

Inhalt

Erster Teil:

Gemeindliche Selbstverwaltung in der Vergangenheit	21
§ 1 Germanische Sippen, Dorfgemeinschaften und Städte des Mittelalters	23
§ 2 Epoche der absolutistischen Herrscher	25
§ 3 Napoleonische Herrschaft und Preußische Reformen	26
§ 4 Weitere Entwicklungen im 19. Jahrhundert	32
I. Rheinprovinz.	33
II. Provinz Westfalen	36
§ 5 Weimarer Republik	37
§ 6 NS-Diktatur	38
§ 7 Entwicklungen nach dem Zweiten Weltkrieg.	39

Zweiter Teil:

Träger der öffentlichen Verwaltung	41
§ 1 Bundesverwaltung.	43
§ 2 Landesverwaltung.	44
§ 3 Verwaltung durch Gemeinden und Gemeindeverbände.	47

Dritter Teil:

Verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie und ihre Träger	49
§ 1 Träger der Selbstverwaltung	51
I. Gemeinden	52
a. damals (ab 1945)	52
b. heute.	54
II. Gemeindeverbände	55
1. Kreise	56
a. damals.	56
b. heute.	65
2. Landschaftsverbände	67
a. damals.	68
b. heute.	70

3. Landesverband Lippe	71
4. Regionalverband Ruhr	72
5. Gebietskörperschaft Städteregion Aachen	72
6. Kommunale Gemeinschaftsarbeit / insb. Zweckverbände	72
7. Exkurs: ehemalige Ämter/Bürgermeistereien	75
8. Exkurs: kommunale Spitzenverbände.	76
§ 2 Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden.	77
I. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	78
1. (Institutionelle) Rechtssubjektgarantie	80
2. Rechtsinstitutionsgarantie.	81
<i>a. Gewährleistungsbereich</i>	<i>81</i>
aa. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.	82
bb. Eigenverantwortlichkeit.	85
cc. Gemeindehoheiten	86
(1) Gebietshoheit	86
(2) Organisationshoheit	87
(3) Personalhoheit	87
(4) Rechtsetzungshoheit.	88
(5) Planungshoheit	88
(6) Finanzhoheit	89
(7) Daseinsvorsorge	90
<i>b. Eingriff</i>	<i>91</i>
<i>c. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung</i>	<i>92</i>
aa. Gesetzesvorbehalt.	92
bb. Kernbereichsschutz	93
cc. Randbereichsschutz	96
(1) Entzug einer Aufgabe der örtlichen Ge- meinschaft	96
(2) Überbürdung von staatlichen Aufgaben (sog. Kommunalisierung)	99
(3) Eingriff in den Aufgabenbestand	99
3. Subjektive Rechtsstellungsgarantie	100
4. Erstreckungsgarantien	100
§ 3 Selbstverwaltungsrecht der Gemeindeverbände	101

§ 4 Grundrechtsschutz der Gemeinden	106
§ 5 Kommunalverfassungsbeschwerde	108
I. Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht.	108
1. Zulässigkeit	108
<i>a. Beteiligtenfähigkeit</i>	108
<i>b. Beschwerdegegenstand</i>	109
<i>c. Beschwerdebefugnis</i>	109
<i>d. Form und Frist.</i>	110
<i>e. Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität</i>	111
2. Begründetheit	112
II. Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof NRW	113
1. Zulässigkeit	113
<i>a. Beteiligtenfähigkeit</i>	113
<i>b. Beschwerdegegenstand</i>	114
<i>c. Beschwerdebefugnis</i>	115
<i>d. Form und Frist.</i>	116
<i>e. Rechtswegerschöpfung.</i>	116
2. Begründetheit	116
§ 6 Europarechtliche Determinanten im Kommunalrecht	117

Vierter Teil:

Binnenrecht der Gemeinde	119
§ 1 Name und Bezeichnung der Gemeinde	121
§ 2 Aufgaben der Gemeinde	122
I. Auftragsangelegenheiten	123
1. Umfang des Weisungsrechts bei Auftragsangelegenheiten . . .	124
2. Aufsichtsmittel der Fachaufsicht	124
3. Rechtsschutz gegen die Fachaufsicht	125
II. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	127
1. Lehre von der Umetikettierung	131
2. Aufgaben eigener Art.	132
3. Nähe zu den Selbstverwaltungsaufgaben.	132
4. Stellungnahme	133

