

# Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis . . . . .	XV
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XVII

Seite Rn.

## § 1. Die kommunalen Gebietskörperschaften und ihr Selbstverwaltungsrecht

I. Begriff und Arten der kommunalen Gebietskörperschaften . . . . .	1	1
1. Gegenstand des Kommunalrechts . . . . .	1	1
2. Die Kommunen als Gebietskörperschaften . . . . .	1	3
a) Die Kommunen als juristische Personen . . . . .	2	4
b) Die Kommunen als juristische Personen des öffentlichen Rechts . . . . .	2	5
c) Die Kommunen als Körperschaften des öffentlichen Rechts . . . . .	3	11
d) Die Kommunen als Gebietskörperschaften . . . . .	3	17
3. Arten der kommunalen Gebietskörperschaften . . . . .	4	20
II. Folgerungen aus dem Status als kommunale (Gebiets-) Körperschaft . . . . .	5	26
1. Rechtsfähigkeit, Geschäftsfähigkeit, Partei- und Beteiligungsfähigkeit, Prozessfähigkeit, Deliktsfähigkeit . . . . .	5	26
2. Grundrechtsfähigkeit kommunaler Gebietskörperschaften? . . . . .	6	31
3. Notwendigkeit von Organen . . . . .	9	37
4. Namensrecht . . . . .	10	41
5. Dienstherrnfähigkeit . . . . .	11	44
III. Einbindung der kommunalen Gebietskörperschaften in die Staatsorganisation und -verwaltung . . . . .	11	47
1. Ausübung von Hoheitsgewalt durch die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften als mittelbare Staatsverwaltung . . . . .	11	47
2. Dezentralisation als Verstärkung der Gewaltenteilung . . . . .	14	54
IV. Der Inhalt des Selbstverwaltungsrechts der kommunalen Gebietskörperschaften . . . . .	15	55
1. Die institutionelle Rechtssubjektsgarantie von Gemeinden und Gemeindeverbänden . . . . .	16	60
2. Aufgabenbezogenes Element der Selbstverwaltungsgarantie . . . . .	17	65
a) Prinzip der Universalität oder Allzuständigkeit . . . . .	17	67
b) Überörtliche Angelegenheiten . . . . .	20	74
c) Zusammenfassung . . . . .	20	76
3. Modales Element des Selbstverwaltungsrechts . . . . .	21	77
V. Die rechtliche Struktur des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden und Gemeindeverbände und die Beurteilung von Eingriffen in das Selbstverwaltungsrecht . . . . .	24	86
1. Die Rechtsnatur des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden und Gemeindeverbände . . . . .	24	86
2. Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht . . . . .	27	93
a) Statusänderungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden . . . . .	28	98
b) Sonstige gesetzliche Ausgestaltungen des Selbstverwaltungsrechts . . . . .	29	102
c) Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht durch Einzelfallmaßnahmen . . . . .	31	106

	Seite	Rn.
3. Rechtsbehelfe . . . . .	32	111
a) Kommunalverfassungsbeschwerde gem. Art. 93 I Nr. 4b GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG . . . . .	33	112
b) Prinzipale Normenkontrolle gem. § 47 I Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 5 AGVwGO . . . . .	33	115
c) Popularklage gem. Art. 98 (4) BV, Art. 2 Nr. 7, 55 VfGHG . . . .	34	118
d) Verfassungsbeschwerde gem. Art. 66, 120 BV, Art. 2 Nr. 6, 51 ff. VfGHG . . . . .	34	121
e) Klagen vor den Verwaltungsgerichten gem. § 40 I VwGO . . . .	35	123

## § 2. Die Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften

I. Unterscheidung zwischen eigenen und übertragenen Angelegenheiten .	36	1
II. Die Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden (ohne die Großen Kreistädte) . . . . .	37	5
1. Die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der kreisangehörigen Gemeinden . . . . .	37	5
a) Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises . . . . .	37	7
b) Freiwillige (Soll-)Aufgaben . . . . .	39	10
2. Die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der kreis- angehörigen Gemeinden . . . . .	39	13
III. Aufgaben der Großen Kreistädte und der kreisfreien Gemeinden . . .	41	18
1. Zusätzliche Aufgaben der kreisfreien Gemeinden im eigenen und übertragenen Wirkungskreis gem. Art. 9 I GO . . . . .	42	21
2. Zusätzliche Aufgaben der Großen Kreistädte im übertragenen Wirkungskreis gem. Art. 9 II GO . . . . .	43	25
3. Übersicht . . . . .	44	26
IV. Die Aufgaben der Landkreise und Bezirke . . . . .	45	29
1. Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeindeverbände . . .	45	30
2. Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Gemeindeverbände	46	34
V. Die öffentlichen Einrichtungen . . . . .	47	40
1. Begriff . . . . .	47	40
2. Die Organisationsform der kommunalen öffentlichen Einrichtungen	50	58
3. Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses . . . . .	53	66
4. Anspruch auf Zulassung zur öffentlichen Einrichtung; Benutzungsanspruch . . . . .	54	73
5. Anschluss- und Benutzungszwang . . . . .	57	82
6. Sonderfall: Zulassungsanspruch politischer Parteien bezüglich zu überlassender Räumlichkeiten . . . . .	59	93

## § 3. Handlungsformen kommunaler Gebietskörperschaften

I. Satzung und Verordnung als durch die Exekutive erlassene Normen . .	62	1
1. Unterschied . . . . .	62	1
2. Anforderungen an den Satzungserlass . . . . .	64	8
a) Formelle Rechtmäßigkeit einer gemeindlichen Satzung . . . . .	64	9
b) Materielle Rechtmäßigkeit der Satzung . . . . .	67	20
3. Anforderungen an den Verordnungserlass . . . . .	71	31

	Seite	Rn.
a) Formelle Rechtmäßigkeit der Verordnung . . . . .	71	31
b) Materielle Rechtmäßigkeit der Verordnung . . . . .	72	38
4. Rechtsbehelfe . . . . .	73	39
a) Die prinzipale Normenkontrolle gem. § 47 I VwGO . . . . .	73	40
b) Die Popularklage gem. Art. 98 (4) BV, Art. 2 Nr. 7, 55 VfGHG . . . . .	75	44
c) Die gerichtliche Inzidentprüfung . . . . .	76	47
d) Die Verfassungsbeschwerde gem. Art. 93 I Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG . . . . .	77	52
e) Die Verfassungsbeschwerde gem. Art. 120, 66 BV, Art. 2 Nr. 6, 51 ff. VfGHG . . . . .	78	53
II. Erlass von Verwaltungsakten . . . . .	78	54
1. Verwaltungsverfügungen i. S. v. Art. 27 GO . . . . .	78	54
2. Rechtsbehelfe . . . . .	79	57
3. Verwaltungszustellung . . . . .	80	59
4. Verwaltungsvollstreckung . . . . .	82	71
III. Der öffentlich-rechtliche Vertrag . . . . .	86	88
IV. Der privatrechtliche Vertrag . . . . .	87	94

#### § 4. Die für die kommunalen Gebietskörperschaften Handelnden und deren Kompetenzen

I. Vorbemerkung . . . . .	89	1
II. Der erste Bürgermeister . . . . .	90	6
1. Die Rechtsstellung des ersten Bürgermeisters . . . . .	90	6
2. Die Rechtsstellung der weiteren Bürgermeister . . . . .	91	12
3. Kompetenzen des ersten Bürgermeisters . . . . .	92	14
a) Der erste Bürgermeister als Mitglied des Gemeinderats . . . . .	93	15
b) Der erste Bürgermeister als Willensbildungsorgan . . . . .	93	18
c) Sonstiges Handeln des ersten Bürgermeisters . . . . .	95	30
4. Die allgemeine und besondere Stellvertretung des ersten Bürger- meisters . . . . .	100	44
a) Unterschied zwischen allgemeiner und besonderer Stellvertretung	100	44
b) Die Verhinderungsververtretung gem. Art. 39 I GO . . . . .	100	45
c) Die Auftragsstellvertretung gem. Art. 39 II GO . . . . .	101	49
III. Der Gemeinderat . . . . .	103	54
1. Das „Gemeindeparlament“ . . . . .	103	54
2. Wahl des Gemeinderats . . . . .	104	58
3. Kompetenzen des Gemeinderats . . . . .	108	73
a) Negative Zuständigkeitsabgrenzung . . . . .	108	73
b) Kontrolle der Gemeindeverwaltung . . . . .	109	74
c) Willensbildung . . . . .	109	76
4. Rechtsstellung der ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder . . . . .	110	77
5. Rechtsstellung der berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder . . . . .	111	83
6. Die Fraktionen . . . . .	112	86
IV. Ausschüsse . . . . .	114	90
1. Sinn und Zweck . . . . .	114	90
2. Vorberatende und beschließende Ausschüsse; obligatorische und fakultative Ausschüsse . . . . .	114	93
3. Bildung und Zusammensetzung der Ausschüsse . . . . .	116	99

	Seite	Rn.
4. Geschäftsgang in den Ausschüssen . . . . .	120	115
V. Bürgerversammlung, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Bürgerantrag . . . . .	120	116
1. Vorbemerkung . . . . .	120	116
2. Die Bürgerversammlung . . . . .	121	118
3. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid . . . . .	122	122
4. Der Bürgerantrag . . . . .	127	131e
VI. Die Kreisorgane . . . . .	127	133
1. Der Landrat . . . . .	128	134
2. Der Kreistag und der Kreisausschuss . . . . .	129	139
VII. Die Bezirksorgane . . . . .	129	140
1. Der Bezirkstagspräsident . . . . .	129	140
2. Der Bezirkstag und der Bezirksausschuss . . . . .	130	141
VIII. Der Kommunalverfassungsstreit . . . . .	130	142
1. Vorbemerkung . . . . .	130	142
2. Die einzelnen Sachurteilsvoraussetzungen und die Passivlegitimation	132	149
a) Verwaltungsrechtsweg . . . . .	132	149
b) Statthafte Klageart . . . . .	133	150
c) Klagebefugnis . . . . .	136	162
d) Widerspruchsverfahren und Klagefrist . . . . .	137	167
e) Beteiligten- und Prozessfähigkeit, §§ 61, 62 VwGO . . . . .	138	168
f) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis . . . . .	138	169
g) Passivlegitimation . . . . .	138	170

### § 5. Der Geschäftsgang

I. Begriff . . . . .	139	1
II. Die Geschäftsordnung . . . . .	139	2
1. Recht und Pflicht zum Erlass einer Geschäftsordnung . . . . .	139	3
2. Rechtsnatur und Rechtsbehelf . . . . .	141	10
3. Verstöße gegen die Geschäftsordnung . . . . .	142	14
III. Vorbereitung der Sitzung durch den ersten Bürgermeister . . . . .	142	15
1. Vorbereitung der Beratungsgegenstände . . . . .	142	15
2. Einberufung der Gemeinderatssitzung . . . . .	144	21
3. Bekanntmachung der Sitzung . . . . .	145	22
IV. Der Ablauf der Sitzung . . . . .	145	24
1. Beschlussfähigkeit . . . . .	146	26
a) Ladung sämtlicher Mitglieder . . . . .	146	28
b) Ordnungsmäßigkeit der Ladung . . . . .	147	29
c) Heilung von Ladungsmängeln . . . . .	148	33
d) Mehrheit der Mitglieder des Gemeinderats anwesend . . . . .	148	36
e) Stimmberechtigung der Mehrheit der Mitglieder des Gemeinderats	150	43
2. Persönliche Beteiligung („Befangenheit“) . . . . .	150	49
a) Sinn und Zweck . . . . .	150	49
b) Der die persönliche Beteiligung auslösende Personenkreis . . . . .	153	56
c) Begriff der persönlichen Beteiligung als sachliches Tatbestandsmerkmal der Befangenheit . . . . .	153	58
d) Rechtsfolgen der persönlichen Beteiligung . . . . .	155	66
3. Die Beschlussfassung . . . . .	158	77
a) Der Beschluss i. S. v. Art. 51 I GO . . . . .	158	78

	Seite	Rn.
b) Beschlusswahlen i. S. v. Art. 51 III GO . . . . .	159	83
4. Ordnungsmaßnahmen anlässlich der Gemeinderatssitzung . . . . .	160	85
a) Teilnahmepflicht, Ordnungsgeld wegen Säumnis, Aberken- nung des Amts als Gemeinderatsmitglied . . . . .	160	85
b) Handhabung der Ordnung, Ausübung des Hausrechts, Entfer- nung von Zuhörern, Ausschluss von Gemeinderatsmitgliedern .	162	91
5. Die Öffentlichkeit . . . . .	166	101

## § 6. Das Abgabewesen

I. Begriff der Kommunalabgaben . . . . .	168	1
II. Kommunale Steuern . . . . .	169	4
1. Die Realsteuern . . . . .	169	6
a) Die Gewerbesteuer . . . . .	169	7
b) Die Grundsteuer . . . . .	170	9
2. Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern i. S. v. Art. 105 II a GG .	171	12
a) Das Steuerfindungsrecht . . . . .	171	12
b) Rechtmäßigkeit einer örtlichen Verbrauch- oder Aufwandsteuer	172	16
III. Die kommunalen Gebühren . . . . .	178	32
1. Die Benutzungsgebühren . . . . .	178	33
a) Der Gebührenbegriff . . . . .	178	34
b) Sonstige Anforderungen an die Gebührensatzung . . . . .	179	38
2. Die Verwaltungsgebühren . . . . .	182	53
IV. Die kommunalen Beiträge . . . . .	183	56
1. Der Beitragsbegriff . . . . .	183	57
2. Sonstige Anforderungen an die Beitragssatzung . . . . .	185	63
V. Verfahren der Abgabeerhebung . . . . .	186	69
VI. Rechtsbehelfe . . . . .	187	70
1. Rechtsbehelfe gegen Abgabebescheide . . . . .	187	70
2. Rechtsbehelfe gegen die Abgabesatzung . . . . .	187	73

## § 7. Kommunale Unternehmen

I. Unternehmensformen . . . . .	189	2
1. Öffentlich-rechtliche Unternehmensformen . . . . .	189	6
a) Der Eigenbetrieb . . . . .	189	6
b) Das selbständige Kommunalunternehmen des öffentlichen Rechts . . . . .	190	9
2. Privatrechtliche Unternehmensformen . . . . .	191	13
II. Voraussetzungen und Schranken unternehmerischer Tätigkeit . . . . .	192	15
1. Die Voraussetzungsquadriga des Art. 87 I GO . . . . .	192	16
2. Tätigkeit gemeindlicher Unternehmen außerhalb des Gemeinde- gebiets . . . . .	193	20
3. Grundsätze für die Führung gemeindlicher Unternehmen . . . . .	194	21
4. Wettbewerbs- und kartellrechtliche Schranken . . . . .	194	22

**§ 8. Die Staatsaufsicht**

I.	Sinn der staatlichen Aufsicht . . . . .	196	1
II.	Unterscheidung zwischen Rechts- und Fachaufsicht . . . . .	197	5
III.	Der Kontrollumfang . . . . .	198	7
	1. Die Kontrolle durch die Rechtsaufsichtsbehörden . . . . .	198	7
	2. Die Kontrolle durch die Fachaufsichtsbehörden . . . . .	200	11
IV.	Die Aufsichtsbehörden . . . . .	201	15
	1. Aufsichtsbehörden der kreisangehörigen Gemeinden (ohne die Großen Kreisstädte) . . . . .	202	16
	2. Aufsichtsbehörden der Großen Kreisstadt . . . . .	202	19
	3. Aufsichtsbehörden der kreisfreien Gemeinden . . . . .	203	20
	4. Obere Aufsichtsbehörden . . . . .	203	22
V.	Die Aufsichtsmittel . . . . .	204	23
	1. Informationsrecht der Rechtsaufsichtsbehörde gem. Art. 111 GO . . . . .	204	23
	2. Beanstandungsrecht gem. Art. 112 GO . . . . .	204	25
	3. Ersatzvornahmerecht gem. Art. 113 GO . . . . .	206	30
	4. Bestellung eines Beauftragten gem. Art. 114 GO . . . . .	208	35
	a) Ermächtigung des ersten Bürgermeisters . . . . .	209	36
	b) Beauftragung weiterer Bürgermeister und Handeln der Rechts- aufsichtsbehörde . . . . .	209	37
	c) Auflösung und Neuwahl gem. Art. 114 III GO . . . . .	210	38
	5. Befugnisse der Fachaufsicht gem. Art. 116 GO . . . . .	210	39
	a) Informationsrecht . . . . .	210	39
	b) Weisungsrecht . . . . .	210	40
	c) Unterstützende Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörde . . . . .	211	42
VI.	Rechtsschutz anlässlich aufsichtlicher Maßnahmen . . . . .	212	43
	1. Verwaltungsaktscharakter aufsichtlicher Maßnahmen . . . . .	212	43
	2. Rechtsverletzung durch aufsichtliche Maßnahmen . . . . .	213	45
	3. Anspruch auf Genehmigung . . . . .	214	48
	4. Hinweis zu Art. 120 GO . . . . .	215	49

**§ 9. Kommunale Zusammenarbeit**

I.	Allgemeines . . . . .	217	1
II.	Die Verwaltungsgemeinschaft . . . . .	218	4
	1. Bildung der Verwaltungsgemeinschaft . . . . .	218	4
	a) Zweck des Rechtsinstituts der Verwaltungsgemeinschaft . . . . .	218	4
	b) Voraussetzungen der Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft . . . . .	218	5
	c) Rechtsbehelf: Popularklage . . . . .	220	9
	2. Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft und ihrer Mitglieds- gemeinden . . . . .	221	10
	a) Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft im Rahmen des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden . . . . .	221	10
	b) Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden . . . . .	223	16
	3. Organe der Verwaltungsgemeinschaft . . . . .	224	18
	4. Aufsichtsfragen . . . . .	225	23
III.	Kommunale Zusammenarbeit nach dem KommZG . . . . .	226	29

	Seite	Rn.
1. Die Arbeitsgemeinschaft . . . . .	228	33
2. Die Zweckvereinbarung . . . . .	229	36
3. Der Zweckverband . . . . .	231	43
4. Aufsichtsfragen . . . . .	233	49
Anlage		
Geschäftsordnung einer kreisangehörigen Gemeinde (sog. GeschOX) . . .	234	
Stichwortverzeichnis . . . . .	249	