

<b>§ 1 Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>§ 2 Kommunale Selbstverwaltung .....</b>	<b>4</b>
<b>A. Rechtliche Grundlage des Selbstverwaltungsrechts .....</b>	<b>4</b>
<b>B. Sinn und Zweck der gemeindlichen Selbstverwaltung .....</b>	<b>4</b>
I. Die Gemeinden als Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus (§ 1 S. 1 GO NRW) .....	4
II. Dezentralisation innerhalb der Länder .....	5
<b>C. Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung .....</b>	<b>5</b>
I. Abwehrrechtliche Dimension .....	5
1. Schutzbereich .....	6
a) Allgemeine Rechtssubjektsgarantie bzw. Institutsgarantie .....	6
b) Geschützter Aufgabenkreis .....	6
c) Die Allzuständigkeit der Gemeinde .....	8
d) Eigenverantwortlichkeit .....	9
2. Eingriff .....	9
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Eingriffen .....	10
a) Verhältnismäßigkeit .....	10
b) Wesensgehalt .....	11
II. Leistungsrechtliche Dimension .....	12
III. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeindeverbände (Art. 28 II S. 2 GG) .....	12
<b>D. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz der Gemeinde .....</b>	<b>13</b>
I. Verfassungsbeschwerde von Gemeinden oder Gemeindeverbänden an den VerfGH (Art. 75 Nr. 4 LV, §§ 12 Nr. 8, 52 VGHG) .....	13
II. Kommunale Verfassungsbeschwerde an das BVerfG (Art. 93 I Nr. 4b GG, § 13 Nr. 8a, §§ 91 ff. BVerfGG) .....	14
<b>E. Grundrechtsberechtigung der Gemeinden? .....</b>	<b>19</b>
<b>§ 3 Die Gemeinden und Gemeindeverbände im staatsaufbau .....</b>	<b>21</b>
<b>A. Verwaltungsorganisation .....</b>	<b>21</b>
<b>B. Aufgaben .....</b>	<b>22</b>
I. Allseitigkeit des gemeindlichen Wirkungskreises .....	22
II. Arten gemeindlicher Aufgaben .....	22
1. Freiwillige Aufgaben, Pflichtaufgaben und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung .....	22
a) Freiwillige Aufgaben .....	23
b) Pflichtaufgaben .....	23
c) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung .....	23
2. Auftragsangelegenheiten (§ 132 GO NRW) .....	24
III. Die Aufgaben des Landkreises .....	27
<b>C. Gemeindetypen .....</b>	<b>28</b>
I. Kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden .....	28
II. Gestuftes Aufgabenmodell für kreisangehörige Gemeinden .....	28

<b>§ 4 Aufsicht</b>	<b>30</b>
<b>A. Einführung</b>	<b>30</b>
<b>B. Allgemeine Aufsicht</b>	<b>30</b>
I. Aufsichtsbehörden	30
II. Aufsichtsmittel	31
1. Präventive Aufsicht	31
a) Anzeige	31
b) Genehmigung	32
2. Repressive Aufsicht	37
a) Unterrichtsrecht, § 121 GO NRW	37
b) Beanstandungs- und Aufhebungsrecht, § 122 GO NRW	37
c) Anordnungsrecht und Ersatzvornahme, § 123 GO NRW	39
d) Bestellung eines Beauftragten, § 124 GO NRW	43
e) Auflösung des Rats, § 125 GO NRW	44
III. Grundsätze der Aufsichtsführung	45
1. Opportunitätsprinzip	45
2. Grundsätze der Ermessensausübung	45
a) Entschließungsermessen	45
b) Auswahlermessen	46
IV. Rechtsschutz der Gemeinde gegen Maßnahmen der allgemeinen Aufsicht	46
1. Statthafte Klageart	46
a) Beanstandung (§ 122 II GO NRW)	47
b) Anweisung an den Bürgermeister zur Beanstandung (§ 122 I S. 1 GO NRW)	48
c) Weitere Maßnahmen der allgemeinen Aufsicht	48
2. Klagebefugnis, § 42 II VwGO	49
3. Vorverfahren	49
4. Prozessfähigkeit	49
<b>C. Sonderaufsicht</b>	<b>49</b>
I. Sonderaufsichtsbehörden	49
II. Aufsichtsmittel	50
III. Rechtsschutz der Gemeinde gegen Weisungen der Sonderaufsicht	51
1. Statthafte Klageart	51
2. Klagebefugnis, § 42 II VwGO	53
3. Begründetheit	53
<b>D. Auftragsangelegenheiten</b>	<b>54</b>
I. Aufsichtsbehörden	54
II. Aufsichtsmittel	54
