

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort .....</b>	<b>V</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>XXIII</b>
<b>Verzeichnis abgekürzt zitierter Literatur .....</b>	<b>XXXV</b>
<b>1 Begriff und Rechtsquellen des Kommunalrechts .....</b>	<b>1</b>
1.1 Begriff des Kommunalrechts .....	1
1.2 Rechtsquellen des Kommunalrechts .....	1
1.2.1 Begriff und Arten der Rechtsquellen des Kommunalrechts .....	1
1.2.2 Bundesrechtliche Rechtsquellen .....	2
1.2.3 Landesrechtliche Rechtsquellen .....	3
1.2.3.1 Verfassungsrecht .....	3
1.2.3.2 Einfaches Gesetzesrecht .....	4
1.2.3.3 Ortsrechtliche Rechtsquellen .....	4
<b>2 Entwicklung und gegenwärtiger Stand der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen .....</b>	<b>5</b>
2.1 Entwicklung der Gemeinden .....	5
2.1.1 Vorformen und Entstehung der deutschen Selbstverwaltung .....	5
2.1.2 Zeitalter des Absolutismus .....	6
2.1.3 Französische Verwaltungsorganisation in Westfalen und im Rheinland .....	7
2.1.4 Stein'sche Städteordnung .....	7
2.1.5 Westfalen und das Rheinland nach 1815 .....	9
2.1.6 Selbstverwaltungsgedanke in der Revolution von 1848 .....	11
2.1.7 Entwicklung nach 1850 .....	13
2.1.8 Recht auf Selbstverwaltung in der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 .....	14
2.1.9 Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 .....	16
2.2 Entwicklung auf Kreisebene .....	17
2.2.1 Entstehung von Kreisbezirken .....	17
2.2.2 Kreisordnung von 1827 .....	18
2.2.3 Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung von 1850 .....	19
2.2.4 Preußische Kreisreform von 1872 .....	19
2.2.5 Entwicklung bis 1945 .....	21

## Inhaltsverzeichnis

---

2.3	Entwicklung der Landschaftsverbände .....	22
2.4	Regionalverband Ruhr .....	23
2.5	Neubeginn und Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg .....	24
2.5.1	Lage der kommunalen Selbstverwaltung nach dem 8. Mai 1945 .....	24
2.5.2	Entwicklung in den Gemeinden .....	25
2.5.2.1	Fortgeltung der Deutschen Gemeindeordnung .....	25
2.5.2.2	Einleitung des Reformprogramms .....	26
2.5.2.3	Revidierte Deutsche Gemeindeordnung vom 1. April 1946 .....	27
2.5.2.4	Erlass der Gemeindeordnung vom 10. November 1952 .....	28
2.5.2.4.1	Entstehungsgeschichte .....	28
2.5.2.4.2	Grundlagen der Gemeindeverfassung .....	29
2.5.2.4.3	Wichtige Änderungen der Gemeindeordnung .....	30
2.5.2.5	Reform des Jahres 1994: Abschaffung der Doppelspitze und Folgewirkungen .....	36
2.5.2.5.1	Reformdiskussion .....	36
2.5.2.5.2	Gesetzgebungsverfahren .....	38
2.5.2.5.3	Nachfolgende Debatten um die Bürgermeisterwahlen .....	39
2.5.2.5.4	Folgewirkungen für kommunale Sperrklauseln bei den Ratswahlen .....	42
2.5.2.6	Neues Kommunales Finanzmanagement .....	44
2.5.2.7	Reform der Gemeindeordnung im Jahr 2007 .....	45
2.5.2.8	Verbesserungen der Partizipationsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene .....	46
2.5.2.9	Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde .....	47
2.5.2.10	Verfassungsrechtliche Fundierung der kommunalen Verfassungsbeschwerde .....	49
2.5.2.11	Änderungen im Zuge der Corona-Pandemie .....	49
2.5.3	Entwicklung auf Kreisebene .....	50
2.5.4	Entwicklung der Landschaftsverbände .....	53
2.5.5	Entwicklung des Regionalverbands Ruhr .....	55
3	<b>Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung ..</b>	59
3.1	Gemeinden und Gemeindeverbände als Teil der Landesexekutive .....	59
3.2	Verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie als Fundament des Kommunalrechts .....	60
3.3	Verhältnis der Parallelgewährleistungen des Bundes- und Landesverfassungsrechts .....	61

