

Bayerisches Kommunalrecht

Bearbeitet von

Von Dr. Gernot Lissack, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

4. Auflage 2019. Buch. XXII, 271 S. Softcover

ISBN 978 3 406 73514 1

Format (B x L): 16,0 x 24,0 cm

Gewicht: 486 g

[Recht > Öffentliches Recht > Kommunalrecht > Kommunalrecht, Kommunalverfassung](#)

Zu [Leseprobe](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Landesrecht
Freistaat Bayern

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Bayerisches Kommunalrecht

von

Dr. Gernot Lissack

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht in München

4. Auflage 2019

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG





www.beck.de

ISBN 978 3 406 73514 1

© 2019 Verlag C. H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck: Druckhaus Nomos
In den Lissen 12, D-76547 Sinzheim

Satz: jürgen ulrich typosatz, Nördlingen
Umschlaggestaltung: Druckerei C. H. Beck Nördlingen

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfreiem Zellstoff)

Vorwort

Gegenstand dieser Darlegung ist das geltende Bayerische Kommunalrecht in dem Umfang, wie es dem Studenten in der Ersten Juristischen Staatsprüfung und dem Rechtsreferendar in der Zweiten Juristischen Staatsprüfung abverlangt wird. Dabei wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass es sich beim Kommunalrecht um einen Rechtsbereich handelt, der zu fast allen anderen Rechtsmaterien Bezüge aufweist. Aus diesem Grund gibt es kaum einen Examenstermin, in dem nicht kommunalrechtliche Fragestellungen zu erörtern wären. Wer diese Abhandlung durcharbeitet, wird demzufolge auch seine Kenntnisse im Deutschen und Bayerischen Verfassungsrecht, insbesondere im Staatsorganisationsrecht, im Verfassungsprozess- und Verwaltungsprozessrecht, im allgemeinen Verwaltungsrecht, im Bauplanungsrecht und im allgemeinen Sicherheitsrecht vertiefen, da es Ziel des Autors war, die Verknüpfungen des Kommunalrechts – insbesondere durch zahlreiche Beispiele, die meist der Rechtsprechung entnommen wurden – herauszustellen. Wenn sich der Autor gelegentlich wiederholt, so ist dies durchaus beabsichtigt, da dem Buch eine Art Wendeltreppenprinzip zugrunde liegt. Besonderer Wert wurde auch auf die Darstellung der Rechtsfolgen fehlerhaften kommunalen Handelns sowie der richtigen Rechtsbehelfe hiergegen gelegt.

Obschon sich das Buch in erster Linie an den Lernenden richtet, wird auch der Praktiker, der sich in das Kommunalrecht einzuarbeiten hat, durch die Lektüre einen ersten Überblick gewinnen; die zahlreichen Fundstellen ermöglichen eine weiter gehende Beschäftigung mit den interessierenden Fragestellungen. Überhaupt wurde von dem Instrument der Fußnote großer Gebrauch gemacht; zum einen als Fundstelle oder Beleg, zum anderen als texterweiternde Anmerkung. Diese Anmerkungen müssen vom Lernenden bei der erstmaligen Lektüre nicht unbedingt gelesen werden. Oftmals sind es aber gerade sie, die zum Verständnis des Kommunalrechts wesentlich beitragen und den Bezug zu anderen Rechtsbereichen herstellen oder vertiefen werden.

Der Examensrelevanz gemäß wurde auf die Darstellung des Finanzrechts weitgehend verzichtet, das Abgabenwesen wurde – obwohl nicht mehr Prüfungsstoff – in seinen wesentlichen Grundzügen abgehandelt. Aus dem Bereich der Gemeindewirtschaft wurde nur der Rechtsbereich der Gemeindlichen Unternehmen skizziert. Dem Wesen eines einführenden Kapitels entsprechend, ist § 1 – Die kommunalen Gebietskörperschaften und ihr Selbstverwaltungsrecht – vor allem den theoretischen Grundlagen des Kommunalrechts gewidmet. Dem Studenten sei empfohlen, dieses Kapitel zunächst zu übergehen und mit den praktischeren und vielleicht auch anschaulicherem Darlegungen der §§ 2–5 zu beginnen.

