

§ 1 Einleitung	1
§ 2 Verfassungsrechtliche Rechtsstellung der Gemeinden.....	2
A. Überblick	2
I. Bundesrecht (GG)	2
II. Landesrecht (LV).....	2
B. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie.....	2
I. Schutzbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts.....	3
1. Existenz der Gemeinde	3
2. Garantie des Aufgabenbereichs	3
a) Die Definition des BVerfG	4
b) Die Gemeindehoheiten	4
c) Die Allzuständigkeit der Gemeinde	6
d) Gleicher Schutzbereich in GG und LV (h.M.).....	6
3. Eigenverantwortlichkeit.....	7
II. Eingriffe	7
III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Eingriffen	8
1. Eingriffe in den Kernbereich	8
2. Eingriffe in den Randbereich	8
IV. Die Selbstverwaltungsgarantie als Leistungsrecht.....	10
V. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeindeverbände (Art. 28 II S. 2 GG).....	10
C. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz der Gemeinde	10
I. Normenkontrolle auf Antrag von Gemeinden oder Gemeindeverbänden an den StGH (Art. 76 LV, § 54 StGHG)	10
II. Kommunale Verfassungsbeschwerde an das BVerfG (Art. 93 I Nr. 4b GG, § 13 Nr. 8a, §§ 91 ff. BVerfGG)	11
D. Grundrechtsberechtigung der Gemeinden?	12
§ 3 Die Gemeinden und Gemeindeverbände im Staatsaufbau	15
A. Verwaltungsorganisation	15
B. Aufgaben der Gemeinden und Landkreise.....	16
I. Aufgaben der Gemeinde	16
II. Aufgaben des Landkreises.....	17
C. Gemeindetypen: Gemeinden, Große Kreisstädte, Stadtkreise	18
I. Kreisangehörige Gemeinden	19
II. Stadtkreise (kreisfreie Städte).....	19
III. Große Kreisstädte	19

§ 4 Aufsicht	21
A. Einführung	21
B. Rechtsaufsicht.....	22
I. Rechtsaufsichtsbehörden (§ 119 GemO)	22
II. Die Befugnisse der Rechtsaufsicht nach §§ 120-124, 128 GemO	23
1. Informationsrecht, § 120 GemO	23
2. Beanstandungsrecht, § 121 I GemO	23
a) Beanstandung und Aufhebungsverlangen, § 121 I S. 1 GemO.....	23
b) Verlangen der Rückgängigmachung (§ 121 I S. 2 GemO).....	25
c) Aufschiebende Wirkung der Beanstandung (§ 121 I S. 3 GemO).....	26
3. Anordnungsrecht (§ 122 GemO)	27
4. Ersatzvornahme (§ 123 GemO)	28
a) Rechtliche Voraussetzungen der Ersatzvornahme.....	28
b) Die Ersatzvornahmehandlung.....	29
c) Kosten der Ersatzvornahme.....	30
5. Bestellung eines Beauftragten, § 124 GemO.....	30
6. Vorzeitige Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters.....	30
III. Allgemeine Anforderungen an die Rechtsaufsicht.....	31
IV. Rechtsschutz der Gemeinde gegen Maßnahmen der Rechtsaufsicht aufgrund §§ 120-124, 128 GemO.....	31
1. Statthafte Klageart	31
2. Klagebefugnis, § 42 II VwGO	32
3. Vorverfahren	33
V. „Präventive Aufsicht“	33
1. Überblick	33
2. Anzeige	33
3. Vorlage	34
a) Vorlagepflichten.....	34
b) Vollzugsverbot, § 121 II GemO	34
4. Genehmigung	35
a) Genehmigungspflichten	35
b) Verletzung des Genehmigungserfordernisses.....	36
c) Rechtsschutz der Gemeinde bei Nichterteilung der Genehmigung.....	36
d) Rechtsschutz des Einzelnen.....	38
C. Fachaufsicht	38
I. Ausübung und Befugnisse der Fachaufsicht	39
1. Weisungen.....	39
2. Informationsrecht, § 129 II S. 1 i.V.m. § 120 GemO	39
II. Durchsetzung der Fachaufsicht (§ 129 II S. 2 GemO).....	39
III. Rechtsschutz der Gemeinde gegen Maßnahmen der Fachaufsicht	40
1. Statthafte Klageart	40
2. Klagebefugnis.....	41
§ 5 Handeln und Organe der Gemeinde	44
A. Überblick	44
B. Der Gemeinderat	45
I. Zusammensetzung des Gemeinderats	45
II. Rechtsstellung der Gemeinderäte	45

