

§ 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 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 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) 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.....	44
e) Auflösung des Rats, § 125 GO NRW.....	44
III. Grundsätze der Aufsichtsführung	45
1. Opportunitätsprinzip.....	45
2. Grundsätze der Ermessensausübung	46
a) Entschließungsermessen.....	46
b) Auswahlermessen.....	46
IV. Rechtsschutz der Gemeinde gegen Maßnahmen der allgemeinen Aufsicht.....	47
1. Statthafte Klageart	47
a) Beanstandung (§ 122 II GO NRW)	47
b) Anweisung an den Bürgermeister zur Beanstandung (§ 122 I 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	50
I. Sonderaufsichtsbehörden.....	50
II. Aufsichtsmittel.....	50
III. Rechtsschutz der Gemeinde gegen Weisungen der Sonderaufsicht	52
1. Statthafte Klageart	52
2. Klagebefugnis, § 42 II VwGO.....	53
3. Begründetheit.....	54
D. Auftragsangelegenheiten	54
I. Aufsichtsbehörden	54
II. Aufsichtsmittel.....	54
III. Rechtsschutz der Gemeinde	55
§ 5 Handeln der Gemeinde	59
A. Überblick	59
B. Rat.....	60
I. Einleitung	60
II. Rechtsstellung der Ratsmitglieder.....	60
1. Rechte der Ratsmitglieder	61

2. Pflichten der Ratsmitglieder	64
a) Verschwiegenheitspflicht, §§ 43 II i.V.m. 30 GO NRW	64
b) Vertretungsverbot, §§ 43 II i.V.m. 32 I 2 GO NRW	65
aa) Voraussetzungen	66
bb) Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen § 32 I 2 GO NRW	67
c) Offenbarungspflicht, § 43 III GO NRW	68
III. Rechtmäßigkeit von Beschlüssen des Rats	71
1. Formelle Rechtmäßigkeit	71
a) Zuständigkeit	71
aa) Verbandszuständigkeit der Gemeinde	71
bb) Organzuständigkeit des Rats	73
b) Verfahren	73
aa) Einberufung, § 47 I 1, § 48 I GO NRW	74
bb) Beschlussfähigkeit (§ 49 GO NRW)	76
cc) Sitzungszwang	77
dd) Öffentlichkeit (§ 48 II GO NRW)	77
ee) Ordnungsgemäße Sitzungsleitung durch den Bürgermeister (§ 51 I GO NRW)	79
ff) Beschlüsse und Wahlen (§ 50 GO NRW)	80
gg) Befangenheit (§ 50 VI GO NRW)	82
2. Materielle Rechtmäßigkeit	90
IV. Rechtspositionen Außenstehender bei der Ratssitzung	91
1. Ausübung des Hausrechts in den Ratssitzungen	91
2. Tonbandaufnahmen in der Ratssitzung	92
C. Ausschüsse	93
I. Die Bildung der Ausschüsse	93
II. Die Regelungen über Zusammensetzung und Befugnisse der Ausschüsse	95
1. Regelung der Befugnisse des Ausschusses	95
2. Zahl der Ausschussmitglieder	96
3. Sachkundige Bürger als Ausschussmitglieder (§ 58 III GO NRW)	97
4. Sachkundige Einwohner als Mitglieder mit beratender Stimme (§ 58 IV GO NRW)	97
III. Die Besetzung der Ausschüsse	97
1. Wahl	97
2. Abberufung	100
IV. Bestimmung der Ausschussvorsitzenden	101
V. Rechtsstellung der Ausschussmitglieder und Verfahren	102
VI. Teilnahme an Ausschusssitzungen	104
VII. Einspruchsrecht	104
D. Bürgermeister	105
I. Wahl und Abwahl	105
II. Rechtsstellung	106
III. Organzuständigkeit des Bürgermeisters	107
1. Der Bürgermeister als Vorsitzender des Rats	107
a) Vertretung und Repräsentation des Rats, § 40 II 3 GO NRW	107
b) Vorbereitung der von den Kollegialorganen zu treffenden Beschlüsse	107
c) Leitung und Organisation der Ratsarbeit	107
2. Entscheidungszuständigkeit des Bürgermeisters	108
a) Leitung der Verwaltung	108
b) Geschäfte der laufenden Verwaltung	108
c) Übertragene Angelegenheiten	109

