

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	XVII
Einleitung.....	19
Erster Teil: Historische Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung.....	21
§ 1 Von den Dorfgemeinschaften bis zur Preußischen Städteordnung.....	23
I. Absolutismus.....	23
II. Niederlage Preußens gegen Napoleon.....	23
III. Preußische Reformen.....	24
IV. Preußische Städteordnung vom 19. November 1808.....	25
§ 2 Kommunalrecht in Preußen nach den Befreiungskriegen.....	28
§ 3 Deutsche Gemeindeordnung von 1935.....	31
§ 4 Revidierte Gemeindeordnung und die erste Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.....	34
§ 5 Vier klassische Typen einer Kommunalverfassung.....	37
Zweiter Teil: Gemeinden und Staat.....	39
§ 1 Staatsverwaltung (Bund).....	41
§ 2 Unmittelbare Staatsverwaltung in Nordrhein-Westfalen.....	42
I. Oberste Landesbehörden.....	42
II. Landesoberbehörden.....	42
III. Landesmittelbehörden.....	42
IV. Untere Landesbehörden.....	43
V. Landesbetriebe und sonstige Einrichtungen.....	43
§ 3 Mittelbare Staatsverwaltung in Nordrhein-Westfalen.....	43
§ 4 Prinzipien des Art. 20 GG.....	44
§ 5 Kommunen und Europarecht.....	44
Dritter Teil: Kommunale Selbstverwaltung.....	45
§ 1 Träger kommunaler Selbstverwaltung.....	47
I. Städte und Gemeinden.....	47
II. Kreise und andere kommunale Träger.....	47
1. Kreise.....	47
2. Landschaftsverbände.....	48
3. Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit.....	48

a. Arbeitsgemeinschaften.....	48
b. Zweckverbände.....	49
c. Gemeinsame Kommunalunternehmen.....	49
4. Regionalverband Ruhrgebiet (RVR)	49
5. Kommunale Spitzenverbände ohne Trägereigenschaft von Selbstverwaltung	50
§ 2 Verfassungsrechtliche Garantien der Selbstverwaltung der Gemeinden.....	50
I. Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 LV NRW	51
1. Institutionelle Garantien	51
a. Universalitätsprinzip.....	54
aa. Allgemeinpolitisches Mandat.....	55
bb. Städtepartnerschaften.....	56
b. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.....	57
aa. Organisationshoheit.....	58
bb. Gebiets- und Planungshoheit.....	60
cc. Personalhoheit.....	60
dd. Finanzhoheit	61
ee. Rechtsetzungshoheit.....	62
ff. Daseinsvorsorge.....	62
c. Eigenverantwortlichkeit	63
d. Ergänzungsgarantien.....	64
2. Subjektive Rechtsstellungsgarantie	65
II. Eingriffe in den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie.....	65
III. Eingriffe außerhalb des Kernbereichs der Selbstverwaltungsgarantie.....	67
IV. Eingriffe durch andere Selbstverwaltungskörperschaften	68
§ 3 Verfassungsrechtliche Garantien der Selbstverwaltung der Kreise.....	70
I. Existenzaufgaben	72
II. Integrale Aufgaben	72
III. Komplementäre Aufgaben	73
IV. Ausgleichsaufgaben	74
§ 4 Grundrechtsschutz der Gemeinden und Gemeindeverbände.....	74
I. Grundrechtsschutz der Gebietskörperschaft	74
II. Grundrechtsschutz von juristischen Privatrechtspersonen mit gemeindlicher Beteiligung	75
§ 5 Kommunalverfassungsbeschwerde.....	76
I. Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht	77
1. Zulässigkeit.....	77
a. Beteiligtenfähigkeit	77
b. Beschwerdegegenstand	77
c. Beschwerdebefugnis	78
d. Form und Frist.....	78
e. Subsidiarität und Rechtswegerschöpfung	78