§ 3 Rat	134
I. Rechtsstellung und Organisation	134
1. Träger der Gemeindeverwaltung	135
2. Ratsmitglieder	136
3. Ausschüsse	137
a. Bildung	138
b. Festlegung der Befugnisse	139
c. Zusammensetzung	140
d. personelle Besetzung	141
e. Festlegung des Vorsitzes des Ausschusses	143
II. Aufgaben und Befugnisse	144
1. Kontroll- und Kurationskompetenz	144
a. Kontrollkompetenz	144
b. Kurationskompetenz	150
2. Beschlussfassungskompetenz in Sachmaterien	150
a. Vorbehaltskatalog des § 41 Abs. 1 S. 2 GO NRW	152
b. Delegationskompetenz nach § 41 Abs. 2 GO NRW	152
c. Fiktion nach § 41 Abs. 3 GO NRW	154
3. Rat als Verwaltungsbehörde	155
4. Sitzung des Rates	157
5. Geschäftsordnung	159
6. Fehlerfolgen	160
7. dringliche Entscheidungen	161
III. Rechtsstellung des einzelnen Ratsmitglieds	165
1. Freies Mandat	166
a. Recht auf Sitzungsteilnahme	167
b. Rederecht	167
c. Antragsrecht	168
d. Abstimmungsrecht	170
e. Recht auf Information	170
f. innerorganschaftlicher Störungsbeseitigungsanspruch	171
g. Zusammenschluss in einer Fraktion	172
2. Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit	178
a. Ausschließungsgründe nach § 31 Abs. 1 GO NRW	179
b. Ausschließungsgründe nach § 31 Abs. 2 GO NRW	180

<i>c. Ausnahmen vom Mitwirkungsverbot (§ 31 Abs. 3 GO NRW)</i>	181
<i>d. Ratsbeschluss über den Ausschluss nach § 31 GO NRW.</i>	182
3. Pflicht zur Verschwiegenheit	183
4. Treuepflicht und Vertretungsverbot.	184
5. Pflicht zur Offenbarung (Auskunftspflicht)	190
6. Amtsträgereigenschaft und Beamter im haftungsrechtlichen Sinn	190
7. Benachteiligungsverbot, Freistellungsgebot, Ehrenamt.	191
IV. Rechtmäßigkeit eines Ratsbeschlusses	191
1. Formelle Rechtmäßigkeit	191
<i>a. Zuständigkeit</i>	192
<i>b. Verfahren und Form.</i>	192
aa. Einberufung der Sitzung / Festsetzung der Tagesordnung.	192
bb. Sitzungszwang und Sitzungsöffentlichkeit.	194
cc. Stimmenmehrheit.	195
dd. Beschlussfähigkeit	195
ee. ggf. Anzeige bei der bzw. Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde	197
2. Materielle Rechtmäßigkeit	197
3. Prüfungsschema.	198
V. Ablauf einer Sitzung des Rates	199
§ 4 (Ober-) Bürgermeister	199
I. Rechtsstellung und Organisation	200
1. Rechtsstellung	200
2. Organisation	201
II. Aufgaben und Befugnisse	201
1. Ratsvorsitzender und Außenvertreter des Rates	201
<i>a. Einberufung der Ratssitzung</i>	203
<i>b. Festsetzung der Tagesordnung.</i>	203
<i>c. Sitzungsleitung, Handhabung der Ordnung, Ausübung des Hausrechts</i>	205
aa. Sitzungsleitung	205
bb. Handhabung der Ordnung	206
cc. Ausübung des Hausrechts.	208
<i>d. Unterzeichnung der Sitzungsniederschrift.</i>	210