III. Rechtmäßigkeit von Beschlüssen des Gemeinderats	49
1. Formelle Rechtmäßigkeit.....	50
a) Zuständigkeit	50
aa) Verbandszuständigkeit der Gemeinde	50
bb) Organzuständigkeit des Gemeinderats	51
b) Verfahren.....	52
aa) Ordnungsgemäße Einberufung, § 34 I S. 1, S. 7, II GemO	53
bb) Beschlussfähigkeit (§ 37 II, III GemO).....	54
cc) Sitzungszwang (§ 37 I S. 1 GemO)	55
dd) Öffentlichkeit (§ 35 GemO).....	55
ee) Ordnungsgemäße Sitzungsleitung durch den Bürgermeister (§ 36 I GemO)	56
ff) Abstimmungen und Wahlen (§ 37 V-VII GemO)	58
gg) Beschluss im Wege der Offenlegung oder im schriftlichen Verfahren (§ 37 I S. 2 GemO)	59
hh) Befangenheit (§ 18 GemO)	59
2. Materielle Rechtmäßigkeit	64
IV. Ausschüsse.....	65
1. Wesen.....	65
2. Arten	65
3. Bildung und Aufgabenzuweisung	66
4. Besetzung.....	67
5. Abberufung von Ausschussmitgliedern	68
6. Geschäftsgang.....	68
7. Beschließende Ausschüsse und Gemeinderat	69
a) Zurückverweisung durch den Ausschuss (§ 39 III S. 2-4 GemO)	69
b) Besondere Befugnisse des Gemeinderats gem. § 39 III S. 5 GemO	69
c) Kein „Eintrittsrecht“ des Gemeinderats außerhalb von § 39 III S. 5 GemO	70
C. Der Bürgermeister.....	71
I. Entscheidungszuständigkeit des Bürgermeisters	71
1. Geschäfte der laufenden Verwaltung (§ 44 II S. 1 Alt. 1 GemO)	71
2. Vom Gemeinderat übertragene Aufgaben (§ 44 II S. 1 Alt. 3 GemO)	72
3. Weisungsaufgaben (§ 44 III GemO).....	73
4. Leitung der Gemeindeverwaltung (§ 44 I GemO)	73
5. Zuständigkeit des Bürgermeisters bei dringenden Angelegenheiten (§ 43 IV GemO).....	74
II. Vertretung der Gemeinde (§ 42 I S. 2 GemO)	75
III. Zuständigkeit des Bürgermeisters bei der Sitzung des Gemeinderats.....	78
1. Vorbereitung und Einberufung der Sitzungen des Gemeinderats	78
2. Bürgermeister als Vorsitzender des Gemeinderats (§ 42 I S. 1 GemO).....	79
IV. Vollzug von Beschlüssen und Widerspruchsrecht des Bürgermeisters (§ 43 I-III GemO)	79
1. Vollzug der Beschlüsse	79
2. Widerspruchsrecht.....	79
V. Vertretung des Bürgermeisters.....	80
1. Vertreter aus der Mitte des Gemeinderats (§ 48 GemO)	81
2. Beigeordnete (§ 49 GemO)	81
D. Weitere Organe der Gemeinde.....	82
I. Beigeordnete (§§ 49-51 GemO).....	82
II. Ältestenrat (§ 33a GemO)	83
III. Weitere Organe	83
E. Die Organe des Landkreises	84

