

§ 1 EINLEITUNG	1
A) Allgemein	1
B) Das Vorgehen des Skriptes	2
§ 2 KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG	4
A) Rechtliche Grundlage des Selbstverwaltungsrechts	4
B) Sinn und Zweck der gemeindlichen Selbstverwaltung	4
I. Die Gemeinden als Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus (§ 1 S. 1 GO NRW)	4
II. Dezentralisation innerhalb der Länder	5
C) Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung	5
I. Abwehrrechtliche Dimension	5
1. Schutzbereich	6
a) Allgemeine Rechtssubjektgarantie bzw. Institutsgarantie	6
b) Geschützter Aufgabenkreis	6
c) Die Allzuständigkeit der Gemeinde	11
d) Eigenverantwortlichkeit	11
2. Eingriff	12
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Eingriffen	12
a) Verhältnismäßigkeit	13
b) Wesensgehalt	13
II. Leistungsrechtliche Dimension	14
III. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeindeverbände (Art. 28 II S. 2 GG)	15
D) Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz der Gemeinde	16
I. Verfassungsbeschwerde von Gemeinden oder Gemeindeverbänden an den VerfGH (Art. 75 Nr. 4 LV, §§ 12 Nr. 8, 52 VGHG)	16
II. Kommunale Verfassungsbeschwerde an das BVerfG (Art. 93 I Nr. 4b GG, § 13 Nr. 8a, §§ 91 ff. BVerfGG)	17
III. Anwendungsfälle	17
1. Personal- und Organisationshoheit	17
2. Die Ergänzung von Art. 28 II GG mit dem Durchgriffsverbot des Art. 84 I GG	22
E) Grundrechtsberechtigung der Gemeinden?	23
§ 3 DIE GEMEINDEN UND GEMEINDEVERBÄNDE IM STAATSAUFBAU	26
A) Verwaltungsorganisation	26
B) Aufgaben	27
I. Allseitigkeit des gemeindlichen Wirkungskreises	27
II. Arten gemeindlicher Aufgaben	27
1. Selbstverwaltungsaufgaben	27
a) Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	27
a) Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	28
2. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	29
3. Auftragsangelegenheiten (§ 132 GO NRW)	30
III. Die Aufgaben des Landkreises	33

C) Gemeindetypen	34
I. Kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden	34
II. Gestuftes Aufgabenmodell für kreisangehörige Gemeinden.....	34
§ 4 AUFSICHT.....	36
A) Einführung	36
B) Allgemeine Aufsicht.....	36
I. Aufsichtsbehörden	36
II. Aufsichtsmittel.....	37
1. Präventive Aufsicht	37
a) Anzeige	37
b) Genehmigung.....	38
2. Repressive Aufsicht	44
a) Unterrichtsrecht, § 121 GO NRW	44
b) Beanstandungs- und Aufhebungsrecht, § 122 GO NRW	44
c) Anordnungsrecht und Ersatzvornahme, § 123 GO NRW	46
d) Bestellung eines Beauftragten, § 124 GO NRW.....	51
e) Auflösung des Rates, § 125 GO NRW.....	52
III. Grundsätze der Aufsichtsführung	52
1. Opportunitätsprinzip	52
2. Grundsätze der Ermessensausübung	53
a) Entschließungsermessen.....	53
b) Auswahlermessen.....	53
IV. Rechtsschutz der Gemeinde gegen Maßnahmen der allgemeinen Aufsicht.....	54
1. Statthafte Klageart	54
a) Beanstandung (§ 122 II GO NRW)	54
b) Anweisung an den Bürgermeister zur Beanstandung (§ 122 I S. 1 GO NRW)	55
c) Weitere Maßnahmen der allgemeinen Aufsicht	56
2. Klagebefugnis, § 42 II VwGO.....	56
3. Vorverfahren	56
4. Prozessfähigkeit.....	57
C) Sonderaufsicht	57
I. Sonderaufsichtsbehörden.....	57
II. Aufsichtsmittel.....	57
III. Rechtsschutz der Gemeinde gegen Weisungen der Sonderaufsicht.....	59
1. Statthafte Klageart	59
2. Klagebefugnis, § 42 II VwGO.....	61
3. Begründetheit.....	61
D) Fachaufsicht	61
I. Aufsichtsbehörden	62
II. Aufsichtsmittel.....	62
III. Rechtsschutz der Gemeinde	63