d) Dringlichkeitsentscheidungen	110
aa) Eilbeschlussrecht des Hauptausschusses nach § 60 I 1 GO NRW	110
bb) Dringlichkeitsbeschlussrecht nach § 60 I 2 GO NRW	111
cc) Eilbeschlussrecht des Bürgermeisters nach § 60 II GO NRW	111
dd) Genehmigungserfordernis und Fehlerfolge	111
3. Vertretung der Gemeinde	112
a) Vertretungsmacht des Bürgermeisters, § 63 I GO NRW	112
b) Vertretungsmacht und Entscheidungsbefugnis	112
c) Überschreitung der gemeindeinternen Organzuständigkeit	113
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	118
IV. Vertretung des Bürgermeisters	118
1. Ehrenamtliche Stellvertreter, § 67 GO NRW	118
2. Allgemeine Vertreter des Bürgermeisters	120
3. Beigeordnete	120
a) Aufgaben der Beigeordneten	121
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	124
III. Bezirksausschüsse und Ortsvorsteher, § 39 GO NRW	125
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) Innerorganisatorischer Störungsbeseitigungsanspruch	140
d) Minderheitenrechte aus § 47 I 4, § 48 I 2, § 69 I 2 GO	141
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	147
c) Informationsrechte nach § 55 GO NRW	147
aa) Informationsrechte des Rats, § 55 I 1, III 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 2 und V 1 GO NRW	149
3. Fraktionsinterne Streitigkeiten	150
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	164
1. Durchführung des Bürgerentscheids	164
2. Wirksamkeit des Bürgerentscheids	164
3. Rechtsfolgen des wirksamen Bürgerentscheids	165
§ 8 Wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung der Gemeinde	166
A. Einführung	166
B. Wirtschaftlichkeit kommunaler Unternehmen	166

C. Organisationsformen kommunaler Unternehmen	167
I. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	167
1. Eigenbetriebe, § 114 GO NRW, §§ 1 ff. EigVO NRW	168
2. Selbständige juristische Personen des öffentlichen Rechts	168
II. Privatrechtliche Organisationsformen	169
D. Allgemeine Vorschriften über Unternehmen und Einrichtungen	170
E. Zulässigkeit wirtschaftlicher Unternehmen (§ 107 GO NRW)	170
I. Dringender öffentlicher Zweck	171
II. Angemessenheit zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde	174
III. Subsidiaritätsklausel	174
IV. Verfahrensanforderungen nach § 107 V GO NRW	174
V. Wirtschaftliche Betätigung außerhalb des Gemeindegebiets, § 107 III GO NRW	175
VI. Nichtwirtschaftliche Betätigung außerhalb des Gemeindegebiets, § 107 IV GO NRW	175
VII. Rechtsschutz privater Konkurrenten	176
F. Privatrechtlich organisierte Unternehmen und Einrichtungen	177
§ 9 Öffentliche Einrichtungen	180
A. Begriff der öffentlichen Einrichtung	180
I. Unterhaltung im öffentlichen Interesse	180
II. Widmung	181
III. Zugänglichmachung für die allgemeine Benutzung durch Gemeindeangehörige	181
IV. Verfügungsmacht der Gemeinde	182
B. Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen	184
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	184
1. § 8 GO NRW als streitentscheidende Norm	185
2. Zwei-Stufen-Theorie	185
II. Zulässigkeit der Klage	187
1. Statthafte Klageart	187
2. Klagebefugnis	187
3. Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen	189
III. Begründetheit	189
1. Berechtigter Personenkreis nach § 8 II-IV GO NRW	189
a) Einwohner	189
b) Gewerbetreibende und Eigentümer von Grundstücken in der Gemeinde (§ 8 III GO NRW)	189
c) Juristische Personen und Personenvereinigungen (§ 8 IV GO NRW)	190
2. Ausschluss des Benutzungsanspruchs	190
a) Widmungszweck	190
b) Ausschluss aus sicherheitsrechtlichen Gründen	191
c) Kapazität	192
IV. Häufiges Klausurproblem: Zulassung politischer Parteien zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen (Stadthallen)	193
1. Beteiligtenfähigkeit, § 61 VwGO	193
2. Versagungsgründe	194
V. Klausurschema: Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde	195