§ 6 Kommunalverfassungsstreit	85
A. Einführung und Begriff	85
B. Prüfung des KVS als Klage in der Klausur	86
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs (§ 40 I VwGO)	86
1. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	86
2. Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art	88
II. Zulässigkeit	88
1. Statthafte Klageart	88
a) Keine Klage eigener Art (sui generis)	88
b) Keine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage	88
c) Feststellungsklage oder allgemeine Leistungsklage	89
aa) Allgemeine Leistungsklage	89
bb) Feststellungsklage	90
2. Beteiligtenfähigkeit (§ 61 VwGO)	90
3. Klagebefugnis (§ 42 II VwGO analog)	92
4. Bei der Feststellungsklage: Berechtigtes Interesse (§ 43 I VwGO)	93
5. Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen	93
III. Begründetheit	94
1. Passivlegitimation	94
2. Fallgruppen des KVS	95
a) Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Sitzung und Beschlussfassung des Gemeinderats	95
aa) Beteiligte	95
bb) Typische Konstellationen	96
cc) Minderheitenrechte aus § 34 I S. 3, S. 4 GemO	97
dd) Die Geschäftsordnung des Gemeinderats (§ 36 II GemO)	98
ee) Fraktionen im Gemeinderat	100
b) Streitigkeiten mit dem Bürgermeister als Leiter der Gemeindeverwaltung	101
aa) Beteiligte	101
bb) Typische Konstellationen	101
cc) Informationsrechte nach § 24 III, IV GemO	102
c) Fraktionsinterne Streitigkeiten	103
§ 7 Bürgerschaftliche Mitwirkung in der Gemeinde	105
A. Einführung	105
B. Formen unverbindlicher Mitwirkung	106
I. Gelegenheit zur Äußerung (§ 20 II GemO)	106
II. Bürgerversammlung (§ 20a GemO)	106
1. Pflicht zur Durchführung einer Bürgerversammlung	106
2. Antrag auf Durchführung einer Bürgerversammlung	106
a) Anforderungen an den Antrag	106
b) Verfahren und Rechtsschutz der antragstellenden Bürger	108
III. Bürgerantrag (§ 20b GemO)	108
1. Anforderungen an den Antrag	108
2. Verfahren und Rechtsschutz	109
C. Bürgerentscheid	110
I. Zulässigkeit des Bürgerentscheids	110
1. Zulässige Angelegenheiten	110
2. Unzulässige Angelegenheiten	110

II. Verfahren, Entscheidung und Rechtsfolgen	111
1. Information der Bürger (§ 21 V GemO)	111
2. Wirksamkeit des Bürgerentscheids	112
3. Rechtsfolgen des wirksamen Bürgerentscheids	113
D. Bürgerbegehren (§ 21 III, IV GemO)	114
I. Anforderungen an den Antrag	114
II. Verfahren und Rechtsschutz	114
§ 8 Kommunale Unternehmen und Beteiligungen	117
A. Begriffe	117
I. Unternehmen	117
II. Errichtung, Übernahme, wesentliche Erweiterung und Beteiligung	117
III. Wirtschaftliche Unternehmen (§ 102 GemO)	118
IV. Unternehmen in Privatrechtsform	118
B. Organisationsformen kommunaler Unternehmen	119
I. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	119
1. Sog. Regiebetrieb	119
2. Eigenbetriebe	119
3. Juristische Personen des öffentlichen Rechts	120
II. Privatrechtliche Organisationsformen	120
C. Zulässigkeit wirtschaftlicher Unternehmen (§ 102 GemO)	120
I. Öffentlicher Zweck	121
II. Angemessenheit zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf	121
III. Subsidiaritätsklausel	121
IV. Rechtsschutz privater Konkurrenten	122
D. Unternehmen in Privatrechtsform	122
§ 9 Öffentliche Einrichtungen der Gemeinde	124
A. Begriff der öffentlichen Einrichtung	124
I. Unterhaltung im öffentlichen Interesse	124
II. Widmung	124
III. Zugänglich für die allgemeine Benutzung	125
IV. Verfügungsmacht der Gemeinde	125
B. Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen	127
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	128
II. Zulässigkeit der Klage	130
1. Statthafte Klageart	130
2. Klagebefugnis	130
3. Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen	132