Die Drittauflage wurde vollständig überarbeitet, was nicht zuletzt wegen der zahlreichen Gesetzesänderungen erforderlich geworden war. Zu den zahlreichen zusammenfassenden und erläuternden Übersichten, Schaubildern und Prüfungsschemata sind weitere hinzugekommen, um die visuelle Unterstützung zu vertiefen. Die Arbeiten wurden im April 2019 abgeschlossen, Rechtsprechung und Literatur sind bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt. Kritik und Verbesserungsvorschläge sind willkommen und zu richten an: Dr. Gernot Lissack, Wagensonner Rechtsanwälte Partnerschaft mbB, Nymphenburger Straße 70/IV, 80335 München oder per Email an gernot.lissack@wagensonner.com.

Ich danke Frau Dr. Nicola Wiesinger und Frau Viola Kemmer für die Hilfe bei der Literaturrecherche und beim Korrekturlesen sowie der Erstellung der Übersichten und Schaubilder und Frau Franziska Bauer bei der technischen Bearbeitung der Schaubilder.

München, im Juni 2019

Gernot Lissack

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Verzeichnis der Übersichten	XV
Literaturverzeichnis	XVII
Abkürzungsverzeichnis	XIX

§ 1 Die kommunalen Gebietskörperschaften und ihr Selbstverwaltungsrecht

I. Begriff und Arten der kommunalen Gebietskörperschaften	1
1. Gegenstand des Kommunalrechts	1
2. Die Kommunen als Gebietskörperschaften	2
a) Die Kommunen als juristische Personen	2
b) Die Kommunen als juristische Personen des öffentlichen Rechts	2
c) Die Kommunen als Körperschaften des öffentlichen Rechts	2
d) Die Kommunen als Gebietskörperschaften	3
3. Arten der kommunalen Gebietskörperschaften	4
4. Zusammenfassendes Schaubild	6
II. Folgerungen aus dem Status als kommunale (Gebiets-)Körperschaft	7
1. Rechtsfähigkeit, Geschäftsfähigkeit, Partei- und Beteiligungsfähigkeit, Prozess- und Handlungsfähigkeit, Deliktsfähigkeit	7
2. Grundrechtsfähigkeit kommunaler Gebietskörperschaften?	7
3. Notwendigkeit von Organen	10
4. Namensrecht	11
5. Dienstherrnfähigkeit	12
III. Einbindung der kommunalen Gebietskörperschaften in die Staatsorganisation und -verwaltung	13
1. Ausübung von Hoheitsgewalt durch die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften als mittelbare Staatsverwaltung	13
2. Dezentralisation als Verstärkung der Gewaltenteilung	16
3. Die Kommunen und die EU	16
IV. Der Inhalt des Selbstverwaltungsrechts der kommunalen Gebietskörperschaften	18
1. Die institutionelle Rechtssubjektsgarantie von Gemeinden und Gemeindeverbänden	19
2. Aufgabenbezogenes Element der Selbstverwaltungsgarantie	21
a) Prinzip der Universalität oder Allzuständigkeit	21
b) Überörtliche Angelegenheiten	24
c) Zusammenfassung	24
3. Modales Element des Selbstverwaltungsrechts	25
4. Zusammenfassende Übersicht	29
V. Die rechtliche Struktur des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden und Gemeindeverbände	30
1. Die Rechtsnatur des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden und Gemeindeverbände	30
2. Ausgestaltung des Selbstverwaltungsrechts	33
a) Bestands-, Gebiets- und Statusänderungen	33

