

Der Kommunalverfassungsstreit in der Fallbearbeitung

Von stud. iur. **Patrick Christian Otto**, Hannover*

Der Kommunalverfassungsstreit (auch Inter- oder Intraorganstreitverfahren genannt) ist immer wieder beliebter Prüfungsstoff im Examen, zumal er neben dem Hochschulverfassungsstreit der Hauptanwendungsfall für verwaltungsgerichtliche Organstreitigkeiten ist. Seine Schwierigkeit liegt darin, dass er bei Inkrafttreten der VwGO am 1.4.1960 nicht vom Gesetzgeber geregelt wurde und bis heute keine Nachholung erfolgte. Daher bleibt vielen Studierenden bisweilen unklar, wie die Zulässigkeitsprüfung zu erfolgen hat. Dieser Beitrag gibt hierzu einen systematischen Überblick und zeigt gangbare Lösungswege in der Fallbearbeitung auf.

I. Einleitung

Von der historischen Warte aus betrachtet, ist der klassische Verwaltungsprozess auf den Rechtsstreit zwischen Bürger und Staat ausgerichtet, was auch der tradierten Trennung von Gesellschaft und Staat entspricht.¹ Insoweit ist der Kommunalverfassungsstreit als mitunter systemfremd anzusehen, weshalb er im Verwaltungsprozess eine Sonderstellung genießt. Bevor die einzelnen Zulässigkeitsvoraussetzungen dieser außergewöhnlichen Klageart einer näheren Prüfung unterzogen werden, sind zunächst der Begriff des Kommunalverfassungsstreits und dessen Inhalt zu klären. Im Kern geht es beim Kommunalverfassungsstreit, wie der Name auch schon nahe legt, um Auseinandersetzungen zwischen Organen oder Organteilen einer kommunalen Gebietskörperschaft (Gemeinde, Kreis) wegen der Wahrnehmung oder (möglichen) Verletzung der ihnen als solchen zustehenden Kompetenzen.² Streitgegenstand sind hierbei u.a. Stimmrechte, Mitwirkungsrechte in Ausschüssen oder sonstigen kommunalen Gremien sowie Wahrnehmungspositionen der Gemeindevertretung gegenüber dem Hauptverwaltungsbeamten.³ Begrifflich zu unterscheiden sind hierbei der Interorganstreit (zwischen verschiedenen Organen, etwa Rat und Bürgermeister oder Rat und Hauptausschuss) und der Intraorganstreit (Streitigkeiten innerhalb eines Organs, etwa zwischen Ratsvorsitzendem und Ratsherrn).⁴

Gleichwohl fallen gewisse Streitigkeiten aus dem Anwendungsbereich des Kommunalverfassungsstreits hinaus. Aufgrund dessen, dass der Kommunalverfassungsstreit der Verteidigung von Innenrechtspositionen dient, gehören Streitigkeiten, in denen die persönliche Rechtsstellung des jewei-

ligen Organ- oder Organteilwalters in Rede steht, nicht dazu, da dann nicht mehr organschaftliche Rechte betroffen sind. Ebenfalls nicht dazu zählen Streitigkeiten zwischen der Gemeinde und einem ihrer Organe sowie Rechtsstreitigkeiten zwischen einer kommunalen Gebietskörperschaft und der für sie zuständigen staatlichen Aufsichtsbehörde. Zuletzt fällt auch die sog. Kommunalverfassungsbeschwerde gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, mit deren Hilfe kommunale Gebietskörperschaften die Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 Abs. 2 GG) durch eine Rechtsnorm des Staates rügen können, aus dem Anwendungsbereich, da diese Verfahren dem BVerfG zur Entscheidung zugewiesen sind. Gerade dieses verfassungsprozessuale Verfahren wird zum Teil aufgrund der begrifflichen Ähnlichkeit häufig mit dem Kommunalverfassungsstreit verwechselt.

II. Zulässigkeitsvoraussetzungen einer verwaltungsgerichtlichen Klage

Für den Kommunalverfassungsstreit besteht ein gesteigertes Bedürfnis nach Rechtsschutz, zumal bei knapp über 11.000 Gemeinden in Deutschland⁵ viele Streitigkeiten vorprogrammiert sind. Dennoch ist an dieser Stelle klar zwischen dem Innenrechtsstreit als richtigem *terminus technicus* und dem missverständlichen *Insichstreit* zu differenzieren. Ein *Insichstreit* zeichnet sich durch die Beteiligung desselben Rechtsträgers als Kläger und Beklagter aus. Im Kommunalverfassungsstreit streitet dagegen niemand mit sich selbst, sondern es konfliktieren (Teil-)Organe bzw. (Teil-)Organeile mit eigenen (teil-)organschaftlichen Rechten miteinander. Diese Auffassung ist auch deshalb vorzugswürdig, weil der gerichtlichen Klärung des *Insichstreits* zumeist die Zulässigkeit abgesprochen wird.⁶ Dennoch bleiben Innenrechtsstreitigkeiten eine verwaltungsprozessuale Spezialmaterie, die vor allem in der Zulässigkeitsprüfung einige Besonderheiten aufweisen. Diese werden im Folgenden dargestellt.

1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Mangels aufdrängender oder abdrängender Sonderzuweisung richtet sich die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs nach der Generalklausel des § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO. Demnach muss die Streitigkeit einerseits öffentlich-rechtlicher Art und andererseits nichtverfassungsrechtlicher Art sein.

Bereits das Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit führte lange Zeit zu diametralen Auffassungen. Nach der früher vertretenen Impermeabilitätstheorie⁷ seien die den Binnenraum ausgestaltenden Vorschriften, also diejenigen,

* Der Autor ist Student der Rechtswissenschaft an der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover und dort studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht (Prof. Dr. Volker Epping) sowie am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft (Prof. Dr. Veith Mehde, Mag. rer. publ.).

¹ Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, 9. Aufl. 2013, § 21 Rn. 1.

² Meister, JA 2004, 414; Franz, *Jura* 2005, 156.

³ Vgl. Erbuth, *Allg. VerwR*, 7. Aufl. 2014, § 23 Rn. 18.

⁴ Burgi, *KommunalR*, 4. Aufl. 2012, § 14 Rn. 2; Muckel, *Fälle zum Besonderen Verwaltungsrecht*, 5. Aufl. 2013, S. 247.

⁵ <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1254/umfrage/anzahl-der-gemeinden-in-deutschland-nach-gemeindegroessenk-lassen/> (13.7.2015), Stand: 31.12.2013.

⁶ Tsatsos, *Der verwaltungsrechtliche Organstreit*, 1969, S. 15; Roth, *Verwaltungsrechtliche Organstreitigkeiten*, 2001, S. 92; Bethge, *DVB1* 1980, 309 (314).

⁷ Zur Impermeabilitätstheorie ausführlich Rupp, *Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre*, 1965, S. 19 ff.

die die Außenwand des Verwaltungsträgers nicht verlassen, überhaupt nicht als Recht anzusehen.⁸ Die Vertreter dieser aus der konstitutionell-monarchischen Ära stammenden Theorien führten zur Begründung an, dass im Innenbereich des Staates ein besonderes Gewaltverhältnis vorliege, welches zu einer Verengung des Rechtssatzbegriffes führe.⁹ Seit Inkrafttreten des heute geltenden Grundgesetzes am 24.5.1949 ist die Konstruktion eines besonderen Gewaltverhältnisses im staatlichen Binnenbereich wiederum verfassungswidrig, da es die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG aushöhlt.¹⁰ Deshalb wird diese Theorie schon seit einigen Jahrzehnten nicht mehr vertreten. Damit ist der Streit obsolet, weshalb Einigkeit herrscht, dass die Regelungen im Binnenbereich öffentlich-rechtlichen Rechtscharakter haben.¹¹

Alle Fragen des Kommunalverfassungsstreits sind nicht-verfassungsrechtlicher Art,¹² wobei dies auch dann gilt, wenn die Mitglieder der Kommunalvertretungsorgane (Stadtrat, Gemeinderat) im Grundverhältnis betroffen sind.¹³ Ebenso gilt dies auch für Streitigkeiten über Fraktionszugehörigkeit und Fraktionsausschluss.¹⁴ Die Bezeichnung als Kommunalverfassungsstreit ist insoweit missverständlich, da es sich nicht um einen Staatsverfassungsstreit handelt, sondern es um kommunales Organisationsrecht geht, bei der alle Akteure Teil der Exekutive und nicht der Legislative sind.

2. Die statthafte Klageart im Kommunalverfassungsstreit

a) Frühere Ansicht – Klageart *sui generis*

Früher wurde angenommen, dass der Kommunalverfassungsstreit keiner Klageart der VwGO zuzuordnen sei, sondern eine Klage *sui generis* darstelle.¹⁵ Begründet wurde dies damit, dass der Kommunalverfassungsstreit auf die Innenrechtsbeziehung einer Körperschaft bezogen sei, für die die VwGO keine Regelungen enthalte, sodass eine Einkleidung in die geregelten Klagearten nicht möglich sei.¹⁶

⁸ *Erbguth* (Fn. 3), § 23 Rn. 18.

⁹ Vgl. *Laband*, Staatsrecht, Bd. 2, 5. Aufl. 1911, S. 181.

¹⁰ *Ehlers*, in: Schoch/Schneider/Bier, Kommentar VwGO, 27. Ergänzungslieferung Oktober 2014, Rn. 104.

¹¹ Statt vieler siehe nur *Geis*, Kommunalrecht, 3. Aufl. 2013, § 25 Rn. 3.

¹² Vgl. *Reimer*, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, Edition 32, Stand: 1.10.2013, § 40 Rn. 116 sowie *Erbguth* (Fn. 3), § 5 Rn. 26.

¹³ *Sodan*, in: Sodan/Ziekow, Großkommentar VwGO, 4. Aufl. 2014, § 40 Rn. 249.

¹⁴ *Ziekow*, NWVB1 1998, 297 (299).

¹⁵ Die Annahme einer Klage *sui generis* lancierte vor allem das OVG Münster, vgl. OVG Münster OVGE 17, 261 (263); 27, 258 (260); 28, 208 (210).

¹⁶ Nachweise zu den weiteren Vertretern dieser Auffassung finden sie sowohl bei *Ericksen/Biermann*, Jura 1997, 157 (161) als auch bei *Brüning*, JuS 2004, 882. Zu den Anfängen siehe auch OVG Lüneburg OVGE 2, 225.

b) Heutige Ansicht – Klagearten der VwGO anwendbar

Eine derartige Rechtsfigur *sui generis* wurde jedoch zu Recht vom BVerwG verworfen, da sich die VwGO auch mit Blick auf die wenig strukturierten Feststellungs- und Leistungsklage als derart flexibel erweist, dass dem Kommunalverfassungsstreit mit den typischen Klagearten begegnet werden kann.¹⁷ Die Auffassung des BVerwG ist auch im Schrifttum breit konsentiert.¹⁸ Zudem führt die Annahme einer Klageart *sui generis* m.E. zu einem unerträglich hohen Maß an Rechtsunsicherheit, da unklar bleibt, welche Vorschriften für die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen anzuwenden sind. Dennoch bleibt klärungsbedürftig, welche Klageart statthaft ist, was nicht zuletzt auch eine Frage des Klagebegehrens im Sinne von § 88 VwGO ist.

aa) Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage

Für die Statthaftigkeit der Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage müsste ein Verwaltungsakt vorliegen. Maßnahmen in kommunalen Innenrechtsbeziehungen wird jedoch die Außenwirkung abgesprochen, da sie nur den organschaftlichen Funktionsablauf innerhalb des (Selbst-) Verwaltungsträgers betreffen.¹⁹ Das Außenrechtsverhältnis ist folglich dem Rechtsstreit zwischen Bürger und Staat (Körperschaft) zuzuordnen, sodass nicht alle Merkmale des Verwaltungsaktes gemäß § 35 VwVfG erfüllt sind und Anfechtungs- und Verpflichtungsklage ausscheiden.

bb) Allgemeine Leistungsklage

Die allgemeine Leistungsklage, die zwar selbst in der VwGO nicht explizit geregelt ist, jedoch in §§ 43 Abs. 2, 111, 113 Abs. 4 VwGO vorausgesetzt wird, ist dann statthaft, wenn der Kläger die Vornahme oder Rückgängigmachung einer (Organ-)Handlung verfolgt.²⁰

cc) Feststellungsklage

Begehrt der Kläger die Feststellung des Bestehens resp. des Nichtbestehens eines (Innen-)Rechtsverhältnisses, welches auch in der Vergangenheit liegen kann oder sich erledigt hat, ist die Feststellungsklage gemäß § 43 VwGO statthaft.²¹ Weil Verwaltungsakte nicht im Raum stehen, greift die Subsidiaritätsklausel des § 43 Abs. 2 S. 1 VwGO regelmäßig nicht.²² Die Feststellungsklage tritt aufgrund der extensiven Recht-

¹⁷ BVerwG NJW 1996, 2046. So auch bereits OVG Koblenz NVwZ 1985, 283.

¹⁸ Statt vieler *Schoch*, JuS 1987, 783 (787).

¹⁹ *Erbguth* (Fn. 3), § 23 Rn. 19.

²⁰ Generelle Ausführungen zur allgemeinen Leistungsklage bei *Erbguth* (Fn. 3), § 23 Rn. 9 ff.

²¹ In der Literatur finden sich partiell Ansätze für eine analoge Anwendung des § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO (Fortsetzungsfeststellungsklage), vgl. etwa *Ehlers*, NVwZ 1990, 105 (107). Diesem Ansatz ist wiederum richtigerweise mangels Rechtsschutzlücke nicht zu folgen, siehe nur *Ericksen/Biermann* Jura 1997, 157 (162).

²² *Mörtl*, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, Edition 32, Stand: 1.10.2013, § 43 Rn. 28.

sprechung zur Austauschbarkeit der Klagearten auch nicht hinter der allgemeinen Leistungsklage zurück.²³

dd) Normenkontrolle

Fernerhin genießt die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle gem. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. dem jeweiligen Landesrecht einen hohen Stellenwert.²⁴ Dieses Verfahren ist vor allem in Bezug auf die Kontrolle von Geschäftsordnungen von (Gemeinde-)Rat und Kreistag statthaft, die das OVG bzw. der VGH für nichtig erklären können.

ee) Vorläufiger Rechtsschutz

Neben den Hauptsacheverfahren kann bei besonderer Dringlichkeit auch das Bedürfnis nach Eilrechtsschutz bestehen, sodass die Einstweilige Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO ebenfalls als statthaft angesehen wird.²⁵ Da es im Hauptsacheverfahren jedoch nicht um die Kassation eines Verwaltungsaktes geht, scheidet auch der Eilrechtsschutz nach §§ 80, 80a VwGO aus, bei dem im Hauptsacheverfahren die Anfechtungsklage statthaft sein muss.²⁶

3. Klagebefugnis

Zum Ausschluss von Popularklagen tritt als weitere Zulässigkeitsvoraussetzung des Kommunalverfassungsstreits die Klagebefugnis hinzu. Während die analoge Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO bei Feststellungsklage und allgemeiner Leistungsklage streitig ist,²⁷ werden diese Bedenken beim Kommunalverfassungsstreit nach überwiegender Auffassung nicht vorgebracht.²⁸ Begründet wird dies damit, dass es im Gegensatz zu den beiden vorgenannten Verfahren beim Kommunalverfassungsstreit gerade nicht um die Verletzung subjektiver Rechte des Außenrechts geht, sondern um solche eigener organschaftlicher Mitwirkungs- bzw. Wahrnehmungsrechte, ergo des Binnenrechts.²⁹ Das Organ muss demnach geltend machen, dass die Möglichkeit besteht, durch die streitige Maßnahme in seinen Organrechten verletzt zu sein, wobei Plausibilität genügt (sog. Möglichkeitstheorie).³⁰ Die Ausführungen hierzu gelten auch für die Antragsbefugnis im Rahmen der Normenkontrolle (§ 47 Abs. 2 S. 1 VwGO)

²³ Vgl. hierzu die anschauliche Darstellung der Rechtsprechung bei *Möstl* (Fn. 22), § 43 Rn. 15.

²⁴ Siehe hierzu *Hufen* (Fn. 1), § 19 Rn. 16 sowie § 28.

²⁵ *Schoch*, Jura 2008, 826 (830, 835) mit einschlägigen Fallbeispielen.

²⁶ *Ogorek*, JuS 2009, 511 (514).

²⁷ Eine sehr anschauliche Darstellung zu beiden Problemkreisen bei *Pietzcker*, in: Schoch/Schneider/Bier, Kommentar zur VwGO, 27. Ergänzungslieferung, Stand: Oktober 2014, § 42 Rn. 170 f. bzw. § 43 Rn. 28 ff.

²⁸ Statt vieler siehe *Hufen* (Fn. 1), § 21 Rn. 15 m.w.N.

²⁹ *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 2014, Rn. 1461, 1468.

³⁰ Gegenbeispiele hierzu finden sich wiederum bei *Schnapp*, VerwArchv 78 (1987), 407 (415). Allgemeine Ausführungen zur Möglichkeitstheorie bei *Kopp/Schenke*, VwGO, 20. Aufl. 2014, Anh. § 42 Rn. 87.

sowie den Anordnungsanspruch beim Eilantrag nach § 123 Abs. 1 VwGO.

4. Das Feststellungsinteresse

Ist die allgemeine Feststellungsklage statthafte Klageart, so ist als weitere besondere Sachentscheidungs Voraussetzung das Feststellungsinteresse zu thematisieren. Einstweilen ist in diesem Zusammenhang zwischen dem allgemeinen und dem besonderen Feststellungsinteresse zu differenzieren. Das allgemeine Feststellungsinteresse kann im Fall einer aktuellen Störung der organ(teil)schaftlichen Kompetenzzusübung (etwa Ausschluss eines Mitglieds der Gemeindevertretung von einer laufenden oder anstehenden Plenar- oder Ausschusssitzung) stets bejaht werden, da in solchen Fällen immer ein Interesse rechtlicher bzw. ideeller Art gegeben ist.³¹ Anders verhält es sich hingegen, wenn die Feststellung eines in der Vergangenheit liegenden Rechtsverhältnisses begehrt wird. Dann tritt neben das allgemeine Feststellungsinteresse ein Besonderes hinzu. Dieses besondere Feststellungsinteresse liegt nur dann vor, wenn etwa wegen einer Wiederholungsgefahr ein fortwirkendes rechtliches Interesse besteht. Ideelle oder wirtschaftliche Interessen sowie ein reines Rehabilitationsinteresse genügen indes nicht.³² Ob dieses besondere Feststellungsinteresse vorliegt, ist dann am Einzelfall im Wege der Auslegung zu ermitteln.

5. Wahl des richtigen Klagegegners

Hinsichtlich des richtigen Klagegegners findet eine Abkehr vom allgemeinen Rechtsträgerprinzip des § 78 VwGO statt, denn Gegenstand des Verfahrens sind nicht die Rechtsbeziehungen zwischen Verwaltungsträger und Bürger, sondern von Organen und Organteilen. Diese besitzen eigene Rechte und sind deshalb selbst als Rechtsträger zu qualifizieren, sodass es eines Rückgriffs auf § 78 VwGO, mit dem die Klage gegen die Gebietskörperschaft (Gemeinde, Kreis) zu richten wäre, nicht bedarf. Es gilt damit vielmehr, dass sich die Klage direkt gegen denjenigen Funktionsträger zu richten hat, demgegenüber die geltend gemachte Innenrechtsposition bestehen soll.³³ Diese Lösung ist allein schon deshalb vorzuzugewürdigt, weil Beklagter das Organ bzw. der Funktionsträger wird, das bzw. der über das streitige Rechtsverhältnis entscheiden kann.³⁴

6. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

Umstritten ist fernerhin, wonach sich im Rahmen des § 61 VwGO die Beteiligtenfähigkeit bemisst. Bisweilen herrscht

³¹ Siehe *Erbguth* (Fn. 3), § 23 Rn. 22.

³² *Ericksen*, in: FS Christian-Friedrich Menger, 1985, S. 211 (233); eine andere Auffassung findet sich wiederum bei *Schoch*, Jura 2008, 826 (837).

³³ Dies gilt ebenso auch für den Normenkontrollantrag, sodass auch § 47 Abs. 2 S. 2 VwGO nicht zur Anwendung kommt, vgl. *Detterbeck* (Fn. 29), Rn. 1471.

³⁴ OVG Münster NVwZ 1990, 188; VGH Mannheim DÖV 1990, 627; *Bauer/Krause*, JuS 1996, 411; anders VGH München BayVBl. 1990, 111 (112).

Einigkeit darüber, dass § 61 Nr. 3 VwGO von vornherein ausscheidet, weil der Begriff „Behörde“ nur Verwaltungsträger umfasst, die außengerichtet handeln.³⁵ Auch § 61 Nr. 1 VwGO scheidet aus, da ein Mitglied der Vertretung oder der Bürgermeister nicht als natürliche Personen auftreten, sondern die Verletzung ihrer (Teil-) Organrechte geltend machen.³⁶ Als präferierte Lösung wird hinsichtlich der Beteiligtenfähigkeit auf § 61 Nr. 2 VwGO rekurriert, denn die Norm erklärt Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann, für beteiligtenfähig. § 61 Nr. 2 VwGO findet bei Kollegialorganen unmittelbar³⁷ und bei Einzelorganen entsprechend Anwendung.³⁸ Konsequenterweise bestimmt sich die Prozessfähigkeit des Organ(teil)s gemäß § 62 Abs. 1 Nr. 1 VwGO analog,³⁹ sodass dies der Organwalter des beteiligten Organs oder Teils ist.⁴⁰

7. Frist und Form

Die Klagefristvorschrift des § 74 VwGO findet nur auf Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen Anwendung. Daher sind für Kommunalverfassungsstreit keine Fristfordernisse zu beachten, soweit der Ansicht gefolgt wird, dass der Kommunalverfassungsstreit als allgemeine Leistungsklage oder allgemeine Feststellungsklage zu behandeln ist. Lässt das Organ oder Teilorgan die Entscheidung lange Zeit über sich ergehen und rügt es dies erst zu einem sehr späten Zeitpunkt, kann nichtsdestoweniger Verwirkung eintreten. Hinsichtlich der Form gilt gemäß § 81 Abs. 1 VwGO, dass die Klage schriftlich oder zur Niederschrift zu erheben ist.

8. Rechtsschutzbedürfnis

Der letzte klärungsbedürftige Prüfungspunkt in der Zulässigkeitsprüfung des Kommunalverfassungsstreits kreist um das Rechtsschutzbedürfnis. Das Organ muss folglich auf den Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit angewiesen sein und es darf kein leichterer Weg zur Rechtsverfolgung zur Verfügung stehen,⁴¹ mit Ausnahme einer möglichen Anrufung der Rechtsaufsicht.⁴² Denn ein Anspruch auf Einschreiten der Kommunalaufsicht besteht nicht, zumal die Entscheidung im Ermessen der Behörde steht (sog. Opportunitätsprinzip).⁴³ Das Rechtsschutzbedürfnis ist gleichwohl nicht

vorhanden, wenn die Organklage missbräuchlich angewandt wird, bereits verwirkt ist oder das Organ die Verletzung seiner Rechte selbst herbeigeführt hat.

III. Resümee

Wie die dargestellte Analyse zeigt, lässt sich der Kommunalverfassungsstreit, wenngleich auch durch ein ungewöhnlich hohes Maß an Analogien, mithilfe der VwGO handhaben. Als einschlägige Klagearten haben sich hier die allgemeine Leistungsklage sowie die Feststellungsklage herauskristallisiert. Dennoch ist in diesem Bereich Reformbedarf angezeigt, um etwaige Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung auszuräumen, zumal der Kommunalverfassungsstreit auch in der verwaltungsgerichtlichen Praxis in zahlreichen Fällen Eingang gefunden hat.

³⁵ Schoch, Jura 2008, 826 (832).

³⁶ Hufen (Fn. 1), § 21 Rn. 6; Schoch, Jura 2008, 826 (832); VGH Kassel DVBl. 1991, 777; die gegenteilige Auffassung vertritt hingegen Franz, Jura 2005, 156 (160).

³⁷ Rausch, JZ 1994, 696 (699).

³⁸ Rennert, JuS 2008, 119 (124). Gleichwohl sind die Meinungsdivergenzen zur Beteiligtenfähigkeit erheblich, sodass ein Blick in die zusammenfassende Darstellung bei Detterbeck (vgl. Fn. 29) sehr ans Herz zu legen ist.

³⁹ A.A. Detterbeck (Fn. 29), Rn. 1473.

⁴⁰ Etwa bei Kollegialorganen der Rats-, Kreistags- oder Fraktionsvorsitzende oder bei Einzelorganen der jeweilige Amts-/Mandatsträger (Bürgermeister, Landrat, Fraktionsmitglied).

⁴¹ Hufen (Fn. 1), § 21 Rn. 22.

⁴² Hufen (Fn. 1), § 21 Rn. 22.

⁴³ Ogorek, JuS 2009, 511 (516).