III. Begründetheit der Klage	132
1. Berechtigter Personenkreis nach § 10 II-IV GemO	132
a) Einwohner	132
b) Gewerbetreibende und Eigentümer von Grundstücken in der Gemeinde (§ 10 III GemO)	133
c) Juristische Personen und Personenvereinigungen (§ 10 IV GemO)	133
2. Ausschluss des Benutzungsanspruchs	134
a) Widmungszweck	134
b) Ausschluss aus sicherheitsrechtlichen Gründen	135
c) Kapazität	135
C. Häufiges Klausurproblem: Zulassung politischer Parteien zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen (Stadthallen)	136
I. Beteiligtenfähigkeit (§ 61 VwGO)	136
II. Klagebefugnis (§ 42 II VwGO)	137
III. Versagungsgründe	137
D. Klausurschema: Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde	139
E. Anschluss- und Benutzungszwang	140
I. Überblick	140
1. Anschlusszwang	140
2. Benutzungszwang	140
II. Voraussetzungen des Anschluss- und Benutzungszwangs	140
1. Mögliche Einrichtungen	140
2. Öffentliches Bedürfnis	141
3. Verfassungsrechtliche Grenzen des Anschluss- und Benutzungszwangs	142
a) Eingriff in das Eigentum gem. Art. 14 I GG	142
b) Eingriff in Art. 12 I GG eines privaten Anbieters	144
§ 10 Rechtsetzung	145
A. Überblick	145
I. Pflicht zum Erlass bestimmter Satzungen	146
II. Die Hauptsatzung	146
III. Satzungsermächtigungen	147
B. Prüfung der Wirksamkeit einer Satzung	148
I. Rechtmäßigkeit der Satzung	149
1. Ermächtigung	149
2. Formelle Rechtmäßigkeit	150
a) Zuständigkeit	150
aa) Verbandszuständigkeit	150
bb) Organzuständigkeit	150
b) Verfahren	151
aa) Beschlussfassung	151
bb) Besondere Verfahrensanforderungen	151
cc) Genehmigung	151
c) Form	152
aa) Ausfertigung	152
bb) Öffentliche Bekanntmachung	153

3. Materielle Rechtmäßigkeit	155
a) Voraussetzungen der Ermächtigung und Vereinbarkeit mit sonstigem, höherrangigem Recht	155
aa) Voraussetzungen der Ermächtigung	155
bb) Sonstiges höherrangiges Recht	155
b) Das Satzungsermessen	156
II. Wirksamkeit der Satzung	157
1. Unbeachtlichkeit nach § 4 IV GemO	157
a) Voraussetzungen der Unbeachtlichkeit	157
aa) Erfasste formelle Fehler	157
bb) Ablauf eines Jahres	158
cc) Kein Widerspruch des Bürgermeisters	158
dd) Keine Beanstandung der Rechtsaufsicht	159
ee) Keine Geltendmachung des Fehlers	159
ff) Hinweis bei der Bekanntmachung der Satzung	159
b) Die Wirkung der Unbeachtlichkeit nach § 4 IV GemO	160
2. §§ 214 ff. BauGB	162
III. Prüfungsschema	162
C. Rechtsverordnungen	163
 § 11 Vertiefend: Kommunalabgaben	164
A. Überblick	164
I. Die Finanzhoheit, Steuer- und Abgabenhoheit	164
II. Begriffe und Einteilung der Kommunalabgaben	164
B. Allgemeines zu den Kommunalabgaben	166
I. Ermächtigungen für einzelne Kommunalabgaben	166
II. Allgemeine Anforderungen an Abgabensatzungen	166
1. Mindestinhalt aller Abgabensatzungen	166
2. Grundsätze des Abgabenrechts	167
III. Verwaltungsverfahren für Kommunalabgaben	168
IV. Rechtsbehelfe im Zusammenhang mit Kommunalabgaben	168
C. Steuern nach dem KAG	168
D. Verwaltungsgebühren, § 11 KAG, § 4 III LGebG	171
E. Benutzungsgebühren, § 13 KAG	171
I. Kostendeckungsprinzip	172
1. Grundsatz	172
2. Erforderliche Prognose	172
3. Ausnahme für Versorgungseinrichtungen und wirtschaftliche Unternehmen	173
II. Äquivalenzprinzip	173
III. Weitere Anforderungen	174
F. Beiträge für grundstücksbezogene Einrichtungen, § 20 KAG	174
G. Weitere Kommunalabgaben	175

§ 12 Kommunales Haushaltsrecht.....176

§ 13 Kommunale Zusammenarbeit.....178

A. Überblick.....178

B. Zweckverband.....179

 I. Bildung.....179

 II. Aufgaben.....180

 III. Interne Organisation.....181

C. Verwaltungsgemeinschaft als Gemeindeverwaltungsverband.....181

 I. Bildung.....181

 II. Aufgaben.....182

 1. Erfüllungsaufgaben, § 61 IV GemO.....182

 2. Erledigungsaufgaben, § 61 III GemO.....183

 III. Interne Organisation.....183

D. Öffentlich-rechtliche Vereinbarung, §§ 25 ff. GKZ.....183

 I. Vereinbarung.....183

 II. Aufgaben.....184

 III. Mitwirkung der übrigen Beteiligten.....184

E. Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft.....185

 I. Vereinbarung.....185

 II. Aufgaben der erfüllenden Gemeinde.....185

 III. Mitwirkung der übrigen Gemeinden.....186