

# KOMMUNALRECHT

nach dem Landesrecht von Nordrhein-Westfalen

2002



Horst Wüstenbecker  
Rechtsanwalt in Münster

**INHALTSVERZEICHNIS**

<b>1. Abschnitt: Die kommunale Selbstverwaltung im Staatsgefüge</b> .....	1
1. Geschichtliche Entwicklung der Kommunalverfassung in NRW .....	1
2. Die Träger der kommunalen Selbstverwaltung .....	2
2.1 Die Gemeinden .....	2
2.2 Die Kreise .....	3
2.3 Sonstige Gemeindeverbände .....	3
3. Verfassungsrechtliche Garantien und Rechtsgrundlagen .....	4
3.1 Verfassungsrechtliche Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung .....	4
3.2 Einfach-gesetzliche Grundlagen .....	5
3.3 Kommunale Selbstverwaltung und Europäische Union .....	5
4. Die Stellung der Kommunalverwaltung innerhalb des Staates .....	5
4.1 Kommunalverwaltung und Staatsverwaltung .....	5
4.2 Aufgaben der Kommunen .....	6
4.3 Kommunale Selbstverwaltung und Staatsstrukturprinzipien .....	6
4.3.1 Demokratie .....	6
4.3.2 Bundesstaat .....	7
4.3.3 Rechtsstaat .....	7
• Übersicht: Träger kommunaler Selbstverwaltung in NRW .....	7
• Übersicht: Struktur der Verwaltung in NRW .....	8
<b>2. Abschnitt: Rechtsnatur und Rechtsstellung der Gemeinde</b> .....	10
1. Rechtsnatur kommunaler Selbstverwaltungsträger .....	10
1.1 Gebietskörperschaften .....	10
1.2 Sonstige Körperschaften .....	10
1.2.1 Kreise.....	11
1.2.2 Landschaftsverbände .....	11
2. Das Gemeindegebiet .....	11
3. Die Gemeindebewohner .....	11
3.1 Einwohner und Bürger .....	11
3.2 Teilhabe ausländischer Einwohner .....	12
4. Rechte und Pflichten der Gemeindebewohner .....	13
4.1 Allgemeine Rechte .....	13
4.2 Plebiszite auf Gemeindeebene .....	13
4.2.1 Einwohnerantrag .....	13
4.2.2 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid .....	13
Fall 1: Stadtentwicklung .....	14
4.2.3 Durchführung des Bürgerentscheides.....	25

4.3 Anspruch auf Benutzung gemeindlicher Einrichtungen .....	26
Fall 2: Benutzungsanspruch .....	26
4.4 Anschluss- und Benutzungszwang .....	35
<b>3. Abschnitt: Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung .....</b>	<b>36</b>
1. Wesen und Garantie der kommunalen Selbstverwaltung .....	36
1.1 Die kommunale Selbstverwaltung als institutionelle Garantie .....	37
1.2 Die Gewährleistung eines eigenen Aufgabenbereiches .....	38
Fall 3: Das Zuständigkeits-Anpassungs-Gesetz .....	38
• Übersicht: Garantie der kommunalen Selbstverwaltung .....	54
• Übersicht: Aufbauschema Kommunalverfassungsbeschwerde zum BVerfG .....	55
• Übersicht: Aufbauschema Kommunalverfassungsbeschwerde zum VerfGH NRW .....	56
1.3 Die Selbstverwaltungsgarantie als subjektive Rechtsstellungsgarantie ....	57
• Übersicht: Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie .....	58
2. Die Selbstverwaltung auf der Kreisebene .....	58
3. Beschränkungen aufgrund der Selbstverwaltungsgarantie .....	59
3.1 Zuständigkeitsschranke .....	59
3.2 Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens .....	60
<b>4. Abschnitt: Aufgaben der Kommunalverwaltung .....</b>	<b>61</b>
1. Die Aufgabenbereiche der Gemeinde .....	61
2. Selbstverwaltungsangelegenheiten .....	61
3. Auftragsangelegenheiten .....	62
• Übersicht: Aufgabendualismus und monistische Aufgabenstruktur .....	62
Fall 4: Die BAföG-Formulare .....	63
4. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung .....	69
4.1 Besonderheiten der Pflichtaufgaben .....	69
4.2 Rechtliche Einordnung .....	70
Fall 5: Anweisung zur Einlegung einer Berufung .....	70
5. Organleihe .....	73
Fall 6: Klage überflüssig? (Abwandlung zu Fall 5) .....	73
• Übersicht: Aufgaben der Kommunalverwaltung .....	75
<b>5. Abschnitt: Die Staatsaufsicht über die Kommunen .....</b>	<b>76</b>
1. Die staatliche Aufsicht über die Kommunen .....	76
1.1 Die allgemeine staatliche Aufsicht .....	76