III. Rechtsschutz der Gemeinde	54
<b>§ 5 Handeln der Gemeinde</b>	<b>59</b>
<b>A. Überblick</b>	<b>59</b>
<b>B. Rat</b>	<b>60</b>
I. Einleitung	60
II. Rechtsstellung der Ratsmitglieder	61
1. Rechte der Ratsmitglieder	61
2. Pflichten der Ratsmitglieder	64

a) Verschwiegenheitspflicht, §§ 43 II i.V.m. 30 GO NRW .....	65
b) Vertretungsverbot, §§ 43 II i.V.m. 32 I S. 2 GO NRW .....	66
aa) Voraussetzungen .....	66
bb) Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen § 32 I S. 2 GO NRW .....	68
c) Offenbarungspflicht, § 43 III GO NRW .....	68
III. Rechtmäßigkeit von Beschlüssen des Rats .....	70
1. Formelle Rechtmäßigkeit .....	70
a) Zuständigkeit .....	70
aa) Verbandszuständigkeit der Gemeinde .....	70
bb) Organzuständigkeit des Rats .....	72
b) Verfahren .....	73
aa) Einberufung, § 47 I S. 1, § 48 I GO NRW .....	73
bb) Beschlussfähigkeit (§ 49 GO NRW) .....	75
cc) Sitzungszwang .....	77
dd) Öffentlichkeit (§ 48 II GO NRW) .....	77
ee) Ordnungsgemäße Sitzungsleitung durch den Bürgermeister (§ 51 I GO NRW) .....	78
ff) Beschlüsse und Wahlen (§ 50 GO NRW) .....	80
gg) Befangenheit (§ 50 VI GO NRW) .....	82
2. Materielle Rechtmäßigkeit .....	89
IV. Rechtspositionen Außenstehender bei der Ratssitzung .....	90
1. Ausübung des Hausrechts in den Ratssitzungen .....	90
2. Tonbandaufnahmen in der Ratssitzung .....	91
<b>C. Ausschüsse .....</b>	<b>92</b>
I. Die Bildung der Ausschüsse .....	93
II. Die Regelungen über Zusammensetzung und Befugnisse der Ausschüsse .....	94
1. Regelung der Befugnisse des Ausschusses .....	95
2. Zahl der Ausschussmitglieder .....	95
3. Sachkundige Bürger als Ausschussmitglieder (§ 58 III GO NRW) .....	96
4. Sachkundige Einwohner als Mitglieder mit beratender Stimme (§ 58 IV GO NRW) .....	96
III. Die Besetzung der Ausschüsse .....	96
1. Wahl .....	96
2. Abberufung .....	99
IV. Bestimmung der Ausschussvorsitzenden .....	101
V. Rechtsstellung der Ausschussmitglieder und Verfahren .....	101
VI. Teilnahme an Ausschusssitzungen .....	103
VII. Einspruchsrecht .....	103
<b>D. Bürgermeister .....</b>	<b>104</b>
I. Wahl und Abwahl .....	104
II. Rechtsstellung .....	105
III. Organzuständigkeit des Bürgermeisters .....	106
1. Der Bürgermeister als Vorsitzender des Rats .....	106
a) Vertretung und Repräsentation des Rats, § 40 II S. 3 GO NRW .....	106
b) Vorbereitung der von den Kollegialorganen zu treffenden Beschlüsse .....	106
c) Leitung und Organisation der Ratsarbeit .....	106
2. Entscheidungszuständigkeit des Bürgermeisters .....	107
a) Leitung der Verwaltung .....	107
b) Geschäfte der laufenden Verwaltung .....	108
c) Übertragene Angelegenheiten .....	109
d) Dringlichkeitsentscheidungen .....	109
aa) Eilbeschlussrecht des Hauptausschusses nach § 60 I S. 1 GO NRW .....	109
bb) Dringlichkeitsbeschlussrecht nach § 60 I S. 2 GO NRW .....	110

cc) Eilbeschlussrecht des Bürgermeisters nach § 60 II GO NRW .....	110
dd) Genehmigungserfordernis und Fehlerfolge .....	111
3. Vertretung der Gemeinde .....	111
a) Vertretungsmacht des Bürgermeisters, § 63 I GO NRW .....	111
b) Vertretungsmacht und Entscheidungsbefugnis .....	111
c) Überschreitung der gemeindeinternen Organzuständigkeit .....	112
d) Verpflichtungserklärungen, § 64 GO NRW .....	115
4. Ausführung von Beschlüssen und Weisungen .....	116
5. Widerspruch und Beanstandung von Beschlüssen .....	117
a) Widerspruch, § 54 I GO NRW .....	117
b) Beanstandung, § 54 II, III GO NRW .....	117
IV. Vertretung des Bürgermeisters .....	118
1. Ehrenamtliche Stellvertreter, § 67 GO NRW .....	118