§ 5 HANDELN DER GEMEINDE	67
A) Überblick.....	67
B) Rat.....	68
I. Einleitung	68
II. Rechtsstellung der Ratsmitglieder	68
1. Rechte der Ratsmitglieder	69
2. Pflichten der Ratsmitglieder	72
a) Verschwiegenheitspflicht, § 43 II GO NRW i.V.m. § 30 GO NRW	73
b) Vertretungsverbot, § 43 II GO NRW i.V.m. § 32 I S. 2 GO NRW	74
aa) Voraussetzungen.....	75
bb) Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen § 32 I S. 2 GO NRW.....	76
c) Offenbarungspflicht, § 43 III GO NRW.....	76
III. Rechtmäßigkeit von Beschlüssen des Rates	79
1. Formelle Rechtmäßigkeit	80
a) Zuständigkeit.....	80
aa) Verbandszuständigkeit der Gemeinde	80
bb) Organzuständigkeit des Rates	82
b) Verfahren.....	82
aa) Einberufung, §§ 47 I S. 1, 48 I GO NRW	82
bb) Beschlussfähigkeit (§ 49 GO NRW).....	85
cc) Sitzungszwang.....	86
dd) Öffentlichkeit (§ 48 II GO NRW).....	86
ee) Ordnungsgemäße Sitzungsleitung durch den Bürgermeister (§ 51 I GO NRW).....	88
ff) Beschlüsse und Wahlen (§ 50 GO NRW).....	89
gg) Befangenheit (§ 50 VI GO NRW).....	91
2. Materielle Rechtmäßigkeit	99
IV. Rechtspositionen Außenstehender bei der Ratssitzung	100
1. Ausübung des Hausrechts in den Ratssitzungen	100
2. Tonbandaufnahmen in der Ratssitzung.....	101
3. Behördliches Hausverbot beim Bürgerdialog	102
C) Ausschüsse	102
I. Die Bildung der Ausschüsse.....	103
II. Die Regelungen über Zusammensetzung und Befugnisse der Ausschüsse	104
1. Regelung der Befugnisse des Ausschusses	105
2. Zahl der Ausschussmitglieder	106
3. Sachkundige Bürger als Ausschussmitglieder (§ 58 III GO NRW).....	106
4. Sachkundige Einwohner als Mitglieder mit beratender Stimme (§ 58 IV GO NRW).....	106
III. Die Besetzung der Ausschüsse.....	107
1. Wahl	107
2. Abberufung.....	110
IV. Bestimmung der Ausschussvorsitzenden	111
V. Rechtsstellung der Ausschussmitglieder und Verfahren	112
VI. Teilnahme an Ausschusssitzungen.....	113
VII. Einspruchsrecht.....	114
D) Bürgermeister.....	114
I. Wahl und Abwahl	114
II. Rechtsstellung	117

III. Organzuständigkeit des Bürgermeisters	118
1. Der Bürgermeister als Vorsitzender des Rates	118
a) Vertretung und Repräsentation des Rates, § 40 II S. 3 GO NRW	118
b) Vorbereitung der von den Kollegialorganen zu treffenden Beschlüsse	118
c) Leitung und Organisation der Ratsarbeit	119
2. Entscheidungszuständigkeit des Bürgermeisters	119
a) Leitung der Verwaltung	119
b) Geschäfte der laufenden Verwaltung	120
c) Übertragene Angelegenheiten	121
d) Dringlichkeitsentscheidungen	121
aa) Eilbeschlussrecht des Hauptausschusses nach § 60 I S. 1 GO NRW	121
bb) Dringlichkeitsbeschlussrecht nach § 60 I S. 2 GO NRW	122
cc) Eilbeschlussrecht des Bürgermeisters nach § 60 II GO NRW	122
dd) Genehmigungserfordernis und Fehlerfolge	123
3. Vertretung der Gemeinde	123
a) Vertretungsmacht des Bürgermeisters, § 63 I GO NRW	123
b) Vertretungsmacht und Entscheidungsbefugnis	123
c) Überschreitung der gemeindeinternen Organzuständigkeit	124
d) Verpflichtungserklärungen, § 64 GO NRW	127
4. Ausführung von Beschlüssen und Weisungen	128
5. Widerspruch und Beanstandung von Beschlüssen	129
a) Widerspruch, § 54 I GO NRW	129
b) Beanstandung, § 54 II, III GO NRW	129
IV. Vertretung des Bürgermeisters	130
1. Ehrenamtliche Stellvertreter, § 67 GO NRW	130
2. Allgemeine Vertreter des Bürgermeisters	132
3. Beigeordnete	133
a) Aufgaben der Beigeordneten	133
b) Rechtsstellung	133
c) Abberufung des Beigeordneten, § 71 VII GO NRW	135
4. Die weiteren Bediensteten der Gemeindeverwaltung	135
V. Rechtsschutz gegen Äußerungen des Bürgermeisters im Rahmen kommunaler Öffentlichkeitsarbeit	136
E) Weitere Organe der Gemeinde	136
I. Der Verwaltungsvorstand, § 70 GO NRW	136
II. Bezirksvertretungen, §§ 36, 37 GO NRW	137
III. Bezirksausschüsse und Ortsvorsteher, § 39 GO NRW	138
1. Bezirksausschuss, § 39 III - V GO NRW	138
2. Ortsvorsteher, § 39 VI, VII GO NRW	139
IV. Integrationsrat/-ausschuss, § 27 GO NRW	139
F) Die Organe des Kreises	140
I. Kreistag	140
II. Kreisausschuss	141
III. Landrat	142
§ 6 KOMMUNALVERFASSUNGSSTREIT	143
A) Einführung	143
B) Prüfung des KVS als Klage in der Klausur	144
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs (§ 40 I VwGO)	144
1. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	144
2. Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art	145