	Seite
b) Sonstige gesetzliche Ausgestaltungen des Selbstverwaltungsrechts	35
c) Das Selbstverwaltungsrecht belastende Einzelfallmaßnahmen	38
d) Gesamtübersicht	39
VI. Rechtsbehelfe der Kommunen	40
1. Kommunalverfassungsbeschwerde gem. Art. 93 I Nr. 4b GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG	40
2. Prinzipale Normenkontrolle gem. § 47 VwGO	41
3. Popularklage gem. Art. 98 (4) BV, Art. 2 Nr. 7, 55 VfGHG	42
4. Verfassungsbeschwerde gem. Art. 66, 120 BV, Art. 2 Nr. 6, 51 ff. VfGHG	43
5. Klagen vor den Verwaltungsgerichten gem. § 40 I VwGO	44
6. Zusammenfassende Übersicht	46
 § 2 Die Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften	
I. Unterscheidung zwischen eigenen und übertragenen Angelegenheiten	48
II. Die Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden (ohne die Großen Kreis- städte)	49
1. Die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der kreisangehörigen Ge- meinden	49
a) Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises	50
b) Freiwillige (Soll-)Aufgaben	51
2. Die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der kreisangehörigen Gemeinden	52
3. Übersicht	54
III. Die Aufgaben der Großen Kreisstädte und der kreisfreien Gemeinden	54
1. Zusätzliche Aufgaben der kreisfreien Gemeinden im eigenen und über- tragenen Wirkungskreis gem. Art. 9 I GO	55
2. Zusätzliche Aufgaben der Großen Kreisstädte im übertragenen Wirk- ungskreis gem. Art. 9 II GO	56
3. Übersichten	56
IV. Die Aufgaben der Landkreise und Bezirke	57
1. Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeindeverbände	58
2. Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Gemeindeverbände	59
3. Übersichten	60
V. Die öffentlichen Einrichtungen	61
1. Begriff	61
2. Organisationsformen der kommunalen öffentlichen Einrichtungen	64
3. Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses	68
4. Anspruch auf Zulassung zur öffentlichen Einrichtung	71
5. Anschluss- und Benutzungzwang	73
6. Sonderfall: Zulassungsanspruch politischer Parteien bezüglich zu überlas- sener Räumlichkeiten	76
 § 3 Handlungsformen kommunaler Gebietskörperschaften	
I. Überblick	78
II. Satzung und Verordnung als durch die Exekutive erlassene Normen	81
1. Unterschied	81

	Seite
2. Anforderungen an den Satzungserlass	85
a) Rechtsgrundlage	85
b) Formelle Rechtmäßigkeit der Satzung	85
c) Materielle Rechtmäßigkeit der Satzung	89
d) Fehlerfolgen	93
e) Prüfungsschema	93
3. Anforderungen an den Verordnungserlass	94
a) Rechtsgrundlage	94
b) Formelle Rechtmäßigkeit der Verordnung	94
c) Materielle Rechtmäßigkeit der Verordnung	95
d) Fehlerfolgen	95
e) Prüfungsschema	96
4. Rechtsbehelfe der Normadressaten	96
a) Prinzipale Normenkontrolle gem. § 47 I VwGO	97
b) Popularklage gem. Art. 98 (4) BV, Art. 2 Nr. 7, 55 VfGHG	99
c) Inzidentprüfung im Rahmen eines Verwaltungsstreitverfahrens gem. § 40 I VwGO	100
d) Verfassungsbeschwerde gem. Art. 93 I Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG	101
e) Verfassungsbeschwerde gem. Art. 120, 66 BV, Art. 2 Nr. 6, 51ff. VfGHG	102
f) Zusammenfassende Übersicht	103
III. Erlass von Verwaltungsakten	104
1. Anforderungen an den Verwaltungsakterlass	104
a) Rechtsgrundlage	104
b) Formelle Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts	104
c) Materielle Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts	105
d) Fehlerfolgen	105
e) Prüfungsschema	106
2. Rechtsbehelfe der Verwaltungsaktadressaten	106
a) Verwaltungsgerichtliche Rechtsbehelfe	106
b) Verfassungsbeschwerde gem. Art. 120, 66 BV, Art. 2 Nr. 6, 51ff. VfGHG	107
c) Verfassungsbeschwerde gem. Art. 93 I Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG	107
d) Zusammenfassende Übersicht	108
3. Verwaltungszustellung	109
4. Verwaltungsvollstreckung	110
IV. Der öffentlich-rechtliche Vertrag	114
1. Überblick	114
2. Anforderungen an den Verwaltungsvertrag	116
a) Vorprüfung	116
b) Grundlagenbenennung	116
c) Formelle Rechtmäßigkeit	116
d) Materielle Rechtmäßigkeit	116
e) Fehlerfolgen	117
f) Prüfungsschema	117
V. Der privatrechtliche Vertrag	117