3.4	Garantieebenen der Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 f. LV .....	63
3.4.1	Schutz der Gemeinden und Gemeindeverbände als Institutionen und im individuellen Bestand .....	64
3.4.1.1	Gattungsmäßige Gewährleistung der Gemeinden und Gemeindeverbände .....	64
3.4.1.1.1	Verfassungsbegriff der Gemeinden .....	64
3.4.1.1.2	Verfassungsbegriff der Gemeindeverbände .....	67
3.4.1.2	(Eingeschränkt) individuelle Rechtssubjektgarantie .....	68
3.4.2	Schutz der gemeindlichen und gemeindeverbandlichen Aufgaben (Aufgabengarantie) .....	70
3.4.2.1	Örtliche Aufgabenzuständigkeit der Gemeinden .....	71
3.4.2.1.1	Grundgesetzliche Vorgaben .....	71
3.4.2.1.2	Landesverfassungsrechtliche Absicherung .....	79
3.4.2.1.3	Einfachgesetzliche Umsetzung der verfassungsrechtlichen Aufgabengarantie .....	82
3.4.2.2	Aufgabengarantien zugunsten der Gemeindeverbände .....	83
3.4.2.2.1	Verfassungsrechtliche Grundlagen .....	83
3.4.2.2.2	Einfachgesetzliche Ausgestaltung .....	86
3.4.3	Schutz der Institution Selbstverwaltung .....	89
3.5	Finanzielle Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung .....	94
3.5.1	Verfassungsrechtliche Gewährleistung der kommunalen Finanzausstattung .....	95
3.5.1.1	Grundlagen und Relevanz .....	95
3.5.1.2	Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung .....	96
3.5.1.3	Weitergehender Anspruch auf angemessene Finanzausstattung ....	98
3.5.2	Grundgesetzliche Vorgaben zu den kommunalen Finanzierungsquellen .....	98
3.5.2.1	Gesetzgebungskompetenzen im Abgabenrecht .....	99
3.5.2.1.1	Grundgesetzliche Steuergesetzgebungskompetenzen .....	99
3.5.2.1.2	Sonstige Abgaben und Umlagen .....	101
3.5.2.2	Gemeindliche Steuerertragshoheiten .....	101
3.5.2.3	Grundgesetzliche Vorgaben zum Finanz- und Mehrbelastungsausgleich .....	104
3.5.2.4	Befugnis zur Steuerfestsetzung und -erhebung .....	105
3.5.3	Landesverfassungsrechtliche Ausgestaltung der kommunalen Finanzausstattung .....	105
3.5.3.1	Recht auf Erschließung eigener Steuerquellen (Art. 79 Satz 1 LV) .....	106
3.5.3.2	Kostendeckung bei Aufgabenübertragung (Art. 78 Abs. 3 LV) ....	106
3.5.3.2.1	Grundlagen .....	107

## Inhaltsverzeichnis

---

3.5.3.2.2	Einzelheiten des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips .....	109
3.5.3.3	Kommunaler Finanzausgleich (Art. 79 Satz 2 Halbsatz 2 LV) .....	119
3.5.3.3.1	Grundlagen .....	119
3.5.3.3.2	Überblick über den Finanzausgleich nach dem nordrhein-westfälischen Gemeindefinanzierungsgesetz .....	121
3.6	Prozessuale Absicherung der Selbstverwaltungsgarantie .....	124
3.6.1	Systematische Grundlagen .....	124
3.6.2	Kommunalverfassungsbeschwerde zum VerfGH NRW .....	126
3.6.2.1	Zulässigkeit der Kommunalverfassungsbeschwerde zum VerfGH NRW .....	126
3.6.2.1.1	Antragsberechtigte .....	127
3.6.2.1.2	Prozessfähigkeit .....	127
3.6.2.1.3	Beschwerdegegenstand .....	129
3.6.2.1.4	Beschwerdebefugnis .....	132
3.6.2.1.5	Rechtswegerschöpfung/Subsidiarität .....	135
3.6.2.1.6	Beschwerdefrist .....	136
3.6.2.1.7	Rechtsschutzbedürfnis .....	139
3.6.2.1.8	Ordnungsgemäßer Antrag .....	140
3.6.2.2	Begründetheit .....	141
3.6.2.3	Verfahren und Entscheidung .....	143
3.6.2.3.1	Beteiligungsrechte und mündliche Verhandlung .....	143
3.6.2.3.2	Entscheidung und Entscheidungsausspruch .....	144
3.6.3	Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht ....	145
3.6.4	Individualverfassungsbeschwerde – Prozessgrundrechte .....	146
4	<b>Einwohner und Bürger .....</b>	147
4.1	Begriff .....	147
4.2	Rechtsstellung der Einwohner .....	149
4.2.1	Beteiligungsrechte .....	149
4.2.1.1	Einwohnerantrag .....	150
4.2.1.1.1	Voraussetzungen .....	150
4.2.1.1.2	Wirkungen des Einwohnerantrags .....	151
4.2.1.1.3	Rechtsschutz .....	151
4.2.1.2	Anregungen und Beschwerden .....	151
4.2.1.3	Gruppenbezogene Beteiligungsmöglichkeiten .....	152
4.2.1.4	Berufung als sachkundiger Einwohner .....	153
4.2.1.5	Streitthema „konsultative Einwohnerbefragung“ .....	153
4.2.2	Pflichten der Gemeinden gegenüber den Einwohnern .....	154