2. Begründetheit.....	79
a. Umfang des Selbstverwaltungsrechts	79
b. Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht	79
c. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	80
II. Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof NRW	81
Vierter Teil: Kommunalorganisationsrecht	83
§ 1 Name und Bezeichnung einer Gemeinde.....	85
§ 2 Aufgaben der Gemeinde	85
I. Auftragsangelegenheiten.....	87
1. Umfang des Weisungsrechts bei Auftragsangelegenheiten.....	88
2. Aufsichtsmittel der Fachaufsicht	88
3. Rechtsschutz gegen die Fachaufsicht	89
II. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.....	90
1. Lehre von der Umetikettierung.....	91
2. Aufgaben eigener Art	91
3. Nähe zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten	91
4. Stellungnahme	92
§ 3 Rechte und Pflichten von Einwohnern und Bürgern	92
I. Allgemeine Rechte und Pflichten	93
II. Anschluss- und Benutzungszwang	94
III. Benutzungsanspruch für öffentliche Einrichtungen	95
1. Öffentliche Einrichtungen	96
2. Anspruch auf Zulassung	97
a. Organisationsformen des öffentlichen Rechts	97
b. Organisationsformen des Privatrechts	98
c. Einschränkung des Zulassungsanspruchs	100
3. Sondergebrauch einer Einrichtung und dessen Einschränkung.....	102
§ 4 Rat und Ausschüsse	103
I. Wahl des Rates.....	103
II. Freies Mandat	104
III. Ausschlussgründe bei Beratungen und Entscheidungen.....	105
1. Begriff des Vorteils und des Nachteils	106
2. Einzelfälle im Zusammenhang mit Bauplanungsrecht.....	107
3. Möglichkeit der Geltendmachung eines Verstoßes gegen Befangenheitsvorschriften und Rechtsfolgen	108
IV. Öffentlichkeit in Ratssitzungen.....	109
V. Beschränkungen der Redezeit im Rat.....	111
VI. Fraktionen	112
1. Mitwirkung bei der Willensbildung.....	113

2. Zuwendungen an Fraktionen	113
3. Ordnungsmaßnahmen der Fraktion gegenüber ihren Mitgliedern.....	114
VII. Beschlüsse und Wahlen des Rates	116
1. Formelles Beschlussverfahren	117
a. Zuständigkeit.....	117
aa. Verbandskompetenz.....	117
bb. Organkompetenz.....	117
b. Verfahren	118
aa. Einberufung des Rates.....	118
bb. Öffentlichkeit der Sitzung.....	119
cc. Beschlussfähigkeit.....	120
dd. Erforderliche Mehrheit	121
ee. Mitwirkungsverbote	122
c. Form	122
2. Geltendmachung von formellen Fehlern	123
3. Materielles Beschlussverfahren	124
4. Prüfungsschema	125
VIII. Akteneinsichtsrecht	125
1. Umfang des Akteneinsichtsrechts.....	126
2. Verfahren bei der Einsichtnahme von Akten.....	126
3. Akteneinsichtsrecht und Informationsfreiheitsgesetz NRW	126
IX. Vertretungsverbot.....	127
1. Beschränkung auf das Innenverhältnis	128
2. Auswirkungen auf das Außenverhältnis	128
3. Stellungnahme	129
IX. Ausschüsse	130
1. Pflichtausschüsse.....	130
2. Ausschussmitglieder und deren Wahl	131
3. Auflösung der Ausschüsse.....	133
X. Dringliche Entscheidungen	133
1. Vorbemerkungen	133
2. Dringlichkeitsentscheidungen der ersten Stufe	134
3. Dringlichkeitsentscheidungen der zweiten Stufe.....	135
4. Verfahren nach Dringlichkeitsentscheidungen.....	137
5. Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Dringlichkeitsentscheidung.....	137
XI. Rat als Behörde	137
XII. Bildung von „Kommissionen“ und „Beiräten“	139
§ 5 Bezirksvertretungen und Ortsvorsteher	140
I. Kreisfreie Städte.....	140
II. Kreisangehörige Städte und Gemeinden	141
§ 6 Bürgermeister.....	142

