

§ 1 Einleitung	1
§ 2 Kommunale Selbstverwaltung	4
A. Rechtliche Grundlage des Selbstverwaltungsrechts	4
B. Sinn und Zweck der gemeindlichen Selbstverwaltung	4
I. Die Gemeinden als Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus (§ 1 S. 1 GO NRW)	4
II. Dezentralisation innerhalb der Länder	5
C. Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung	5
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
D. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz der Gemeinde	13
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
E. Grundrechtsberechtigung der Gemeinden?	19
§ 3 Die Gemeinden und Gemeindeverbände im staatsaufbau	21
A. Verwaltungsorganisation	21
B. Aufgaben	22
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
C. Gemeindetypen	28
I. Kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden	28
II. Gestuftes Aufgabenmodell für kreisangehörige Gemeinden	28

§ 4 Aufsicht	30
A. Einführung	30
B. Allgemeine Aufsicht.....	30
I. Aufsichtsbehörden	30
II. Aufsichtsmittel.....	31
1. Präventive Aufsicht	31
a) Anzeige	31
b) Genehmigung.....	32
2. Repressive Aufsicht	37
a) Unterrichtungsrecht, § 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. Statthaftre 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
C. Sonderaufsicht	49
I. Sonderaufsichtsbehörden.....	49
II. Aufsichtsmittel.....	50
III. Rechtsschutz der Gemeinde gegen Weisungen der Sonderaufsicht	51
1. Statthaftre Klageart	51
2. Klagebefugnis, § 42 II VwGO.....	53
3. Begründetheit.....	53
D. Auftragsangelegenheiten	54
I. Aufsichtsbehörden	54
II. Aufsichtsmittel.....	54
III. Rechtsschutz der Gemeinde	54
§ 5 Handeln der Gemeinde	59
A. Überblick	59
B. Rat.....	60
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
C. Ausschüsse	92
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
D. Bürgermeister	104
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
E. Weitere Organe der Gemeinde.....	123
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
F. Die Organe des Kreises	126
I. Kreistag	126
II. Kreisausschuss	127
III. Landrat	127
§ 6 Kommunalverfassungsstreit.....	128
A. Einführung	128
B. Prüfung des KVS als Klage in der Klausur.....	129
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
C. Abschlussfall zum KVS (zugleich zum vorläufigen Rechtsschutz).....	151
§ 7 Mitwirkungsrechte der Einwohner und Bürger	155
A. Einführung	155
B. Einwohner und Bürger der Gemeinde	155
C. Unverbindliche Mitwirkung	156
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
D. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.....	158
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
§ 8 Wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung der Gemeinde	165
A. Einführung	165
B. Begriffe	165
I. Wirtschaftliche Betätigung (§ 107 GO NRW)	165
II. Unternehmen und Einrichtungen in privatrechtlicher Organisationsform.....	166

C. Organisationsformen kommunaler Unternehmen.....	167
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
D. Allgemeine Vorschriften über Unternehmen und Einrichtungen	169
E. Zulässigkeit wirtschaftlicher Unternehmen (§ 107 GO NRW).....	169
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
F. Privatrechtlich organisierte Unternehmen und Einrichtungen.....	174
§ 9 Öffentliche Einrichtungen.....	177
A. Begriff der öffentlichen Einrichtung.....	177
I. Unterhaltung im öffentlichen Interesse	177
II. Widmung	178
III. Zugänglichmachung für die allgemeine Benutzung durch Gemeindeangehörige	178
IV. Verfügungsmacht der Gemeinde	179
B. Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen	181
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
3. 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

C. Anschluss- und Benutzungzwang	193
I. Bedeutung.....	193
II. Voraussetzungen.....	194
III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Anschluss- und Benutzungzwangs.....	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
 § 10 Rechtsetzung	 200
A. Überblick	200
I. Pflicht zum Erlass bestimmter Satzungen	200
II. Die Hauptsatzung	200
III. Satzungsermächtigungen	201
IV. Inkrafttreten	202
 B. Prüfung der Wirksamkeit einer Satzung	 203
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

C. Rechtsverordnungen	217
D. Rechtsschutz gegen Satzungen und Verordnungen der Gemeinde	218
I. Feststellungsklage gem. § 43 I VwGO	219
II. Verfassungsbeschwerde, Art. 93 I Nr. 4a GG	221
 § 11 Kommunale Zusammenarbeit	222
A. Überblick	222
I. Privatrechtliche Zusammenarbeit	222
II. Öffentlich-rechtliche Möglichkeiten kommunaler Zusammenarbeit	222
B. Kommunale Arbeitsgemeinschaft	222
C. Zweckverband	223
D. Öffentlich-rechtliche Vereinbarung	226
E. Das gemeinsame Kommunalunternehmen	228
F. Sonderproblem der zusätzlichen originären Aufgabenzuteilung an die Mittleren und Großen kreisangehörige Städte nach § 4 I GO NRW	229
 § 12 Kommunales Haushaltsrecht	231
 § 13 Exkurs: Gemeindliches Abgabenrecht	232
A. Überblick	232
B. Kommunalabgaben	232
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