1.2 Präventive und repressive Aufsicht .....	77
2. Beanstandung und Aufhebung von Ratsbeschlüssen .....	78
2.1 Die gemeindeinterne Kontrolle .....	78
Fall 7: Städtepartnerschaft .....	78
2.2 Aufhebung von Ratsbeschlüssen durch die Aufsichtsbehörde .....	81
Fall 8: Ex und Hopp (Fortführung von Fall 7) .....	81
• Übersicht: Klage gegen die Aufhebung eines Ratsentschlusses .....	89
2.3 Rechtsschutz Dritter .....	90
3. Beanstandung und Aufhebung von Anordnungen des Bürgermeisters .....	90
4. Anordnungsrecht und Ersatzvornahme (§ 120 GO) .....	91
Fall 9: Altlast .....	91
5. Genehmigungsvorbehalte .....	95
6. Sonstige Aufsichtsmittel .....	96
6.1 Unterrichtsrecht .....	96
6.2 Bestellung eines Beauftragten .....	96
6.3 Auflösung des Rates .....	96
• Übersicht: Staatsaufsicht .....	97
<b>6. Abschnitt: Gemeindliche Satzungen .....</b>	<b>98</b>
1. Satzungsautonomie .....	98
2. Begriff und Arten der Satzung .....	98
2.1 Begriff der Satzung .....	98
2.2 Satzungen der Gemeinde .....	99
3. Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit einer Satzung .....	99
3.1 Umfang der Generalermächtigung .....	99
Fall 10: Die Sportparkordnung .....	99
3.2 Rechtsfolgen fehlerhafter Satzungen .....	106
3.2.1 Folgen der Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit .....	106
3.2.2 Normverwerfungskompetenz der Verwaltung .....	106
• Übersicht: Rechtmäßigkeit einer Satzung .....	107
<b>7. Abschnitt: Die Gemeindeorgane .....</b>	<b>108</b>
1. Die Verteilung der Zuständigkeiten .....	108
Fall 11: Ausübung eines Vorkaufsrechts .....	108
2. Der Bürgermeister .....	112
2.1 Wahl des Bürgermeisters .....	112
2.2 Die Zuständigkeiten des Bürgermeisters .....	113
• Übersicht: Zuständigkeitsverteilung (innere Gemeindeverfassung) .....	114

3. Rat und Ratsmitglieder .....	115
3.1 Wahl des Rates .....	115
3.2 Fraktionen im Rat .....	115
3.3 Ratsbeschlüsse – Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit .....	116
Fall 12: Diesseits und jenseits des Baugebiets .....	116
• Übersicht: Rechtmäßigkeit eines Ratsbeschlusses .....	123
3.4 Ausschüsse des Rates .....	123
3.4.1 Pflichtausschüsse und freiwillige Ausschüsse .....	124
3.4.2 Ausschussmitglieder .....	124
3.4.3 Beschlüsse der Ausschüsse .....	125
3.5 Die Rechtsstellung der Ratsmitglieder .....	125
3.5.1 Rechte der Ratsmitglieder .....	125
3.5.2 Pflichten der Ratsmitglieder .....	125
Fall 13: Vertretungsverbot .....	126
4. Bezirksverfassung und Bezirksvertretung .....	130
4.1 Bezirke in den kreisfreien Städten .....	130
4.2 Bezirksverwaltungsstellen .....	130
5. Das Kommunalverfassungsstreitverfahren .....	131
Fall 14: Beschlussunfähiger Gemeinderat .....	131
• Aufbauchema: Kommunalverfassungsstreitverfahren .....	141
6. Anhang: Die Organe des Kreises .....	142
6.1 Kreistag .....	142
6.2 Kreisausschuss .....	142
6.3 Landrat .....	142
<b>8. Abschnitt: Rechtsbeziehungen der Gemeinde zu Dritten .....</b>	<b>143</b>
1. Der Erlass von Verwaltungsakten .....	143
1.1 Der Bürgermeister als allgemeine Behörde der Gemeinde .....	143
Fall 15: Gebührenbescheid nach Ratsbeschluss .....	143
1.2 Der Rat als Behörde .....	145
1.3 Andere Behörden der Gemeinde .....	146
1.4 Handeln falscher Organe .....	146
2. Die Vertretung der Gemeinde bei Rechtsgeschäften .....	146
2.1 Verhältnis zwischen Vertretung und Willensbildung .....	146
Fall 16: Grundstückskauf ohne Ratsbeschluss .....	146
2.2 Verpflichtungsgeschäfte ohne Beachtung des § 64 Abs. 1 GO .....	149
Fall 17: Pumpanlage .....	149
Fall 18: Allein läuft nichts (Abwandlung zu Fall 17) .....	152
• Übersicht: Behörden und Vertretung der Gemeinde .....	156

<b>9. Abschnitt: Die Beteiligung der Gemeinde am Wirtschaftsleben</b> .....	157
1. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde .....	157
1.1 Öffentlich-rechtliche Organisationsformen .....	157
1.2 Privatrechtliche Organisationsformen .....	158
2. Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung .....	159
Fall 19: Das Stadthotel .....	159
Fall 20: Unerwünschte Konkurrenz (Abwandlung zu Fall 19) .....	163
3. Beteiligung an Gesellschaften .....	170
Fall 21: Flucht in's Privatrecht (2. Abwandlung zu Fall 19) .....	170
• Übersicht: Teilnahme der Gemeinde am Wirtschaftsverkehr .....	172
<b>10. Abschnitt: Gemeindefinanzen</b> .....	173
1. Finanzhoheit der Gemeinden .....	173
2. Das Gemeindevermögen .....	173
3. Einnahmen der Gemeinde .....	173
3.1 Originäre Einnahmen der Gemeinde .....	174
3.1.1 Gebühren und Beiträge .....	174
Fall 22: Die gestaffelten Musikschulgebühren .....	174
3.1.2 Gemeindesteuern .....	179
Fall 23: Kommunale Zweitwohnungssteuer .....	180
3.1.3 Beteiligung der Gemeinden am staatlichen Steueraufkommen .....	184
3.2 Staatliche Finanzausweisungen .....	185
3.2.1 Übergemeindlicher Finanzausgleich .....	185
3.2.2 Kostendeckung bei staatlicher Aufgabenübertragung .....	185
4. Haushalt .....	186
5. Rechnungsprüfung .....	186
• Übersicht: Finanzhoheit .....	187
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	189