I. Vorsitz im Rat und Repräsentation	142
II. Gesetzlicher Vertreter der Gemeinde	143
1. Erlass von Verwaltungsakten und Bekanntgabe von Satzungen.....	143
2. Abschluss von öffentlich-rechtlichen Verträgen	143
3. Abschluss von privatrechtlichen Verträgen und Verpflichtungserklärungen.....	143
a. Auswirkungen auf das Außenverhältnis	144
b. Trennung der Vertretungsmacht von der internen Pflichtenbindung	145
c. Lehre vom Formerfordernis als Vertretungsregel.....	145
d. Stellungnahme.....	146
III. Beschlussausführungsverpflichtung und Unterrichtspflicht des Rates	148
IV. Festsetzung der Tagesordnung	149
1. Materielles Prüfungsrecht.....	150
2. Kein materielles Prüfungsrecht.....	150
3. Evidenzkontrolle.....	151
4. Stellungnahme	151
V. Hausrecht und Ordnungsrecht	152
1. Rechtsnatur des Hausrechts außerhalb von Sitzungen	152
2. Ordnungs- und Hausrecht während Sitzungen	154
VI. Widerspruch und Beanstandung	156
1. Widerspruch.....	156
2. Beanstandung.....	157
VII. Übertragene Geschäfte und Geschäfte der laufenden Verwaltung	158
1. Übertragene Geschäfte.....	158
2. Geschäfte der laufenden Verwaltung.....	159
VIII. Vorgesetzter der Bediensteten	160
IX. Stellvertretende Bürgermeister.....	161
§ 7 Beigeordnete	161
§ 8 Verwaltungsvorstand	162
§ 9 Satzungen	163
I. Ermächtigungsgrundlage	164
II. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	165
III. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	166
IV. Haftungsbeschränkungen in Satzungen	167
V. Rechtsfehler in Satzungen	168
VI. Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Satzungen.....	169
VII. Prüfungsschema	170
§ 10 Plebiszitäre Elemente in der Gemeindeordnung	171
I. Einwohnerantrag	171
II. Bürgerbegehren, Bürgerentscheid und Ratsbürgerentscheid.....	171
1. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	173

2. Voraussetzungen des Bürgerbegehren.....	173
3. Bürgerentscheid.....	178
4. Bürgerbegehren im Verwaltungsgerichtsverfahren.....	178
a. Statthafte Klageart.....	179
b. Klagebefugnis.....	180
c. Klagegegner.....	180
d. Beteiligtenfähigkeit.....	181
5. Bürgerbegehren und einstweiliger Rechtsschutz.....	182
Fünfter Teil: Kommunalaufsicht.....	185
§ 1 Arten der Aufsicht.....	188
§ 2 Kommunalaufsichtsbehörden.....	189
§ 3 Maßnahmen der Kommunalaufsicht.....	190
I. Unterrichtsrecht der Kommunalaufsicht.....	190
II. Beanstandungs- und Aufhebungsrecht.....	191
III. Anordnungsrecht und Ersatzvornahme.....	194
IV. Bestellung eines Beauftragten.....	196
V. Auflösung des Rates.....	197
§ 4 Rechtsschutz der Gemeinde gegen Maßnahmen der Kommunalaufsicht.....	198
Sechster Teil: Kommunalfinanzen.....	201
§ 1 Garantien und Vorgaben des GG.....	203
§ 2 Einnahmen der Gemeinde.....	204
I. Einnahmen durch das Kommunalabgabengesetz NRW.....	205
1. Vorbemerkungen zum Kommunalabgabengesetz NRW.....	205
2. Gebühren, Beiträge und Steuern.....	206
a. Gebühren.....	206
b. Beiträge.....	207
c. Steuern.....	208
aa. Arten der Gemeindesteuern.....	208
bb. Verbot der Gleichartigkeit.....	209
3. Staffelung von Gebühren und Beiträgen nach sozialen Aspekten.....	210
a. Ausschluss einer Staffelung nach sozialen Aspekten.....	210
b. Zulässigkeit einer Staffelung nach sozialen Aspekten.....	212
c. Stellungnahme.....	213
II. Konnexitätsprinzip.....	214
III. Finanzausgleich (Art. 79 S. 2 LV NRW).....	216
§ 3 Einnahmen der Kreise.....	219
I. Bedeutung und Funktion der Kreisumlage.....	220