2. Verwaltungsleitung und -organisation	210
3. Vorbereitung und Durchführung sowie Widerspruch und Beanstandung von Beschlüssen.	211
<i>a. Vorbereitung und Durchführung</i>	211
<i>b. Widerspruch und Beanstandung</i>	212
4. Unterrichtungspflicht zugunsten des Rates	213
5. Geschäfte der laufenden Verwaltung	214
6. dringliche Entscheidungen	214
7. übertragene Aufgaben i. S. d. §§ 62 Abs. 2 S. 3, 41 Abs. 2 NRW.	214
8. Ausführung von Weisungen.	214
9. Organleihe / übertragene Aufgaben i. S. d. § 62 Abs. 3 GO NRW.	215
10. gesetzliche Vertretung der Gemeinde	215
<i>a. Satzungen.</i>	216
<i>b. Verwaltungsakte.</i>	216
<i>c. öffentlich-rechtliche Verträge.</i>	216
<i>d. privatrechtliche Verträge.</i>	217
<i>e. Verpflichtungserklärungen nach § 64 GO NRW.</i>	218
aa. Materielle Beschränkung der Vertretungsmacht	219
bb. öffentlich-rechtliche Formvorschrift	220
§ 5 Allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters (Vertretung im Amt) / Beigeordnete	221
I. Vertretung im Amt	221
II. Vertretung im Amt durch Beigeordnete	223
1. Amt eines Beigeordneten	224
2. Erster Beigeordneter / Stadtdirektor	224
3. Geschäftskreis des Beigeordneten	225
III. Exkurs: Kreisdirektor	228
IV. Exkurs: Aufgabenerledigung durch andere Bedienstete kraft öffentlich-rechtlichen Auftrags.	228
§ 6 Verwaltungsvorstand	229
§ 7 Bezirke (Ortschaften)	230

§ 8 Plebiszitäre Elemente	232
I. Einwohnerantrag	234
<i>a. Formelle Zulässigkeit des Einwohnerantrags</i>	235
aa. Antragsteller	235
bb. Schriftform des Einwohnerantrags	235
cc. Mindestinhalt des Einwohnerantrags	235
cc. Benennung von Vertretungsberechtigten	236
dd. Unterschriftenquorum	236
cc. kein Wiederholungsantrag	236
<i>b. Materielle Zulässigkeit des Einwohnerantrags</i>	236
II. Bürgerbegehren, Bürgerentscheid und Ratsbürgerent-	
scheid	237
1. Voraussetzungen eines Bürgerbegehrens	237
<i>a. Formelle Zulässigkeit des Bürgerbegehrens</i>	238
aa. schriftlicher Antrag	238
bb. zur Entscheidung bringende Frage	239
cc. ordnungsgemäße Begründung	240
dd. Kostenschätzung	240
ee. vertretungsberechtigte Personen.	240
ff. Unterschriftenquorum	241
gg. Frist	242
<i>b. Materielle Zulässigkeit des Bürgerbegehrens</i>	244
aa. Verbandskompetenz der Gemeinde.	244
bb. Organkompetenz des Rates	244
cc. keine materielle Unzulässigkeit nach § 26 Abs. 5 S. 1	
GO NRW.	245
dd. kein Ausschluss nach § 26 Abs. 5 S. 2 GO NRW.	245
2. Bürgerentscheid	245
3. Ratsbürgerentscheid	247
4. Rechtsschutzmöglichkeiten.	247
<i>a. Rechtsschutz in der Hauptsache</i>	247
aa. statthafte Klageart.	247
bb. Klagebefugnis	249
cc. Klagegegner	250
dd. Beteiligten- und Prozessfähigkeit	250

<i>b. Einstweiliger Rechtsschutz</i>	250
aa. Anspruch auf Zulässigkeitsfeststellung als Anord- nungsanspruch	251
bb. Unterlassungsanspruch als Anordnungsanspruch	251

Fünfter Teil:

Kommunalaufsicht	253
§ 1 Arten der Aufsicht	255
§ 2 Kommunalaufsichtsbehörden	256
§ 3 Maßnahmen der Kommunalaufsicht	258
I. Unterrichtsrecht	260
II. Beanstandungs- und Aufhebungsrecht	261
1. Beanstandungsverfahren	262
2. Aufhebungsverfahren	267
III. Anordnungs- und Ersatzvornahmerecht	268
1. Anordnungsrecht	269
2. Ersatzvornahmerecht	270
IV. Bestellung eines Beauftragten	273
V. Auflösung des Rates	274
VI. Exkurs: kondominiale Genehmigungsvorbehalte	275
§ 4 Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	276

Sechster Teil:

Handlungsformen der Gemeinde	279
§ 1 Satzungen	281
I. Ermächtigungsgrundlage zum Satzungserlass	283
II. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen einer Satzung	286
1. Zuständigkeit der Gemeinde	286
2. Verfahren und Form des Satzungserlasses	288
a. Ordnungsgemäßer Ratsbeschluss	288
b. Ggf. Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde	289
c. Ausfertigung	290
d. öffentliche Bekanntmachung	292

III. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen einer Satzung	293
1. Vorrang des Gesetzes	294
2. Vorbehalt des Gesetzes.	294
IV. Rechtswidrigkeit einer Satzung und Fehlerfolgenrecht . . .	297
1. Verletzung von Verfahrens- bzw. Formvorschriften	297
2. Verletzung materiellen Rechts	298
3. Normprüfungs- bzw. Verwerfungskompetenz der Verwaltungsbehörden bei Satzungen.	299
VI. Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Satzungen.	300
1. unmittelbare Kontrolle.	300
2. inzidente Kontrolle	301
VI. Prüfungsschema.	302
§ 2 Öffentliche Einrichtungen	304
I. Begriff der öffentlichen Einrichtung	304
1. Bestand an sachlichen bzw. personellen Mitteln	305
2. gemeindliche Verfügungsgewalt	305
3. Unterhaltung im öffentlichen Interesse.	307
4. bestimmungsgemäße Nutzung nach Maßgabe der Widmung .	307
II. Exkurs: Abgrenzung zu öffentlichen Sachen im Gemein- bzw. Verwaltungsgebrauch und zu Sachen im Finanzvermögen	308
III. Voraussetzungen des Anspruchs auf Zulassung zur Benutzung	309
1. personelle Anspruchsvoraussetzungen	310
2. sachliche Anspruchsvoraussetzungen.	311
IV. Prozessuale Durchsetzung des Anspruchs auf Zulassung zur Benutzung.	314
§ 3 Anschluss- und Benutzungszwang	315
§ 4 Wirtschaftliche Betätigung	317
I. Zulässigkeit unmittelbarer wirtschaftlicher Betätigung. . . .	319
1. Wirtschaftsbetätigung	319
2. Schrankentrias des § 107 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 3 GO NRW . .	320
<i>a. öffentlicher Zweck</i>	320
<i>b. Leistungsfähigkeit der Gemeinde</i>	321
<i>c. Subsidiaritätsregel.</i>	321

3. Marktanalyse	322
II. Zulässigkeit nichtwirtschaftlicher Bestätigung	322
III. Zulässigkeit der Gründung und der Beteiligung von und an Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts	323
IV. Rechtsschutz	323

Siebter Teil:

Haushaltsrecht	325
§ 1 Haushaltsrecht der Gemeinde	327
I. Haushaltssatzung	327
1. Regelungsinhalt	328
2. Haushaltsgrundsätze	329
<i>a. Stetige Aufgabenerfüllung</i>	<i>329</i>
<i>b. Haushaltsausgleich</i>	<i>330</i>
<i>c. Liquiditätssicherung / Überschuldungsverbot</i>	<i>331</i>
<i>d. Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Sparsamkeit</i>	<i>331</i>
aa. Wirtschaftlichkeit	331
bb. Effizienz.	332
cc. Sparsamkeit.	332
<i>e. Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.</i>	<i>332</i>
3. Erlassverfahren.	333
II. Haushaltsplan.	333
1. Rechtscharakter und Funktion	333
2. Inhalt.	334
<i>a. Pläne und Teilpläne.</i>	<i>335</i>
<i>b. Erträge</i>	<i>335</i>
aa. Abgaben.	336
(1) Gebühren und Beiträge	337
(2) Abgaben sui generis	341
(3) Gemeindesteuern	341
(4) Beteiligung am staatlichen Steueraufkommen	343
bb. privatrechtliche Einnahmen und Konzessionsabgaben	344
cc. Finanzausgleich und Kostenerstattung	344
(1) Finanzausgleich nach Art. 79 S. 2 Verf NRW	345
(2) Konnexitätsregel nach Art. 78 Abs. 3 Verf NRW	349

dd. Kredite	352
c. <i>Aufwendungen</i>	352
III. Jahresabschluss und Rechnungsprüfung	352
§ 2 Haushaltsrecht des Kreises	353

Achter Teil:

Kommunalverfassungsverstreit	357
§ 1 Vorbemerkungen	359
§ 2 Verwaltungsrechtsweg	360
§ 3 Statthafte Klageart.	362
I. Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	362
II. Allgemeine Leistungsklage und Feststellungsklage	362
III. Klageart sui generis.	363
§ 4 Klagebefugnis.	363
I. Allgemeines.	364
II. Einzelfälle	365
§ 5 Beteiligte.	366
§ 6 Rechtsschutzinteresse	368
§ 7 Verfahrenskosten	369
Literaturverzeichnis	371
Schlagwortverzeichnis	381