§ 4 Die für die kommunalen Gebietskörperschaften Handelnden und ihre Kompetenzen

I. Vorbemerkung	119
II. Der erste Bürgermeister	120
1. Die Rechtsstellung des ersten Bürgermeisters	120
2. Die Rechtsstellung der weiteren Bürgermeister	121
3. Kompetenzen des ersten Bürgermeisters	122
a) Der erste Bürgermeister als Mitglied des Gemeinderats	123
b) Der erste Bürgermeister als Willensbildungsorgan	123
c) Sonstiges Handeln des ersten Bürgermeisters	125
aa) Vollzug von Gemeinderatsbeschlüssen, Aussetzen des Vollzugs	125
bb) Vertretungsrecht	126
cc) Behördenleitung	129
4. Die allgemeine und besondere Stellvertretung des ersten Bürgermeisters	129
a) Unterschied zwischen allgemeiner und besonderer Stellvertretung	129
b) Die Verhinderungsvertretung gem. Art. 39 I GO	129
c) Die Auftragsvertretung gem. Art. 39 II GO	130
5. Zusammenfassende Übersicht	132
III. Der Gemeinderat	132
1. Das „Gemeindeparlament“	132
2. Wahl des Gemeinderats	134
3. Kompetenzen des Gemeinderats	137
a) Negative Zuständigkeitsabgrenzung	137
b) Kontrolle der Gemeindeverwaltung	137
c) Willensbildung	138
4. Rechtsstellung der ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder	138
5. Rechtsstellung der berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder	139
6. Die Fraktionen	140
7. Übersicht	142
IV. Ausschüsse	142
1. Sinn und Zweck	142
2. Vorberatende und beschließende, obligatorische und fakultative Ausschüsse	143
3. Bildung und Zusammensetzung der Ausschüsse	144
4. Geschäftsgang in den Ausschüssen	148
5. Übersicht	149
V. Bürgerversammlung, Bürgerbegehren und -entscheid, Bürgerantrag	149
1. Vorbemerkung	149
2. Bürgerversammlung	150
3. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	151
4. Bürgerantrag	156
VI. Die Kreisorgane	157
1. Der Landrat	157
2. Der Kreistag und der Kreisausschuss	158
VII. Die Bezirksorgane	158
1. Der Bezirkstagspräsident	158
2. Der Bezirkstag und der Bezirksausschuss	159
VIII. Der Kommunalverfassungsstreit	159

	Seite
1. Vorbemerkung	159
2. Die einzelnen Sachurteilsvoraussetzungen und die Passivlegitimation	161
a) Verwaltungsrechtsweg	161
b) Statthafte Klageart	162
c) Klagebefugnis	165
d) Widerspruchsverfahren und Klagefrist	166
e) Beteiligten- und Prozessfähigkeit	166
f) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	166
g) Passivlegitimation	166

§ 5 Der Geschäftsgang

I. Begriff	168
II. Die Geschäftsordnung	169
1. Recht und Pflicht zum Erlass einer Geschäftsordnung	169
2. Rechtsnatur und Rechtsbehelf	171
3. Verstöße gegen die Geschäftsordnung	172
III. Vorbereitung der Sitzung durch den ersten Bürgermeister	172
1. Vorbereitung der Beratungsgegenstände	172
2. Einberufung der Gemeinderatssitzung	174
3. Bekanntmachung der Sitzung	175
IV. Der Ablauf der Sitzung	175
1. Beschlussfähigkeit	175
a) Ladung sämtlicher Mitglieder	176
b) Ordnungsmäßigkeit der Ladung	176
c) Heilung von Ladungsmängeln	177
d) Anwesenheitsmehrheit	178
e) Stimmberchtigtenmehrheit	179
2. Persönliche Beteiligung („Befangenheit“)	180
a) Sinn und Zweck	180
b) Der die persönliche Beteiligung auslösende Personenkreis	182
c) Begriff der persönlichen Beteiligung als sachliches Tatbestandsmerkmal der Befangenheit	182
d) Rechtsfolgen persönlicher Beteiligung	184
3. Beschlussfassung	187
a) Der Beschluss i. S. v. Art. 51 I GO	187
b) Beschlusswahlen i. S. v. Art. 51 III GO	188
4. Ordnungsmaßnahmen anlässlich der Gemeinderatssitzung	189
a) Teilnahmepflicht, Ordnungsgeld wegen Säumnis, Aberkennung des Amtes als Gemeinderatsmitglied	189
b) Handhabung der Ordnung, Ausübung des Hausrechts, Entfernung von Zuhörern, Ausschluss von Gemeinderatsmitgliedern	190
5. Öffentlichkeit	195