4.2.3	Lasten der Einwohner .....	155
4.2.4	Ehrenamtliche Tätigkeit .....	156
4.3	Rechtsstellung der Bürger .....	156
4.3.1	Bürgerbegehren und Bürgerentscheid .....	157
4.3.1.1	Überblick .....	157
4.3.1.2	Zulässigkeitsvoraussetzungen des Bürgerbegehrens .....	159
4.3.1.2.1	Bürgerbegehrungsfähige Angelegenheit .....	159
4.3.1.2.2	Zulässige Fragestellung .....	163
4.3.1.2.3	Form .....	165
4.3.1.2.4	Vertretungsberechtigte .....	166
4.3.1.2.5	Einleitungsquorum .....	167
4.3.1.2.6	Frist für cassatorische Bürgerbegehren .....	168
4.3.1.3	Kostenschätzung .....	168
4.3.1.4	Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens .....	169
4.3.1.5	Durchführung und Wirkungen des Bürgerentscheids .....	171
4.3.1.6	Neutralitätsfragen .....	172
4.3.1.7	Rechtsschutz .....	172
4.3.1.7.1	Zulassung des Bürgerbegehrens .....	173
4.3.1.7.2	Einstweiliger Rechtsschutz .....	175
4.3.1.8	Vorprüfungsantrag .....	176
4.3.2	Weitere Rechte und Pflichten der Bürger .....	178
4.4	Einwohner und Bürger auf Kreisebene .....	179
<b>5</b>	<b>Kommunale Organe und ihre Kompetenzen .....</b>	<b>181</b>
5.1	Organe der Gemeinde .....	182
5.1.1	Rat .....	182
5.1.1.1	Wahl der Ratsmitglieder .....	182
5.1.1.1.1	Grundsatz der allgemeinen Wahl .....	183
5.1.1.1.2	Grundsatz der Gleichheit der Wahl .....	188
5.1.1.1.3	Grundsatz der unmittelbaren Wahl .....	191
5.1.1.1.4	Grundsatz der freien Wahl .....	191
5.1.1.1.5	Rechtsschutz .....	195
5.1.1.2	Rechtsstellung der Ratsmitglieder .....	198
5.1.1.2.1	Kommunalpolitisches Mandat und Ehrenamt .....	198
5.1.1.2.2	Recht auf Mandatsausübung .....	199
5.1.1.2.3	Informationsansprüche und weitere Rechte .....	200
5.1.1.2.4	Fraktionen .....	201
5.1.1.2.5	Treuepflicht .....	205

## Inhaltsverzeichnis

---

5.1.1.2.6	Befangenheit .....	207
5.1.1.3	Interne Organisation und Verfahren des Rates .....	212
5.1.1.3.1	Vorsitzende des Rates .....	212
5.1.1.3.2	Ausschüsse des Rates .....	222
5.1.1.4	Entscheidungen des Rates .....	225
5.1.1.5	Zuständigkeiten des Rates .....	230
5.1.2	Bürgermeister als Hauptverwaltungsbeamter .....	233
5.1.2.1	Wahl und Abwahl .....	234
5.1.2.2	Zuständigkeiten des Bürgermeisters .....	240
5.1.2.2.1	Leitungs- und Organisationsgewalt .....	240
5.1.2.2.2	Geschäfte der laufenden Verwaltung .....	241
5.1.2.2.3	Außенvertretung der Gemeinde .....	242
5.1.2.2.4	Äußerungsrechte des Bürgermeisters .....	245
5.1.2.2.5	Beanstandungsrecht des Bürgermeisters .....	247
5.1.2.2.6	Problematik der „Organleihe“ .....	249
5.1.2.3	Beigeordnete .....	250
5.1.2.3.1	Entscheidung über Beigeordnetenstellen .....	250
5.1.2.3.2	Wahl und Aufgaben der Beigeordneten .....	250
5.1.2.3.3	Allgemeiner Vertreter .....	252
5.1.2.3.4	Stadtkämmerer .....	253
5.1.2.3.5	Abberufung .....	254
5.1.3	Verwaltungsvorstand .....	254
5.1.4	Organe der Bezirke .....	255
5.1.4.1	Bezirksvertretung .....	255
5.1.4.1.1	Wahl der Mitglieder .....	255
5.1.4.1.2	Rechtsstellung der Mitglieder der Bezirksvertretung .....	256
5.1.4.1.3	Interne Organisation und Verfahren .....	256
5.1.4.1.4	Entscheidungen der Bezirksvertretung .....	257
5.1.4.1.5	Zuständigkeiten der Bezirksvertretung .....	257
5.1.4.2	Bezirksausschüsse und Ortsvorsteher .....	260
5.1.4.2.1	Bezirksausschüsse .....	260
5.1.4.2.2	Ortsvorsteher .....	261
5.1.4.3	Bezirksverwaltungsstellen .....	261
5.2	Organe des Kreises .....	261
5.2.1	Kreistag .....	262
5.2.2	Kreisausschuss .....	264
5.2.2.1	Kreisausschuss als Kreisorgan .....	264
5.2.2.2	Kreisausschuss bei der Erfüllung von Aufgaben staatlicher Verwaltung .....	266

5.2.3	Landrat .....	266
5.2.3.1	Landrat als Kreisorgan .....	266
5.2.3.2	Landrat als untere staatliche Verwaltungsbehörde .....	267
5.3	Kommunalverfassungsstreit .....	270
5.3.1	Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs .....	271
5.3.2	Stathafte Rechtsschutzform .....	271
5.3.3	Klagebefugnis .....	273
5.3.4	Klagegegner .....	275
5.3.5	Beteiligten- und Prozessfähigkeit .....	275
5.3.6	Rechtsschutzbedürfnis .....	277
5.3.7	Kosten .....	277
<b>6</b>	<b>Kommunale Satzungen .....</b>	<b>279</b>
6.1	Grundlagen .....	279
6.1.1	Satzungsbefugnis .....	279
6.1.2	Regelungsinhalte .....	280
6.1.3	Grenzen der kommunalen Satzungsautonomie .....	281
6.2	Arten von Satzungen .....	283
6.3	Verfahren .....	283
6.4	Fehler und Fehlerfolgen .....	284
6.5	Rechtsschutz .....	288
6.5.1	Rechtsschutz der Satzungsadressaten .....	288
6.5.2	Rechtsschutz der kommunalen Satzunggeber gegen aufsichtsrechtliche Maßnahmen .....	289
6.5.3	Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte .....	290
<b>7</b>	<b>Kommunale Einnahme- und Ausgabenwirtschaft .....</b>	<b>293</b>
7.1	Kommunale Einnahmewirtschaft .....	293
7.1.1	Eigenverantwortliche Einnahmen durch öffentliche Abgaben .....	294
7.1.1.1	Kommunale Eigenverantwortlichkeit bei der Steuererhebung .....	295
7.1.1.1.1	Realsteuern .....	295
7.1.1.1.2	Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern .....	299
7.1.1.2	Kommunale Gebühren und Beiträge .....	306
7.1.1.2.1	Gebühren .....	307
7.1.1.2.2	Beiträge .....	314
7.1.2	Kommunale Umlagen .....	318
7.1.2.1	Grundlagen .....	318

## Inhaltsverzeichnis

---

7.1.2.2	Kreisumlage (§ 56 KrO NRW) .....	319
7.1.2.2.1	Grundlagen .....	319
7.1.2.2.2	Ermittlung und Festsetzung der Umlagesätze .....	320
7.1.2.2.3	Aufsichtsbehördliche Genehmigung .....	321
7.1.2.2.4	Vorteilsausgleichung und Sonderlasten .....	321
7.1.2.2.5	Grenzen der Umlageerhebung aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie .....	322
7.1.2.2.6	Rechtsschutz gegen die Umlageerhebung .....	323
7.1.3	Vermögenserträge und Veräußerungserlöse .....	324
7.1.4	Kommunale Kredite .....	326
7.1.4.1	Begriffliche Grundlagen .....	326
7.1.4.2	Voraussetzungen für eine Kreditaufnahme .....	328
7.1.4.3	Kreditermächtigung .....	329
7.1.4.4	Einzelgenehmigung von Krediten .....	329
7.1.4.5	Kreditsicherungen .....	330
7.2	Kommunales Haushaltsrecht .....	330
7.2.1	Aufgaben und Rechtsquellen .....	330
7.2.1.1	Vorgaben des Bundesrechts .....	330
7.2.1.2	Landesrechtliche Grundlagen des kommunalen Haushaltsrechts ..	331
7.2.1.3	Ortsrechtliche Rechtsquellen – die Haushaltssatzung .....	332
7.2.1.3.1	Rechtswirkungen .....	332
7.2.1.3.2	Inhalte der Haushaltssatzung .....	332
7.2.1.3.3	Verfahren .....	334
7.2.1.3.4	Zeitliche Wirkungen und Inkrafttreten der Haushaltssatzung ...	335
7.2.2	Prinzip der Doppik im nordrhein-westfälischen Haushaltsrecht ..	336
7.2.3	Allgemeine Grundsätze der Haushaltswirtschaft .....	337
7.2.3.1	Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung .....	337
7.2.3.2	Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Effizienz .....	338
7.2.3.3	Förderung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts .....	339
7.2.3.4	Ausgeglichenheit des Haushalts .....	339
7.2.3.4.1	Haushaltshaushalt .....	340
7.2.3.4.2	Kompensation nicht ausgeglichener Haushalte .....	340
7.2.3.4.3	Aufsichtsrechtliche Kontrolle .....	341
7.2.3.5	Sicherung der Liquidität .....	342
7.2.3.6	Verbot der Überschuldung .....	342
7.2.3.7	Öffentlichkeit .....	342
7.2.4	Ausführung des Haushalts und Abweichung von Haushaltssätzungen .....	343
7.2.4.1	Außen- und überplanmäßige Ausgaben .....	343

7.2.4.2	Nachtragssatzung .....	344
7.2.4.3	Bildung von Budgets .....	345
7.2.4.4	Sperrung von Ausgabebansätzen .....	345
7.2.4.5	Übertragbarkeit von Ausgabebansätzen .....	345
7.2.5	Kontrolle der Planausführung .....	346
7.2.6	Haushaltswirtschaft der Sonder- und Treuhandvermögen .....	347
7.2.7	Vorläufige Haushaltsführung .....	348
<b>8</b>	<b>Kommunale öffentliche Einrichtungen .....</b>	<b>351</b>
8.1	Begriff der kommunalen öffentlichen Einrichtung .....	352
8.1.1	Definitorische Annäherungen .....	352
8.1.2	Abgrenzung zu öffentlichen Anstalten und öffentlichen Sachen .....	354
8.2	Organisationsform kommunaler öffentlicher Einrichtungen .....	356
8.2.1	Verselbstständigter öffentlich-rechtlicher Rechtsträger .....	357
8.2.2	Verselbstständigter privatrechtlicher Rechtsträger .....	358
8.3	Formenwahlfreiheit bei der Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses .....	359
8.4	Widmung .....	361
8.4.1	Form der Widmung .....	361
8.4.2	Vermutete Widmung .....	363
8.4.3	Inhalt der Widmung, Widmungserweiterung, partielle und vollständige Entwidmung .....	363
8.5	Schaffung, Erhaltung und Rückbau kommunaler öffentlicher Einrichtungen .....	365
8.6	Zulassungsanspruch der Einwohner .....	368
8.6.1	Anspruchsberechtigter .....	368
8.6.1.1	Einwohner und Forense .....	368
8.6.1.2	Ortsfremde .....	369
8.6.1.3	Politische Parteien .....	370
8.6.2	Anspruchsverpflichteter .....	372
8.6.3	Grenzen des Zulassungsanspruchs .....	373
8.6.3.1	Im Rahmen der Widmung .....	373
8.6.3.2	Im Rahmen des geltenden Rechts .....	374
8.6.3.3	Im Rahmen der Kapazitäten .....	376
8.7	Anstaltsgewalt und Störungsabwehr .....	377
8.7.1	Dogmatische Grundlagen .....	377
8.7.2	Grundrechtliche Grenzen der Störungsabwehr .....	379

## Inhaltsverzeichnis

---

8.7.3	Durchsetzung von Störungsabwehrmaßnahmen .....	380
8.7.4	Gerichtliche Durchsetzung des Zulassungsanspruchs .....	381
8.7.4.1	Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs .....	381
8.7.4.2	Statthafte Klageart .....	381
8.7.4.3	Einstweiliger Rechtsschutz .....	382
8.8	Anschluss- und Benutzungzwang .....	383
8.8.1	Begriff .....	383
8.8.2	Voraussetzungen .....	384
8.8.3	Form .....	386
8.8.4	Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, insbesondere den Grundrechten .....	387
8.8.5	Rechtsschutz .....	389
8.9	Haftungsfragen .....	389
<b>9</b>	<b>Kommunen in der Wirtschaft .....</b>	<b>391</b>
9.1	Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen .....	391
9.1.1	Wirtschaftliche Betätigung vor dem Vertragsrecht der EU .....	392
9.1.2	Verfassungsrechtliche Vorgaben .....	395
9.1.2.1	Kommunale Selbstverwaltungsgarantie .....	395
9.1.2.2	Bindung an das Kompetenzgefüge .....	396
9.1.2.3	Wirtschaftliche Tätigkeit von Kommunen vor dem Demokratieprinzip .....	396
9.1.2.4	Grundrechts- und Gemeinwohlbindung des hoheitlichen Handelns .....	398
9.1.3	Eingriffsrechtliche Bewertung kommunalen Wirtschaftshandelns ....	399
9.1.4	Definition der wirtschaftlichen Betätigung .....	400
9.1.4.1	Positivdefinition des § 107 Abs. 1 Satz 3 GO NRW .....	401
9.1.4.2	Negativdefinition des § 107 Abs. 2 GO NRW .....	403
9.1.4.2.1	Fiktionen der Nichtwirtschaftlichkeit .....	403
9.1.4.2.2	Zur Auslegung des § 107 Abs. 2 GO NRW .....	404
9.1.5	Kommunalrechtliche Grenzen der Wirtschaftstätigkeit .....	405
9.1.5.1	Schrankentrias in § 107 Abs. 1 Satz 1 GO NRW .....	405
9.1.5.1.1	Anwendbarkeit .....	406
9.1.5.1.2	Zweckbindung (§ 107 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO NRW) .....	407
9.1.5.1.3	Angemessenes Verhältnis zur Leistungsfähigkeit .....	409
9.1.5.1.4	Subsidiarität der gemeindlichen Wirtschaftstätigkeit .....	410
9.1.5.2	Selbstkontrolle, Information, Markterkundung .....	412
9.1.5.3	Extraterritoriale wirtschaftliche Betätigung .....	412
9.1.5.3.1	Wirtschaftstätigkeit „extra muros“ vor dem Verfassungsrecht ....	413

9.1.5.3.2	Wirtschaftliche Betätigung (§ 107 Abs. 3 GO NRW) .....	414
9.1.5.3.3	Nichtwirtschaftliche Betätigung (§ 107 Abs. 4 GO NRW) .....	415
9.1.5.4	Energiewirtschaftliche Betätigung der Gemeinde (§ 107a GO NRW) .....	415
9.1.6	Marktverhalten kommunaler Unternehmen .....	416
9.1.6.1	Anwendbarkeit des GWB und des UWG .....	416
9.1.6.2	Vorgaben des Wettbewerbs- und Kartellrechts für Kommunalunternehmen .....	417
9.1.6.2.1	Verbot des unlauteren Wettbewerbs (§§ 3 ff. i. V. m. Anlage 1 UWG) .....	417
9.1.6.2.2	Kartellrechtliche Verhaltensverbote .....	419
9.1.7	Rechtsschutz gegen die wirtschaftliche Tätigkeit von Gemeinden ...	419
9.1.7.1	Rechtswegfragen .....	419
9.1.7.1.1	Rechtsschutz gegen den gemeindlichen Marktzugang .....	420
9.1.7.1.2	Rechtsschutz gegen das gemeindliche Marktverhalten .....	420
9.1.7.2	Statthafte Rechtsschutzform .....	421
9.1.7.3	Klagebefugnis: subjektiv-öffentliche Rechte des Privaten .....	421
9.1.7.3.1	Schrankentrias des § 107 Abs. 1 Satz 1 GO NRW .....	422
9.1.7.3.2	Energiewirtschaftliche Betätigung (§ 107a Abs. 1 GO NRW) ....	424
9.1.7.3.3	Subjektive Rechte aus Grundrechten .....	424
9.1.8	Organisationsrecht der kommunalen Wirtschaftstätigkeit .....	424
9.1.8.1	Öffentlich-rechtliche Unternehmensformen .....	425
9.1.8.1.1	Regiebetrieb .....	425
9.1.8.1.2	Eigenbetrieb .....	426
9.1.8.1.3	Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts (§ 114a GO NRW) .....	426
9.1.8.1.4	Im Besonderen: Kommunale Sparkasse als Anstalt des öffentlichen Rechts .....	428
9.1.8.2	Privatrechtliche Unternehmensformen .....	432
9.1.8.2.1	Grundlagen des Privatisierungsrechts .....	432
9.1.8.2.2	Formelle Privatisierung .....	433
9.1.8.2.3	Funktionelle Privatisierungen .....	433
9.1.8.2.4	Grundvoraussetzungen für privatrechtliche Unternehmensformen .....	434
9.1.8.2.5	Wahl einer geeigneten Rechtsform .....	434
9.1.8.2.6	Schutz der Finanzkraft der Gemeinde .....	435
9.1.8.2.7	Ingerenzrechte und Gemeinwohlbindung .....	435
9.1.8.2.8	Gesellschaftsvertragliche und wirtschaftsrechtliche Vorgaben ....	438
9.1.8.3	Rechtsverhältnis zu den Nachfragern .....	438
9.1.8.4	Mitbestimmung in kommunalen Unternehmen .....	439
9.1.8.4.1	Gesetzliche Grundlagen der Arbeitnehmermitbestimmung .....	440

## Inhaltsverzeichnis

---

9.1.8.4.2	Mitbestimmung und Demokratieprinzip .....	442
9.1.8.5	Vertreter der Gemeinde in Unternehmen oder Einrichtungen .....	445
9.2	Kommunale Wirtschaftsförderung .....	448
9.2.1	Verfassungsrechtliche Vorgaben .....	448
9.2.2	Europarechtliche Vorgaben .....	449
9.2.2.1	Vorgaben aus dem Beihilfenrecht .....	449
9.2.2.1.1	Kommunale Wirtschaftsförderung im Unionsrecht .....	450
9.2.2.1.2	Exkurs: Regionalförderung im Unionsrecht .....	452
9.2.2.1.3	Rechtsfolgen eines Verstößes .....	453
9.2.2.2	Grundfreiheiten (insbesondere Einheimischenmodelle) .....	454
9.3	Gemeinde als Nachfrager – Öffentliches Auftragswesen .....	455
9.3.1	„Kartellvergaberecht“ (Oberschwellenvergabe) .....	455
9.3.1.1	Auftraggebereigenschaft der Gemeinden und gemeindlichen Unternehmen .....	456
9.3.1.2	Öffentlicher Auftrag und Formen innergemeindlicher Kooperation .....	456
9.3.2	Unterschwellenvergabe .....	458
9.3.2.1	Soziale Standards – TVgG NRW .....	458
9.3.2.2	Vergabeverfahren – „Kommunale Vergabegrundsätze“ .....	459
<b>10</b>	<b>Landschaftsverbände .....</b>	<b>461</b>
10.1	Geschichte der Landschaftsverbände .....	462
10.2	Rechtliche Stellung der Landschaftsverbände .....	465
10.3	Wirkungsbereich der Landschaftsverbände .....	467
10.3.1	Gebiet der Landschaftsverbände .....	467
10.3.2	Aufgaben der Landschaftsverbände .....	468
10.3.2.1	Kompetenzen gem. § 5 LVerbO .....	468
10.3.2.2	Hoheitliche Befugnisse der Landschaftsverbände .....	471
10.3.3	Organe der Landschaftsverbände und ihre Kompetenzen .....	471
10.3.3.1	Landschaftsversammlung .....	472
10.3.3.1.1	Wahl der Mitglieder der Landschaftsversammlung .....	472
10.3.3.1.2	Rechtsstellung der Mitglieder der Landschaftsversammlung .....	473
10.3.3.1.3	Interne Organisation und die Sitzungen der Landschaftsversammlung .....	474
10.3.3.1.4	Zuständigkeiten der Landschaftsversammlung .....	476
10.3.3.2	Landschaftsausschuss .....	476
10.3.3.2.1	Zusammensetzung des Landschaftsausschusses .....	477

10.3.3.2.2 Interne Organisation und das Verfahren des Landschaftsausschusses .....	477
10.3.3.2.3 Zuständigkeiten des Landschaftsausschusses .....	477
10.3.3.3 Direktor des Landschaftsverbandes .....	479
10.3.3.3.1 Wahl des Direktors des Landschaftsverbandes .....	479
10.3.3.3.2 Zuständigkeiten des Direktors des Landschaftsverbandes .....	479
10.3.3.3.3 Landesräte .....	480
10.4 Satzungsgewalt der Landschaftsverbände .....	480
10.5 Finanzverfassung der Landschaftsverbände .....	481
10.5.1 Einnahmen der Landschaftsverbände .....	481
10.5.2 Haushaltsrecht der Landschaftsverbände .....	482
10.6 Aufsicht über die Landschaftsverbände .....	483
10.7 Zukunft der Landschaftsverbände .....	484
<b>11 Kommunale Gemeinschaftsarbeit .....</b>	<b>487</b>
11.1 Einführung .....	487
11.1.1 Historische und rechtliche Grundlagen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit .....	487
11.1.2 Vorrang kommunaler Kooperation gegenüber der Aufgabenhochzonung .....	488
11.1.3 Kommunale Gemeinschaftsarbeit in der Praxis .....	489
11.2 Rechtliche Grundlagen und Grenzen kommunaler Gemeinschaftsarbeit .....	490
11.2.1 Kooperationshoheit als Grundlage der kommunalen Gemeinschaftsarbeit .....	490
11.2.2 Schutzmfang der Kooperationshoheit .....	491
11.2.3 Verfassungsrechtliche Grenzen der interkommunalen Aufgabenwahrnehmung? .....	491
11.2.4 Allgemeine Kooperationsvorgaben des GkG NRW .....	493
11.2.4.1 Zuständigkeit der Gemeinde .....	493
11.2.4.2 Keine anderweitige gesetzliche Regelung .....	493
11.3 Einzelne öffentlich-rechtliche Kooperationsformen nach dem GkG NRW .....	495
11.3.1 Zweckverband .....	496
11.3.1.1 Aufgaben und Mitglieder des Zweckverbandes .....	496
11.3.1.2 Rechtsstellung des Zweckverbandes .....	497
11.3.1.3 Bildung des Zweckverbandes .....	498
11.3.1.3.1 Gründung von Freiverbänden .....	498

## Inhaltsverzeichnis

---

11.3.1.3.2 Entstehung von Pflichtverbänden .....	500
11.3.1.4 Verfassung des Zweckverbandes; Kündigungsmöglichkeiten .....	502
11.3.1.5 Organe des Zweckverbandes .....	503
11.3.1.5.1 Verbandsversammlung .....	503
11.3.1.5.2 Verbandsvorsteher .....	505
11.3.1.6 Finanzierung der Zweckverbände .....	506
11.3.1.7 Aufsicht über die Zweckverbände .....	507
11.3.2 Öffentlich-rechtliche Vereinbarung .....	507
11.3.2.1 Begriff der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung .....	507
11.3.2.2 Arten der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung .....	508
11.3.2.2.1 Delegierende Vereinbarung .....	508
11.3.2.2.2 Mandatierende Vereinbarung .....	509
11.3.2.2.3 Zustandekommen der Vereinbarung .....	509
11.3.3 Gemeinsame Kommunalunternehmen .....	511
11.3.3.1 Gründungssubjekte .....	511
11.3.3.2 Kreation und Beendigung des gemeinsamen Kommunalunternehmens .....	511
11.3.3.3 Organe des gemeinsamen Kommunalunternehmens .....	513
11.3.3.4 Finanzierung des gemeinsamen Kommunalunternehmens .....	513
11.3.3.5 Aufsicht über das gemeinsame Kommunalunternehmen .....	514
11.3.4 Kommunale Arbeitsgemeinschaft .....	514
11.4 Kommunale Gemeinschaftsarbeit und Vergaberecht .....	515
11.4.1 Öffentlicher Auftrag vs. innerstaatliche Organisationsakte .....	515
11.4.2 „Instate“-Ausnahmen (§ 108 Abs. 6 GWB) .....	516
11.5 Grenzüberschreitende kommunale Gemeinschaftsarbeit .....	517
11.5.1 Überschreitung der Landesgrenzen .....	517
11.5.2 Überschreitung der Bundesgrenzen .....	518
11.6 Exkurs: Regionalverband Ruhr .....	521
11.6.1 Rechtsstellung und Mitglieder .....	521
11.6.2 Organe des Regionalverbands Ruhr .....	523
11.6.2.1 Verbandsversammlung .....	523
11.6.2.1.1 Zuständigkeiten der Verbandsversammlung .....	523
11.6.2.1.2 Zusammensetzung und Bildung der Verbandsversammlung .....	524
11.6.2.1.3 Rechtsstellung der Versammlungsmitglieder .....	525
11.6.2.2 Verbandsausschuss .....	526
11.6.2.3 Regionaldirektor .....	527

