

Stephan Keller

## **Gebietskörperschaft**

S. 757 bis 760

URN: urn:nbn:de:0156-5599673



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

# Gebietskörperschaft

## **Gliederung**

- 1 Begriffliche Einordnung
- 2 Charakteristika von Gebietskörperschaften

Literatur

Gebietskörperschaften sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, bei denen sich die Mitgliedschaft aus dem Wohnsitz im Gebiet der Körperschaft ergibt und die mit Gebietshoheit ausgestattet sind. Unter den Begriff der Gebietskörperschaft fallen die Gemeinden, die Kreise, die über eine eigene Staatlichkeit verfügenden Länder und der Bund.

## 1 Begriffliche Einordnung

---

Der Begriff der Gebietskörperschaft bezeichnet im deutschen Recht alle „territorialbezogenen Erscheinungsformen des Staates“, d. h. in erster Linie den Bund, die Länder und die Gemeinden (Dörr 2013: Rn. 32). Nach der Definition des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) sind „Gebietskörperschaften solche Körperschaften des öffentlichen Rechts, bei denen sich die Mitgliedschaft aus dem Wohnsitz im Gebiet der Körperschaft ergibt und die mit Gebietshoheit ausgestattet sind. Sie werden von allen Bewohnern eines abgegrenzten Teils des Staatsgebietes getragen. Die Mitgliedschaft wird durch Wohnsitz – evtl. in Verbindung mit dessen Dauer und der Staatsangehörigkeit – begründet. Jedermann, der sich auf ihrem Gebiet aufhält, wird der Herrschaftsgewalt der Körperschaft unterworfen. Wesentlich ist mithin das unmittelbare Verhältnis, welches zwischen Personen, Fläche und hoheitlicher Gewalt besteht“ (BVerfGE 52: 117 f.). Mit dem Begriff der Gebietskörperschaft sind die wichtigsten Träger raumbezogener  $\triangleright$  *Planung* erfasst. Während die Gemeinden die  $\triangleright$  *Bauleitplanung* mit den Elementen der Bebauungs- und Flächennutzungsplanung ( $\triangleright$  *Flächennutzungsplan*) auf der Basis des Baugesetzbuches (BauGB) verantworten, obliegt den Ländern die Landesplanung ( $\triangleright$  *Landesplanung, Landesentwicklung*) nach den einschlägigen Landesplanungsgesetzen der Länder und schließlich dem Bund die Raumordnungsplanung für das Bundesgebiet in den sachlichen Grenzen des § 17 des Raumordnungsgesetzes (ROG). Die  $\triangleright$  *Regionalplanung* als  $\triangleright$  *Raumplanung* für Teilräume der Länder obliegt je nach landesgesetzlicher Ausgestaltung den Ländern oder kommunal verfassten Verbänden bzw. wird als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe wahrgenommen.

Die Gemeinden sind Gebietskörperschaften ohne Staatsqualität, die in die Länder inkorporiert sind (VerfGH NRW, DVBl. 1985, 685 f.). Den Unterschied zwischen den Gemeinden und der Staatlichkeit der Länder hebt auch das Bundesverfassungsgericht hervor: „Nach der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes sind die Gemeinden – und auch die Gemeindeverbände – Teile der Länder. Als Glied der mittelbaren Staatsverwaltung leiten sie ihre hoheitlichen Befugnisse vom Land ab, dessen Staatlichkeit sich demgegenüber in grundsätzlich unabgeleiteter Hoheitsgewalt manifestiert“ (BVerfG, DVBl. 1995, 286 ff.). Auch die Kreise sind Gebietskörperschaften. Zwar bezeichnet Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) die Kreise als „Gemeindeverbände“. Sie verfügen aber anders als etwa höhere Kommunalverbände oder Zweckverbände über eine durch direkte Wahl der Kreisvertretung (Kreistag) vermittelte unmittelbare demokratische Legitimation und werden daher zu Recht als Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts angesehen. Demgemäß bezeichnen die Kreisordnungen der Länder sie i. d. R. als Gebietskörperschaften (vgl. z. B. § 1 Abs. 2 der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KreisO NRW)).

Mit dem Begriff der Körperschaft werden die Gebietskörperschaften zunächst gegen andere rechts- oder nicht rechtsfähige Subjekte des öffentlichen oder privaten Rechts abgegrenzt. In ihrer besonderen Qualität als Gebietskörperschaft unterscheiden sie sich von den nicht territorialbezogenen Körperschaften.

Der Status der Körperschaft beschreibt eine „rechtliche Einheit, die durch Personen gebildet wird und unabhängig vom Wechsel ihrer Mitglieder existiert“ (Sommer 2013: Anm. VII). Entscheidend ist daher die mitgliedschaftliche Verfasstheit, die die Körperschaft von der Anstalt einerseits und von der Stiftung andererseits als den beiden anderen Erscheinungsformen von juristischen Personen des öffentlichen Rechts unterscheidet. Gemeinhin wird formuliert, dass eine

Körperschaft Mitglieder, eine Anstalt Benutzer und eine Stiftung Nutznießer habe (zur Kritik an der „Konturenlosigkeit“ dieser Abgrenzung vgl. Jestaedt 2010: 976). Je nach dem die Mitgliedschaft vermittelnden Kriterium unterscheidet die verwaltungswissenschaftliche Literatur neben der Gebietskörperschaft die Realkörperschaft (z. B. Wasser- und Bodenverbände), die Personalkörperschaft (z. B. die berufsständischen Kammern der Rechtsanwälte oder Ärzte) und die Verbandskörperschaft (z. B. kommunale Zweckverbände und höhere Kommunalverbände).

## 2 Charakteristika von Gebietskörperschaften

---

Der territoriale Bezug einer Gebietskörperschaft grenzt zum einen den Kreis der Mitglieder ein und beschreibt zum anderen den räumlichen Geltungsbereich ihrer Hoheitsgewalt. So legen die Kommunalverfassungen der Länder für die Gemeinden i. d. R. mit dem Begriff des Einwohners die Mitgliedschaft fest (vgl. z. B. § 21 Abs. 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)), d. h., die Mitgliedschaft wird über den Wohnsitz vermittelt. Der Begriff des Bürgers hingegen beschreibt nur die Teilmenge der Gemeindemitglieder, die über das Wahlrecht verfügen (§ 21 Abs. 2 GO NRW). Auch für die Länder und den Bund ist der Wohnsitz im jeweiligen Hoheitsgebiet das entscheidende Merkmal für die Mitgliedschaft (vgl. für eine andere Auffassung Dörr 2013: Rn. 32, der offenbar für den Bund das Kriterium der Staatsangehörigkeit als maßgeblich ansieht).

Indem der territoriale Bezug einer Gebietskörperschaft den räumlichen Geltungsbereich ihrer Hoheitsgewalt beschreibt, entfaltet er sowohl eine positiv begründende als auch eine negativ abgrenzende Wirkung. Positiv wird die Befugnis der Gebietskörperschaft begründet, gegenüber jeder Person, die sich auf ihrem Gebiet aufhält oder durch Grundbesitz oder Gewerbebetrieb zu ihr in Beziehung steht, Hoheitsgewalt auszuüben. In negativ abgrenzender Wirkung folgt aus dem Gebietsbezug, dass die Hoheitsgewalt der Gebietskörperschaft grundsätzlich nur in den Grenzen ihres eigenen Territoriums besteht. Für den Bereich der *Raumordnung* bedeutet dies, dass die Grenzen der räumlichen Planung mit dem Territorium der Gebietskörperschaft identisch sind. Der planerische Gestaltungsanspruch einer Gebietskörperschaft bezieht sich deshalb weder auf das Gebiet der benachbarten Körperschaften noch auf die Planung der nächsthöheren Ebene. Allerdings entfaltet die Hoheit über das eigene Gebiet eine Ausstrahlungswirkung sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Hinsicht. In horizontaler Hinsicht vermittelt die eigene Gebietshoheit materielle und verfahrensbezogene Rechte mit Blick auf die gebietsbezogenen Planungen in den benachbarten Gebietskörperschaften. Diese finden ihren Ausdruck z. B. im interkommunalen Abstimmungsgebot bei der Bauleitplanung gemäß § 2 Abs. 2 BauGB oder auch in einzelnen Tatbeständen der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit wie § 34 Abs. 3 BauGB. In vertikaler Hinsicht entfaltet die Gebietshoheit in Verbindung mit der Planungshoheit über das sogenannte *▷ Gegenstromprinzip* (§ 1 Abs. 3 ROG) Einfluss auf die Raumplanung der übergeordneten Ebenen. So hat die Regional- und Landesplanung etwa die Planungshoheit der Gemeinden dergestalt zu berücksichtigen, dass den Gemeinden Gestaltungsspielraum für die eigenverantwortliche planerische Gestaltung ihres Gebietes verbleibt.

Die Rechtsordnung verleiht den Gebietskörperschaften einen Schutzanspruch gegenüber Eingriffen bzw. Veränderungen des jeweils eigenen Territoriums. Dies folgt für die Gemeinden aus der gemäß Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (*▷ Kommunale*

## Gebietskörperschaft

*Selbstverwaltung*), insbesondere aus der Gebietshoheit. Diese verbietet zwar nicht generell Veränderungen des Gemeindegebiets, begründet aber Verfahrensgarantien für die betroffene Gemeinde, die einfachgesetzlich in den Gemeindeordnungen der Länder beschrieben sind (vgl. z. B. §§ 17 bis 19 GO NRW).

Gebietskörperschaften sind juristische Personen des öffentlichen Rechts. Sie haben bei einer Teilnahme am Rechtsverkehr im Wesentlichen die gleichen Rechte und Pflichten wie die juristischen Personen des Privatrechts. Hierzu gehören insbesondere das Namensrecht, Vermögensrechte, die Geschäftsfähigkeit, die Parteifähigkeit und die Prozessfähigkeit. Umstritten ist die Frage, ob die Gemeinden als Gebietskörperschaften auch Träger von Grundrechten sein können. Gemäß Art. 19 Abs. 3 GG gelten die Grundrechte auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Für Gemeinden wird die Grundrechtsgeltung jedoch weitgehend abgelehnt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die Grundrechte und der zu ihrer Verteidigung geschaffene Rechtsbehelf der Verfassungsbeschwerde auf juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht anwendbar, weil es bei ihnen an der „grundrechtstypischen Gefährdungslage“ fehlt (BVerfGE 61, 82, 106; 62, 354, 369).

## Literatur

---

- Dörr, O. (2013): § 98 GWB. In: Dreher, M.; Motzke, G. (Hrsg.): Beck'scher Vergaberechtskommentar. München.
- Jestaedt, M. (2010): Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts. In: Hoffmann-Riem, W.; Schmidt-Aßmann, E.; Voßkuhle, A. (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band I: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation. München.
- Sommer, C. (2013): § 2 GO NRW. In: Klerbaum, K.; Palmen, M. (Hrsg.): Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen: Kommentar für die kommunale Praxis. Recklinghausen.

## Weiterführende Literatur

---

- Bieback, K.-J. (1976): Die öffentliche Körperschaft. Berlin.
- Hoppe, W. (1958): Die Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband und der Rechtscharakter der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände. Stuttgart.

Bearbeitungsstand: 09/2018