2. Allgemeine Vertreter des Bürgermeisters .....	119
3. Beigeordnete .....	120
a) Aufgaben der Beigeordneten .....	120
b) Rechtsstellung .....	121
c) Abberufung des Beigeordneten, § 71 VII GO NRW .....	122
4. Die weiteren Bediensteten der Gemeindeverwaltung .....	122
<b>E. Weitere Organe der Gemeinde .....</b>	<b>123</b>
I. Der Verwaltungsvorstand, § 70 GO NRW .....	123
II. Bezirksvertretungen, §§ 36, 37 GO NRW .....	123
III. Bezirksausschüsse und Ortsvorsteher, § 39 GO NRW .....	124
1. Bezirksausschuss, § 39 III-V GO NRW .....	125
2. Ortsvorsteher, § 39 VI, VII GO NRW .....	125
IV. Ausländerbeirat, § 27 GO NRW .....	126
<b>F. Die Organe des Kreises .....</b>	<b>126</b>
I. Kreistag .....	126
II. Kreisausschuss .....	127
III. Landrat .....	127
<b>§ 6 Kommunalverfassungsstreit .....</b>	<b>128</b>
<b>A. Einführung .....</b>	<b>128</b>
<b>B. Prüfung des KVS als Klage in der Klausur .....</b>	<b>129</b>
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs (§ 40 I VwGO) .....	129
1. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit .....	129
2. Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art .....	130
II. Zulässigkeit .....	130
1. Statthafte Klageart .....	130
a) Keine Klage eigener Art (sui generis) .....	130
b) Keine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage .....	131
c) Feststellungsklage oder allgemeine Leistungsklage .....	132
aa) Allgemeine Leistungsklage .....	132
bb) Feststellungsklage .....	133
2. Beteiligtenfähigkeit (§ 61 VwGO) .....	133
3. Klagebefugnis (§ 42 II VwGO analog) .....	134
4. Bei der Feststellungsklage: Berechtigtes Interesse (§ 43 I VwGO) .....	135
5. Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	136

III. Begründetheit.....	137
1. Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Sitzung und Beschlussfassung des Rats .....	137
a) Beteiligte.....	137
b) Typische Konstellationen .....	137
c) Handhabung der Ordnung .....	138
aa) Insbesondere: Der Ausschluss von Ratsmitgliedern .....	139
bb) Problem Rauchverbot.....	140
d) Minderheitenrechte aus § 47 I S. 4, § 48 I S. 2, § 69 I S. 2 GO .....	140
e) Die Geschäftsordnung des Rats .....	141
aa) Inhalt.....	142
bb) Streitigkeiten um die Geschäftsordnung .....	143
f) Fraktionen und Gruppen im Rat.....	144
2. Streitigkeiten mit dem Bürgermeister außerhalb seiner Funktionen im Rat.....	146
a) Beteiligte.....	146
b) Typische Konstellationen .....	146
c) Informationsrechte nach § 55 GO NRW .....	147
aa) Informationsrechte des Rats, § 55 I S. 1, III S. 2 GO NRW .....	147
bb) Informationsrechte von Minderheiten, § 55 IV GO NRW .....	148
cc) Informationsrecht des Bezirksvorstehers / Ausschussvorsitzenden, § 55 II GO NRW .....	149
dd) Informationsrecht des einzelnen Ratsmitglieds und des Mitglieds einer Bezirksvertretung, § 55 I S. 2 und V S. 1 GO NRW .....	149
3. Fraktionsinterne Streitigkeiten .....	149
<b>C. Abschlussfall zum KVS (zugleich zum vorläufigen Rechtsschutz).....</b>	<b>151</b>
<b>§ 7 Mitwirkungsrechte der Einwohner und Bürger .....</b>	<b>155</b>
<b>A. Einführung .....</b>	<b>155</b>
<b>B. Einwohner und Bürger der Gemeinde .....</b>	<b>155</b>
<b>C. Unverbindliche Mitwirkung .....</b>	<b>156</b>
I. Unterrichtung der Einwohner und Gelegenheit zu Äußerung und Erörterung (§ 23 I, II GO NRW).....	156
II. Anregungen und Beschwerden, § 24 GO NRW .....	157
III. Einwohnerantrag (§ 25 GO NRW).....	157
1. Anforderungen an den Antrag.....	157
2. Verfahren und Rechtsschutz der antragstellenden Einwohner .....	158