II. Sonderkreisumlagen wegen Minder- oder Mehrbelastung.....	221
III. Ermittlung der tatsächlichen Höhe der Kreisumlage	222
IV. Erhebungsverfahren	223
V. Rechtsschutzmöglichkeiten der kreisangehörigen Gemeinde	224
§ 4 Finanzplanung und Haushaltswirtschaft der Gemeinde.....	226
I. Allgemeine Haushaltsgrundsätze	227
1. Stetige Aufgabenerfüllung	227
2. Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Sparsamkeit	227
3. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht	228
4. Ausgeglichener Haushalt	228
5. Überschuldungsverbot	229
II. Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung	230
1. Kredite für Investitionen	230
2. Kredite zur Liquiditätssicherung	230
III. Erwerb und Veräußerung von Vermögensgegenständen	230
IV. Haushaltssatzung und Haushaltsplan	231
1. Funktion und Inhalt.....	232
2. Aufstellungs- und Erlassverfahren	232
a. Aufstellung des Entwurfs	233
b. Zuleitung an den Rat.....	233
c. Öffentliche Bekanntgabe.....	234
d. Beratung und Beschlussfassung.....	234
e. Anzeige der Aufsichtsbehörde	235
f. Öffentliche Bekanntgabe	235
V. Nachtragssatzung.....	235
VI. Vorläufige Haushaltsführung und Haushaltssicherung.....	236
1. Vorläufige Haushaltsführung.....	236
2. Haushaltssicherung	237
VII. Rechnungsprüfung	237
 Siebter Teil: Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden und Privatisierung.....	 239
§ 1 Organisationsformen zur Aufgabenerfüllung	241
I. Organisationsformen des öffentlichen Rechts	241
II. Organisationsformen des privaten Rechts	242
III. Public Private Partnership	242
1. Definition eines Anglizismus und die Einordnung in das Recht	243
a. Lebenszyklusansatz.....	245
b. Risikoallokation	246
c. Funktionale Leistungsvorgaben	247
d. Leistungsorientierte Vergütung	247

2. PPP in Abgrenzung zu Privatisierungsformen	247
a. Formelle Privatisierung	247
b. Materielle Privatisierung	248
c. Funktionale Privatisierung	248
3. Formen und Modelle der Public Private Partnership	249
a. Vertragsmodelle	249
aa. Erwerber- und Optionsmodell	250
bb. Leasingmodell	250
cc. Mietmodell	251
dd. Inhabermodell	251
ee. Contracting-Modell	252
ff. Betriebsführungs- und Betreibermodelle	252
gg. Factoring-Modell	252
hh. Konzessionsmodell	253
b. Institutionalisierte PPP	253
§ 2 Beteiligung der Gemeinden am Wirtschaftsleben	253
I. Statthafte wirtschaftlicher Betätigung	254
1. Negativkatalog	254
2. Definition der wirtschaftlichen Betätigung zur Aufgabenerfüllung	255
3. Schrankentrias	257
4. Sonstige Voraussetzungen	259
II. Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts	259
III. Rechtsschutz der privaten Konkurrenz	260
1. Abwehranspruch aus § 107 GO NRW	261
a. Drittschutz für private Unternehmen	261
b. Kein Drittschutz für private Unternehmen	262
2. Abwehranspruch aus den Grundrechten	262
a. Berufsfreiheit (Art. 12 GG)	262
b. Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG)	263
Achter Teil: Kommunalverfassungsstreitverfahren	265
§ 1 Vorbemerkungen	267
§ 2 Verwaltungsrechtsweg	268
§ 3 Statthafte Klageart	269
I. Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	269
II. Klageart sui generis	270
III. Allgemeine Leistungsklage und Feststellungsklage	270
§ 4 Klagebefugnis	272
§ 5 Beteiligte	272

§ 6 Rechtsschutzbedürfnis	274
§ 7 Verfahrenskosten	274
Literaturverzeichnis	277
Schlagwortverzeichnis	287