

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Verzeichnis abgekürzt zitierter Literatur	XXXV
1 Begriff und Rechtsquellen des Kommunalrechts	1
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
2 Entwicklung und gegenwärtiger Stand der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen	5
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	Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung ..	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 Finanzierungs- quellen	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 Mehrbelastungs- ausgleich	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	Einwohner und Bürger	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	Bürgerbegehrensfähige 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 kassatorische 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
5	Kommunale Organe und ihre Kompetenzen	181
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	Außenvertretung 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	Kommunalverfassungsverstreit	270
5.3.1	Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	271
5.3.2	Statthafte 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
6	Kommunale Satzungen	279
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 Satzungsgeber gegen aufsichtsrechtliche Maßnahmen	289
6.5.3	Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte	290
7	Kommunale Einnahme- und Ausgabenwirtschaft	293
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 Verbrauchs- 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	Haushaltsausgleich	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 Haushalts- ansätzen	343
7.2.4.1	Außer- und überplanmäßige Ausgaben	343

7.2.4.2	Nachtragssatzung	344
7.2.4.3	Bildung von Budgets	345
7.2.4.4	Sperrung von Ausgabeansätzen	345
7.2.4.5	Übertragbarkeit von Ausgabeansätzen	345
7.2.5	Kontrolle der Planausführung	346
7.2.6	Haushaltswirtschaft der Sonder- und Treuhandvermögen	347
7.2.7	Vorläufige Haushaltsführung	348
8	Kommunale öffentliche Einrichtungen	351
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	Verselbstständiger öffentlich-rechtlicher Rechtsträger	357
8.2.2	Verselbstständiger privatrechtlicher Rechtsträger	358
8.3	Formenwahlfreiheit bei der Ausgestaltung des Nutzungs- verhältnisses	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 Forensen	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

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 Benutzungszwang	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
9	Kommunen in der Wirtschaft	391
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 Verstoßes	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
10	Landschaftsverbände	461
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
11	Kommunale Gemeinschaftsarbeit	487
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	Schutzzumfang 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

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
12 Kommunale Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen	533
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
13 Kommunalaufsicht	551
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
14	Kommunen und europäische Integration	585
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
	Stichwortverzeichnis	603