§ 6 Das Abgabenwesen

I. Begriff der Kommunalabgaben	197
II. Kommunale Steuern	200
1. Realsteuern	200

	Seite
a) Gewerbesteuer	200
b) Grundsteuer	201
2. Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern	202
a) Steuerfindungsrecht	202
b) Anforderungen an die Steuersatzung	203
III. Kommunale Gebühren	208
1. Benutzungsgebühren	208
a) Gebührenbegriff	208
b) Anforderungen an die Gebührensatzung	209
2. Verwaltungsgebühren	212
IV. Kommunale Beiträge	212
1. Beitragsbegriff	213
2. Anforderungen an die Beitragssatzung	214
V. Verfahren der Abgabeverhebung	215
VI. Rechtsbehelfe	216
1. Rechtsbehelfe gegen Abgabebescheide	216
2. Rechtsbehelfe gegen die Abgabesatzung	216

§ 7 Kommunale Unternehmen

I. Unternehmensformen	217
1. Öffentlich-rechtliche Unternehmensformen	218
a) Eigenbetrieb	218
b) Selbständiges Kommunalunternehmen des öffentlichen Rechts	219
2. Privatrechtliche Unternehmensformen	220
3. Übersicht	221
II. Voraussetzungen und Schranken unternehmerischer Tätigkeit	222
1. Voraussetzungsquadriga des Art. 87 I GO	222
2. Tätigkeit gemeindlicher Unternehmen außerhalb des Gemeindegebiets ..	223
3. Grundsätze für die Führung gemeindlicher Unternehmen	224
4. Wettbewerbsrechtliche Schranken	224

§ 8 Staatsaufsicht

I. Sinn der staatlichen Aufsicht	226
II. Unterscheidung zwischen Rechts- und Fachaufsicht	227
III. Kontrollumfang	228
1. Kontrolle durch die Rechtsaufsichtsbehörden	228
2. Kontrolle durch die Fachaufsichtsbehörden	230
IV. Aufsichtsbehörden	231
1. Aufsichtsbehörden der kreisangehörigen Gemeinden (ohne Große Kreisstädte)	231
2. Aufsichtsbehörden der Großen Kreisstädte	232
3. Aufsichtsbehörden der kreisfreien Gemeinden	232
4. Obere Aufsichtsbehörden	233
V. Aufsichtsmittel	234
1. Befugnisse der Rechtsaufsicht	234
a) Informationsrecht gem. Art. 111 GO	234
b) Beanstandungsrecht gem. Art. 112 GO	235

Inhaltsverzeichnis

XIII

	Seite
c) Ersatzvornahmerecht gem. Art. 113 GO	237
d) Bestellung eines Beauftragten gem. Art. 114 GO	239
aa) Ermächtigung des ersten Bürgermeisters	239
bb) Beauftragung weiterer Bürgermeister und Handeln der Rechtsaufsichtsbehörde	239
cc) Auflösung und Neuwahl des Gemeinderats gem. Art. 114 III GO ..	240
2. Befugnisse der Fachaufsicht	240
a) Informationsrecht gem. Art. 116 I 1 GO	240
b) Weisungsrecht gem. Art. 116 I 2 GO	240
c) Unterstützende Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörde	241
VI. Rechtsschutz anlässlich aufsichtlicher Maßnahmen	242
1. Verwaltungsaktscharakter aufsichtlicher Maßnahmen	242
2. Rechtsverletzung durch aufsichtliche Maßnahmen	243
3. Anspruch auf Genehmigung	244
4. Hinweis zu Art. 120 GO	245
VII. Zusammenfassende Übersicht	246

§ 9 Kommunale Zusammenarbeit

I. Allgemeines	247
II. Verwaltungsgemeinschaft	248
1. Bildung der Verwaltungsgemeinschaft	248
a) Zweck des Rechtsinstituts der Verwaltungsgemeinschaft	248
b) Voraussetzungen der Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft	249
c) Rechtsbehelf: Popularklage	250
2. Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft und ihrer Mitgliedsgemeinden	251
a) Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft im Rahmen des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden	251
b) Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden	252
3. Organe der Verwaltungsgemeinschaft	253
4. Aufsichtsfragen	255
III. Kommunale Zusammenarbeit nach dem KommZG	256
1. Arbeitsgemeinschaft	257
2. Zweckvereinbarung	258
3. Zweckverband	260
4. Gemeinsames Kommunalunternehmen	262
5. Aufsichtsfragen	263
IV. Übersicht	264
Stichwortverzeichnis	265

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG