

§ 1 EINLEITUNG	1
Wichtige gesetzliche Grundlagen des Kommunalrechts:	1
 § 2 KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG	3
A) Rechtliche Grundlage des Selbstverwaltungsrechts	3
B) Sinn und Zweck der gemeindlichen Selbstverwaltung	4
I. Die Gemeinden als Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus, Art. 11 IV BV, Art. 1 S. 2 GO	4
II. Dezentralisation innerhalb der Länder, Art. 77 II BV	5
C) Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung	7
I. Abwehrrechtliche Dimension	7
1. Schutzbereich	8
a) Allgemeine Rechtssubjektsgarantie oder Institutsgarantie	8
b) Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises (= Allzuständigkeit)	8
c) Autonomie (= Eigenverantwortlichkeit)	9
d) Weitere wichtige sachliche „Unterfälle“	9
e) Nicht durch die Selbstverwaltungsgarantie gedeckt	10
2. Eingriff	11
3. Schranken	11
4. Schranken-Schranken	12
a) Differenzierung zwischen Kern- und Randbereich	12
b) Eingriffe in den Kernbereich	13
c) Eingriffe in den Randbereich	13
II. Leistungsrechtliche Dimension	18
 § 3 GEMEINDE TypEN UND KOMMUNALE AUFGABEN	24
A) Gemeindetypen	24
I. Kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden	24
II. Große Kreisstädte	24
B) Handeln der Gemeinde im Überblick	25
I. Handeln als Verwaltungsträger	25
1. Handlungsformen	26
2. Zuständigkeit	27
3. Eingriffsbefugnis	28
II. Handeln als Privatrechtssubjekt	28
C) Aufgaben	28
I. Systematik	28
1. Der Landkreis	29
2. Der Bezirk	31
II. Eigene und übertragene Angelegenheiten	32
1. Eigener Wirkungskreis (Selbstverwaltungsangelegenheiten)	33
a) Abgrenzungsprobleme	33
b) (nicht abschließender) Aufgabenkatalog	35
c) Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben	36
2. Übertragener Wirkungskreis (Auftragsangelegenheiten)	37

§ 4 STAATSAUFSICHT	40
A) Überblick	40
B) Rechtsaufsicht	42
I. Rechtsaufsichtsbehörde	42
II. Aufsichtsmittel	42
1. Informationsrecht, Art. 111 GO	42
2. Beanstandungsrecht, Art. 112 GO	43
3. Ersatzvornahme, Art. 113 GO	44
4. Bestellung eines Beauftragten u.a., Art. 114 GO (sog. außerordentliche Aufsichtsmaßnahmen)	47
III. Rechtsschutz gegen rechtsaufsichtliche Maßnahmen	48
C) Fachaufsicht	48
I. Fachaufsichtsbehörde	48
II. Aufsichtsmittel	49
III. Rechtsnatur fachaufsichtlicher Maßnahmen	50
IV. Rechtsschutz gegen fachaufsichtliche Weisungen	51
 § 5 ÖFFENTLICHE EINRICHTUNGEN	 59
A) Vorliegen einer öffentlichen Einrichtung	59
B) Zulassung und Benutzung	62
I. Zulassung	62
1. Anspruchsberechtigte	62
2. Rechtliche Voraussetzungen und Grenzen	62
3. Tatsächliche Grenze der Kapazität	63
4. Anspruchsgegner	63
II. Benutzung	64
III. „Zwei-Stufen-Theorie“ und „Einheitlichkeitstheorie“	65
1. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit i.S.v. § 40 I VwGO	65
a) Zwei-Stufen-Theorie	65
b) Einheitliches Benutzungsverhältnis	67
c) Stellungnahme	67
aa) Benutzungsordnung öffentlich-rechtlich	67
bb) Benutzungsordnung privatrechtlich	67
cc) Sonderproblem: Betrieb der öffentlichen Einrichtung in privatrechtlicher Form	68
2. Richtiger Beklagter	68
IV. Häufiges Klausurproblem: Zulassung politischer Parteien zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen (Stadthallen)	68
1. Beteiligtenfähigkeit, § 61 VwGO	69
2. Versagungsgründe	69
V. Klausurschema: Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde	71
 § 6 KOMMUNALES UNTERNEHMENSRECHT	 73
A) Organisationsformen kommunaler Unternehmen	73
I. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen, Art. 86 Nr. 1 u. Nr. 2 GO	73
II. Privatrechtliche Organisationsformen, Art. 86 Nr. 3 GO	74

B) Zulässigkeit unternehmerischer Tätigkeit von Gemeinden.....	74
I. Allgemeine Zulässigkeit gemeindlicher Unternehmen i.S.v. Art. 86 ff. GO	74
II. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen	75
C) Klageweise Erzwingung der Einhaltung der Voraussetzungen der Art. 86 ff. GO durch Dritte?	76
 § 7 HANDELN DER GEMEINDE	 79
A) Organe der Gemeinde.....	79
I. Überblick	79
II. Die einzelnen Organe	81
1. Erster Bürgermeister	81
a) Rechtsstellung	81
b) Zuständigkeitsbereich	82
aa) Art. 37 GO	82
bb) Art. 38 GO	84
cc) Vollzug und Beanstandung von Gemeinderatsbeschlüssen, Art. 36, 59 II GO	85
dd) Hausrecht	86
ee) Handhabung der Ordnung bei Gemeinderatssitzungen, Art. 53 GO	87
ff) „Funktionshilfe“ für den Gemeinderat, Art. 46 II GO	90
gg) Sonstiges	92
c) Verhinderungs- und Auftragsstellvertretung, Art. 39 GO; „Referenten“	92
aa) Verhinderungsstellvertretung oder allgemeine Stellvertretung, Art. 39 I GO	92
bb) Auftragsstellvertretung oder besondere Stellvertretung, Art. 39 II GO; „Referenten“	92
d) Persönliche Beteiligung	94
2. Gemeinderat	95
a) Stellung und Zuständigkeitsbereich; Geschäftsordnung	95
b) Zusammensetzung, Rechtsstellung der Mitglieder, Fraktionen	97
aa) Zusammensetzung	97
bb) Rechtsstellung der Mitglieder	100
cc) Fraktionen	110
3. Ausschüsse	114
a) Wesen	114
b) Bildung und Aufgabenzuweisung	115
c) Geschäftsgang	115
d) Reklamationsrecht, Art. 32 III GO	116
e) Sonstiges Eintrittsrecht des Gemeinderats	117
f) Zusammensetzung	118
aa) Art. 33 I GO	118
bb) Vorsitzender, Art. 33 II GO	122
B) Beschlüsse	122
I. Beschlussfähigkeit, Art. 47 II, III GO	123
1. Allgemeines	123
2. Ladung	124
a) Zu ladende Personen	124
b) Ordnungsgemäße Ladung	125
c) Heilung von Ladungsmängeln	125
d) Anwesenheitsmehrheit	126
e) Stimmberechtigtenmehrheit	127

II. Beschlussfassung	127
1. Sitzung	127
a) Sitzungszwang, Art. 47 I GO	127
b) Bekanntmachung der Sitzung, Art. 52 I GO	127
c) Sitzungsöffentlichkeit, Art. 52 II GO	128
d) Problem Tonbandaufnahmen	129
e) Sitzungsort, Art. 52 IV GO	130
2. Ordnungsgemäße Beratung und Abstimmung	131
a) Persönliche Beteiligung, Art. 49 GO	131
aa) Sinn und Zweck des Art. 49 GO	131
bb) Tatbestandsvoraussetzungen	131
cc) Rechtsfolgen	134
b) Offene Abstimmung, Art. 51 I S. 1 GO	136
c) Mehrheitsentscheidung, Art. 51 I GO	137
III. (Beschluss)Wahlen, Art. 51 III, IV GO	137
IV. Abschließendes Prüfungsschema: Beschlussfassung im Gemeinderat i.R.d. Begründetheitsprüfung	138
 § 8 BÜRGERBEGEHREN UND BÜRGERENTSCHEID	141
A) Hintergründe	141
B) Durchführung eines Bürgerentscheides	143
I. Bürgerbegehren	143
1. Formelle Anforderungen	143
a) Form, Fragestellung, Begründung, Vertreterbenennung: Art. 18a IV GO	143
b) Unterzeichnungsberechtigung: Art. 18a V GO	144
c) Quorum: Art. 18a VI GO	145
2. Materielle Anforderungen	146
a) Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises, Art. 18a I GO	146
b) Negativkatalog des Art. 18a III GO	146
c) Weitere ausgeschlossene Gegenstände	147
II. Erklärung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens durch den Gemeinderat, Art. 18a VIII GO	148
1. Umfang der Prüfung durch den Gemeinderat	148
2. Sperrwirkung der Zulassung	149
3. Durchführung des Bürgerentscheides	150
4. Klage gegen die Abweisung eines Bürgerbegehrens	150
a) Statthafte Klageart	151
b) Erforderlichkeit eines Vorverfahrens, §§ 68 ff. VwGO	152
c) Klagebefugnis, § 42 II VwGO	152
d) Beteiligungsfähigkeit, § 61 VwGO	153
e) Prozessfähigkeit, § 62 VwGO	153
f) Einstweiliger Rechtsschutz	154
 § 9 DIE KOMMUNALVERFASSUNGSRECHTLICHE STREITIGKEIT	156
A) Begriff	156
B) Typische Fallkonstellationen	156
I. Unterfälle des Intraorganstreits	156
II. Unterfälle des Interorganstreits	156
C) Prüfung der KVS als Klage in der Klausur	157
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, § 40 I VwGO	157
1. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	157
a) Allgemeines	157
b) Fraktionsinterne Streitigkeiten	157