C. Anschluss- und Benutzungszwang	196
I. Bedeutung.....	196
II. Voraussetzungen	197
III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Anschluss- und Benutzungszwangs	199
1. Eingriff in das Eigentum gem. Art. 14 I GG.....	199
2. Eingriff in Art. 12 I GG eines privaten Anbieters	201
IV. Besonderheiten für Einrichtungen zur Versorgung mit Fernwärme.....	201
 § 10 Rechtsetzung	203
A. Überblick	203
I. Pflicht zum Erlass bestimmter Satzungen	203
II. Die Hauptsatzung	203
III. Satzungsermächtigungen	204
IV. Inkrafttreten	205
B. Prüfung der Wirksamkeit einer Satzung	206
I. Rechtmäßigkeit der Satzung	206
1. Ermächtigung	206
2. Formelle Rechtmäßigkeit	207
a) Zuständigkeit	207
aa) Verbandszuständigkeit	207
bb) Organzuständigkeit	207
b) Verfahren.....	208
aa) Beschlussfassung	208
bb) Besondere Verfahrensanforderungen	208
cc) Genehmigung	208
c) Form	210
aa) Verfahren vor der Bekanntmachung, § 2 BekanntmVO	210
bb) Öffentliche Bekanntmachung	210
3. Materielle Rechtmäßigkeit	212
4. Voraussetzungen der Ermächtigung und Vereinbarkeit mit sonstigem, höherrangigem Recht	212
a) Voraussetzungen der Ermächtigung	212
b) Sonstiges höherrangiges Recht.....	212
5. Ermessen	213
a) Ermessensvoraussetzungen.....	213
b) Das Satzungsermessen	213
II. Wirksamkeit der Satzung.....	214
1. Unbeachtlichkeit nach § 7 VI GO NRW	214
a) Voraussetzungen der Unbeachtlichkeit	214
aa) Erfasste formelle Fehler	214
bb) Ablauf eines Jahres.....	215
cc) Erforderliche Genehmigung erteilt bzw. erforderliches Anzeigeverfahren erfolgt	215
dd) Ordnungsgemäße öffentliche Bekanntmachung.....	215
ee) Keine Beanstandung durch den Bürgermeister	215
ff) Keine Geltendmachung des Fehlers	216
gg) Hinweis bei der Bekanntmachung der Satzung	217
b) Die Wirkung der Unbeachtlichkeit nach § 7 VI GO NRW	217
2. §§ 214 ff. BauGB.....	219
III. Prüfungsschema	219

C. Rechtsverordnungen	220
D. Rechtsschutz gegen Satzungen und Verordnungen der Gemeinde	221
I. Feststellungsklage gem. § 43 I VwGO	222
II. Verfassungsbeschwerde, Art. 93 I Nr.4a GG	224
§ 11 Kommunale Zusammenarbeit	225
A. Überblick	225
I. Privatrechtliche Zusammenarbeit	225
II. Öffentlich-rechtliche Möglichkeiten kommunaler Zusammenarbeit.....	225
B. Kommunale Arbeitsgemeinschaft.....	225
C. Zweckverband	226
D. Öffentlich-rechtliche Vereinbarung	229
E. Das gemeinsame Kommunalunternehmen	231
F. Sonderproblem der zusätzlichen originären Aufgabenzuteilung an die Mittleren und Großen kreisangehörige Städte nach § 4 I GO NRW	232
§ 12 Kommunales Haushaltsrecht.....	234
§ 13 Exkurs: Gemeindliches Abgabenrecht	235
A. Überblick	235
B. Kommunalabgaben	235
I. Begriffe.....	235
II. Allgemeines	237
1. Rechtsgrundlage für kommunale Abgaben	237
2. Verwaltungsverfahren	237
3. Rechtsweg	237
4. Abgabensatzungen	238
III. Steuern nach dem KAG.....	238
IV. Gebühren und Beiträge	239
1. Zweck	239
2. Beiträge, § 8 KAG	240
3. Benutzungsgebühren, § 6 KAG	240
V. Sonstige Abgaben	240
1. Fremdenverkehrsbeitrag, § 11 V KAG.....	241
2. Kurbeitrag, § 11 I, II KAG	241
3. Grundstücksanschlusskosten, § 10 KAG	241
VI. Der Grundstücksbegriff im Kommunalabgabenrecht.....	242
VII. Bemessungsgrundsätze.....	242
1. Kostendeckungsprinzip, vgl. § 6 I 3 KAG	243
2. Äquivalenzprinzip, vgl. §§ 6 III 1, 8 II 2, IV 4, VI KAG.....	243