<b>D. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid .....</b>	<b>158</b>
I. Bürgerbegehren (§ 26 II-VI GO NRW) .....	159
1. Anforderungen an den Antrag.....	159
2. Verfahren und Rechtsschutz.....	161
II. Bürgerentscheid.....	163
1. Durchführung des Bürgerentscheids .....	163
2. Wirksamkeit des Bürgerentscheids .....	163
3. Rechtsfolgen des wirksamen Bürgerentscheids.....	164
<b>§ 8 Wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung der Gemeinde.....</b>	<b>165</b>
<b>A. Einführung .....</b>	<b>165</b>
<b>B. Begriffe .....</b>	<b>165</b>
I. Wirtschaftliche Betätigung (§ 107 GO NRW) .....	165
II. Unternehmen und Einrichtungen in privatrechtlicher Organisationsform.....	166

<b>C. Organisationsformen kommunaler Unternehmen .....</b>	<b>167</b>
I. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen .....	167
1. Eigenbetriebe, § 114 GO NRW, §§ 1 ff. EigVO NRW .....	167
2. Selbständige juristische Personen des öffentlichen Rechts .....	168
II. Privatrechtliche Organisationsformen .....	168
<b>D. Allgemeine Vorschriften über Unternehmen und Einrichtungen .....</b>	<b>169</b>
<b>E. Zulässigkeit wirtschaftlicher Unternehmen (§ 107 GO NRW) .....</b>	<b>169</b>
I. Dringender öffentlicher Zweck .....	170
II. Angemessenheit zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde .....	171
III. Subsidiaritätsklausel .....	171
IV. Verfahrensanforderungen nach § 107 V GO NRW .....	172
V. Wirtschaftliche Betätigung außerhalb des Gemeindegebiets, § 107 III GO NRW .....	172
VI. Nichtwirtschaftliche Betätigung außerhalb des Gemeindegebiets, § 107 IV GO NRW .....	173
VII. Rechtsschutz privater Konkurrenten .....	173
<b>F. Privatrechtlich organisierte Unternehmen und Einrichtungen .....</b>	<b>174</b>
<b>§ 9 Öffentliche Einrichtungen .....</b>	<b>177</b>
<b>A. Begriff der öffentlichen Einrichtung .....</b>	<b>177</b>
I. Unterhaltung im öffentlichen Interesse .....	177
II. Widmung .....	178
III. Zugänglichmachung für die allgemeine Benutzung durch Gemeindeangehörige .....	178
IV. Verfügungsmacht der Gemeinde .....	179
<b>B. Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen .....</b>	<b>181</b>
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs .....	181
1. § 8 GO NRW als streitentscheidende Norm .....	182
2. Zwei-Stufen-Theorie .....	182
II. Zulässigkeit der Klage .....	184
1. Statthafte Klageart .....	184
2. Klagebefugnis .....	184
3. Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	186
III. Begründetheit .....	186
1. Berechtigter Personenkreis nach § 8 II-IV GO NRW .....	186
a) Einwohner .....	186
b) Gewerbetreibende und Eigentümer von Grundstücken in der Gemeinde (§ 8 III GO NRW) .....	186
c) Juristische Personen und Personenvereinigungen (§ 8 IV GO NRW) .....	187
2. Ausschluss des Benutzungsanspruchs .....	187
a) Widmungszweck .....	187
b) Ausschluss aus sicherheitsrechtlichen Gründen .....	188
c) Kapazität .....	189
IV. Häufiges Klausurproblem: Zulassung politischer Parteien zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen (Stadthallen) .....	190
1. Beteiligtenfähigkeit, § 61 VwGO .....	190
2. Versagungsgründe .....	191
V. Klausurschema: Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde .....	192

<b>C. Anschluss- und Benutzungszwang .....</b>	<b>193</b>
I. Bedeutung.....	193
II. Voraussetzungen.....	194
III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Anschluss- und Benutzungszwangs.....	196
1. Eingriff in das Eigentum gem. Art. 14 I GG.....	196
2. Eingriff in Art. 12 I GG eines privaten Anbieters.....	198