c) Klagen auf Widerruf von Äußerungen	158
2. Streitigkeit nicht-verfassungsrechtlicher Art.....	158
II. Zulässigkeit der Klage.....	159
1. Statthafte Klageart	159
a) Vorrangigkeit der Anfechtungsklage.....	159
b) Klageart bei Verneinung eines VA.....	160
aa) BayVGH: grundsätzlich Leistungsklage möglich (ggf. mit kassatorischer Wirkung).....	161
bb) Außerbayerische Rechtsprechung.....	161
cc) Entscheidung	162
dd) Weitere Vorgehensweise im Rahmen der Klageart bei Annahme einer Feststellungsklage	162
ee) Sonderproblem: Klage auf Änderung der Geschäftsordnung.....	162
2. Klagebefugnis, § 42 II VwGO analog.....	163
3. Nur für die Feststellungsklage: Feststellungsinteresse	164
4. Beteiligtenfähigkeit, § 61 VwGO	164
a) Gemeinderat	164
b) Gemeinderatsfraktion.....	164
c) Einzelnes Gemeinderatsmitglied	165
d) Erster Bürgermeister	165
5. Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen.....	165
III. Begründetheit der KVS	165
1. Passivlegitimation	165
2. Begründetheit im Übrigen	166
§ 10 RECHTSSETZUNG.....	167
A) Ermächtigung	167
I. Überblick	167
II. Satzungen im eigenen Wirkungskreis.....	167
III. Satzungen im übertragenen Wirkungskreis.....	168
IV. Verordnungen	168
B) Satzungen	168
I. Inhalt.....	168
1. Überblick	168
2. Allgemeine Rechtmäßigkeitsanforderungen.....	169
3. Satzungen nach Art. 24 GO.....	170
a) Art. 24 I Nr. 1 GO.....	170
b) Art. 24 I Nr. 2 GO.....	170
aa) Bedeutung	170
bb) Voraussetzungen.....	171
cc) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Anschluss- und Benutzungszwangs	172
c) Art. 24 I Nr. 3 GO	175
d) Art. 24 I Nr. 4 GO	175
e) Art. 24 II GO	175
f) Art. 24 III GO	175
4. Abgabensatzungen, Art. 2 KAG und §§ 132, 127 I BauGB.....	176
5. „Baurechtssatzungen“ nach dem BauGB	176
6. Haushaltssatzungen, Art. 63 GO	177
II. Satzungserlassverfahren	177
1. Zuständigkeit.....	177
a) Verbandskompetenz	177
b) Organkompetenz	177

2. Satzungsentwurf	177
3. Beschlussfassung	177
4. Notwendiger Inhalt	178
5. Genehmigung/Vorlage	178
6. Ausfertigung	179
7. Bekanntmachung	179
8. Inkrafttreten	180
III. Überprüfung kommunaler Satzungen	180
1. Prüfungskompetenz	180
a) Gerichtliche Überprüfung	180
b) Überprüfung durch die Verwaltung	181
2. Verwerfungskompetenz	181
3. Prüfungsschema, Fehlerfolgen	182
a) Satzungsüberprüfung	182
b) „Stufenprüfung“	183
C) Verordnungen	184
§ 11 GEMEINDLICHES FINANZ- UND ABGABENRECHT	186
A) Überblick	186
B) Kommunalabgaben	187
I. Begriffe	187
II. Allgemeines	188
1. Rechtsgrundlagen für kommunale Abgaben	188
2. Verwaltungsverfahren	189
3. Rechtsweg	189
4. Abgabensatzungen	189
III. Steuern nach dem KAG	189
IV. Gebühren und Beiträge	192
1. Zweck	192
2. Investitionsaufwandsbeitrag, Art. 5 KAG	193
3. Benutzungsgebühren, Art. 8 KAG	193
V. Sonstige Abgaben	193
1. Fremdenverkehrsbeitrag, Art. 6 KAG	194
2. Kurbeitrag, Art. 7 KAG	194
3. Grundstücksanschlusskosten, Art. 9 KAG	194
VI. Grundstücksbegriff im Kommunalabgabenrecht	194
VII. Bemessungsgrundsätze	195
1. Kostendeckungsprinzip, vgl. Art. 5 I, 8 II KAG	196
2. Äquivalenzprinzip, vgl. Art. 5 I S. 1, II, III, Art. 8 IV KAG	196
§ 12 KOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT	203
A) Überblick	203
I. Privatrechtliche Rechtsformen	203
II. Öffentlich-rechtliche Rechtsformen	203
1. Ohne eigene Rechtspersönlichkeit, vgl. Art. 2 II KommZG:	203
2. Körperschaften, vgl. Art. 2 III S. 1 KommZG, Art. 1 II S. 1 V GemO:	203
3. Gemeinsame Kommunalunternehmen, Art. 2 IV KommZG	203

B) Kommunale Arbeitsgemeinschaft.....	204
C) Zweckvereinbarung	204
D) Zweckverband	205
E) Verwaltungsgemeinschaft.....	206
I. Überblick	206
II. Bildung	207
III. Aufgabenverteilung	207
1. Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises	207
2. Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises.....	208
3. Problem: Behördeneigenschaft.....	209
4. Sonstiges	209
IV. Verwaltungsorgane	210
V. Aufsicht.....	210
VI. Vollstreckung.....	211