11.6.3 Zuständigkeiten des Verbandes .....	528
11.6.3.1 Aufgaben .....	529
11.6.3.1.1 Pflichtaufgaben (§ 4 Abs. 1 RVRG) .....	529
11.6.3.1.2 Freiwillige Aufgaben und Aufgaben auf Antrag (§ 4 Abs. 2 und 3 RVRG) .....	530
11.6.3.2 Tätigkeiten .....	531
11.6.4 Finanzierung des RVR .....	532
11.6.5 Aufsicht über den Verband .....	532
<b>12 Kommunale Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen .....</b>	<b>533</b>
12.1 Geschichtlicher Hintergrund .....	533
12.2 Rechtsform und Zweck .....	534
12.3 Aufgaben und Tätigkeitsfelder .....	535
12.3.1 Interne Verbandstätigkeit: Beratung und Erfahrungsaustausch .....	536
12.3.2 Externe Verbandstätigkeit: Interessenvertretung .....	537
12.3.2.1 Beteiligungsrechte .....	538
12.3.2.2 Konsultationsverfahren nach Art. 78 Abs. 3 Satz 5 LV, §§ 7 ff. KonnexAG .....	540
12.4 Mitglieder der kommunalen Spitzenverbände .....	543
12.5 Organe und Organisation .....	545
12.6 Haushalt .....	548
<b>13 Kommunalaufsicht .....</b>	<b>551</b>
13.1 Begriff, Gegenstand und Grundlagen der Kommunalaufsicht .....	551
13.1.1 Begriff der Kommunalaufsicht .....	551
13.1.2 Gegenstand und Grundlagen der Kommunalaufsicht .....	551
13.2 Arten der Aufsicht .....	554
13.2.1 Allgemeine Aufsicht .....	557
13.2.1.1 Präventive Aufsicht .....	558
13.2.1.1.1 Genehmigungsvorbehalte .....	558
13.2.1.1.2 Beratung .....	561
13.2.1.2 Eingriffsaufsicht .....	562
13.2.1.2.1 Unterrichtung .....	563
13.2.1.2.2 Beanstandung und Aufhebung .....	564
13.2.1.2.3 Anordnung und Ersatzvornahme .....	568
13.2.1.2.4 Bestellung eines Beauftragten .....	571
13.2.1.2.5 Auflösung des Rates .....	574

## **Inhaltsverzeichnis**

---

13.2.2 Sonderaufsicht .....	575
13.2.2.1 Grundlagen der Sonderaufsicht .....	575
13.2.2.2 Befugnisse der Sonderaufsicht .....	577
13.2.3 Fachaufsicht .....	578
13.3 Rechtsschutz gegen Aufsichtsmaßnahmen .....	579
13.3.1 Maßnahmen der weisungsfreien Aufsicht .....	579
13.3.2 Maßnahmen der Sonderaufsicht .....	581
13.3.3 Maßnahmen der Fachaufsicht .....	582
<b>14 Kommunen und europäische Integration .....</b>	<b>585</b>
14.1 Bedeutung des Unionsrechts und Einwirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung .....	586
14.1.1 Rechtssystem innerhalb der EU .....	586
14.1.2 Verhältnis zum nationalen Recht und die Bedeutung des Unionsrechts im nationalen Bezugsrahmen .....	588
14.1.2.1 Einwirkungen im Bereich des Personalwesens .....	589
14.1.2.2 Einwirkungen im Bereich des Umweltschutzes .....	590
14.1.2.3 Haftungsrisiken für Gemeinden .....	591
14.1.2.4 Weitere Einwirkungen .....	592
14.2 Schutz der kommunalen Selbstverwaltung im System der europäischen Integration .....	593
14.2.1 Schutzwirkung des nationalen Verfassungsrechts .....	593
14.2.2 Schutz der kommunalen Selbstverwaltung im Primärrecht .....	594
14.2.2.1 Nationale Identität der Mitgliedsstaaten (Art. 4 Abs. 2 EUV) .....	595
14.2.2.2 Grundsätze des Art. 5 EUV .....	595
14.2.2.2.1 Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung .....	596
14.2.2.2.2 Subsidiaritätsgrundsatz .....	596
14.2.2.2.3 Verhältnismäßigkeit als Kompetenzausübungsschranke .....	598
14.2.2.3 Ausschuss der Regionen .....	598
14.2.2.4 Lokale Strukturpolitik .....	599
14.2.3 Schutz im Völkerrecht – „Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ .....	599
14.3 Fazit und Ausblick .....	601
<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>603</b>