IV. Besonderheiten für Einrichtungen zur Versorgung mit Fernwärme.....	198
 <b>§ 10 Rechtsetzung .....</b>	<b>200</b>
<b>A. Überblick .....</b>	<b>200</b>
I. Pflicht zum Erlass bestimmter Satzungen.....	200
II. Die Hauptsatzung .....	200
III. Satzungsermächtigungen.....	201
IV. Inkrafttreten .....	202
<b>B. Prüfung der Wirksamkeit einer Satzung.....</b>	<b>203</b>
I. Rechtmäßigkeit der Satzung .....	203
1. Ermächtigung .....	203
2. Formelle Rechtmäßigkeit .....	204
a) Zuständigkeit.....	204
aa) Verbandszuständigkeit.....	204
bb) Organzuständigkeit .....	204
b) Verfahren.....	205
aa) Beschlussfassung .....	205
bb) Besondere Verfahrensanforderungen.....	205
cc) Genehmigung .....	205
c) Form .....	207
aa) Verfahren vor der Bekanntmachung, § 2 BekanntmVO.....	207
bb) Öffentliche Bekanntmachung .....	207
3. Materielle Rechtmäßigkeit .....	209
Voraussetzungen der Ermächtigung und Vereinbarkeit mit sonstigem, höherrangigem Recht.....	209
a) Voraussetzungen der Ermächtigung .....	209
b) Sonstiges höherrangiges Recht.....	209
4. Ermessen .....	210
a) Ermessensvoraussetzungen.....	210
b) Das Satzungsermessen .....	210
II. Wirksamkeit der Satzung.....	211
1. Unbeachtlichkeit nach § 7 VI GO NRW .....	211
a) Voraussetzungen der Unbeachtlichkeit .....	211
aa) Erfasste formelle Fehler .....	211
bb) Ablauf eines Jahres .....	212
cc) Erforderliche Genehmigung erteilt bzw. erforderliches Anzeigeverfahren erfolgt .....	212
dd) Ordnungsgemäße öffentliche Bekanntmachung.....	212
ee) Keine Beanstandung durch den Bürgermeister .....	212
ff) Keine Geltendmachung des Fehlers.....	213
gg) Hinweis bei der Bekanntmachung der Satzung .....	214
b) Die Wirkung der Unbeachtlichkeit nach § 7 VI GO NRW .....	214
2. §§ 214 ff. BauGB.....	216
III. Prüfungsschema.....	216

<b>C. Rechtsverordnungen .....</b>	<b>217</b>
<b>D. Rechtsschutz gegen Satzungen und Verordnungen der Gemeinde .....</b>	<b>218</b>
I. Feststellungsklage gem. § 43 I VwGO .....	219
II. Verfassungsbeschwerde, Art. 93 I Nr. 4a GG .....	221
<b>§ 11 Kommunale Zusammenarbeit .....</b>	<b>222</b>
<b>A. Überblick .....</b>	<b>222</b>
I. Privatrechtliche Zusammenarbeit .....	222
II. Öffentlich-rechtliche Möglichkeiten kommunaler Zusammenarbeit .....	222
<b>B. Kommunale Arbeitsgemeinschaft .....</b>	<b>222</b>
<b>C. Zweckverband .....</b>	<b>223</b>
<b>D. Öffentlich-rechtliche Vereinbarung .....</b>	<b>226</b>
<b>E. Das gemeinsame Kommunalunternehmen .....</b>	<b>228</b>
<b>F. Sonderproblem der zusätzlichen originären Aufgabenzuteilung an die Mittleren und Großen kreisangehörige Städte nach § 4 I GO NRW .....</b>	<b>229</b>
<b>§ 12 Kommunales Haushaltsrecht .....</b>	<b>231</b>
<b>§ 13 Exkurs: Gemeindliches Abgabenrecht .....</b>	<b>232</b>
<b>A. Überblick .....</b>	<b>232</b>
<b>B. Kommunalabgaben .....</b>	<b>232</b>
I. Begriffe .....	232
II. Allgemeines .....	234
1. Rechtsgrundlage für kommunale Abgaben .....	234
2. Verwaltungsverfahren .....	234
3. Rechtsweg .....	234
4. Abgabensatzungen .....	235
III. Steuern nach dem KAG .....	235
IV. Gebühren und Beiträge .....	236
1. Zweck .....	236
2. Beiträge, § 8 KAG .....	237
3. Benutzungsgebühren, § 6 KAG .....	237
V. Sonstige Abgaben .....	237
1. Fremdenverkehrsbeitrag, § 11 V KAG .....	238
2. Kurbeitrag, § 11 I, II KAG .....	238
3. Grundstücksanschlusskosten, § 10 KAG .....	238
VI. Der Grundstücksbegriff im Kommunalabgabenrecht .....	239
VII. Bemessungsgrundsätze .....	239
1. Kostendeckungsprinzip, vgl. § 6 I S. 3 KAG .....	240
2. Äquivalenzprinzip, vgl. §§ 6 III S. 1, 8 II S. 2, IV S. 4, VI KAG .....	240