengesetz
RN	Randnummer
SchulG	Schulgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
StVO	Straßenverkehrsordnung
StVRZVO	Straßenverkehrsrechtszuständigkeitsverordnung
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
TÜV	Technischer Überwachungs-Verein
Verf.	Verfassung
VergnügStG	Vergnügungssteuergesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WoGG	Wohngeldgesetz
WPfIG	Wehrpflichtgesetz
ZPO	Zivilprozeßordnung