II. Zulässigkeit.....	145
1. Statthafte Klageart	145
a) Keine Klage eigener Art (sui generis)	145
b) Keine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage	146
c) Feststellungsklage oder allgemeine Leistungsklage	147
aa) Allgemeine Leistungsklage.....	147
bb) Feststellungsklage.....	148
2. Klagebefugnis (§ 42 II VwGO analog)	148
3. Bei der Feststellungsklage: berechtigtes Interesse (§ 43 I VwGO).....	149
4. Klagegegner.....	149
5. Beteiligtenfähigkeit (§ 61 VwGO).....	150
6. Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen.....	151
III. Begründetheit.....	152
1. Streitigkeit im Zusammenhang mit der Sitzung und Beschlussfassung des Rates.....	152
a) Beteiligte.....	152
b) Typische Konstellationen	153
c) Handhabung der Ordnung.....	154
aa) Insbesondere: Der Ausschluss von Ratsmitgliedern.....	154
bb) Innerorganisatorischer Störungsbeseitigungsanspruch	155
d) Minderheitenrechte aus §§ 47 I S. 4, 48 I S. 2, 69 I S. 2 GO NRW	156
e) Die Geschäftsordnung des Rates	157
aa) Inhalt.....	157
bb) Streitigkeiten um die Geschäftsordnung	158
f) Fraktionen und Gruppen im Rat.....	160
2. Streitigkeiten mit dem Bürgermeister außerhalb seiner Funktionen im Rat	162
a) Beteiligte.....	162
b) Typische Konstellationen	162
c) Informationsrechte nach § 55 GO NRW	163
aa) Informationsrechte des Rates, § 55 I S. 1, III S. 2 GO NRW	163
bb) Informationsrechte von Minderheiten, § 55 IV GO NRW	164
cc) Informationsrecht des Bezirksvorstehers / Ausschussvorsitzenden, § 55 II GO NRW	165
dd) Informationsrecht des einzelnen Ratsmitglieds und des Mitglieds einer Bezirksvertretung, § 55 I S. 2 und V S. 1 GO NRW	165
3. Fraktionsinterne Streitigkeiten	165
4. Schmähkritik in kommunalpolitischer Auseinandersetzung	167
C) Abschlussfall zum KVS (zugleich zum vorläufigen Rechtsschutz).....	167
§ 7 MITWIRKUNGSRECHTE DER EINWOHNER UND BÜRGER.....	172
A) Einführung	172
B) Einwohner und Bürger der Gemeinde	172
C) Unverbindliche Mitwirkung	173
I. Unterrichtung der Einwohner und Gelegenheit zu Äußerung und Erörterung (§ 23 I, II GO NRW).....	173
II. Anregungen und Beschwerden, § 24 GO NRW	174
III. Einwohnerantrag (§ 25 GO NRW).....	174
1. Anforderungen an den Antrag.....	174
2. Verfahren und Rechtsschutz der antragstellenden Einwohner	175
D) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.....	175
I. Bürgerbegehren (§ 26 II - VI GO NRW)	176
1. Anspruchsgrundlage	176
2. Formelle Voraussetzungen	176

a) Formgerechter Antrag	176
b) bei zuständiger Behörde	179
II. Materielle Voraussetzungen	179
1. Angelegenheit der Gemeinde	179
2. Negativkatalog	180
3. Verfahren und Rechtsschutz.....	180
III. Bürgerentscheid.....	184
1. Durchführung des Bürgerentscheids	184
2. Wirksamkeit des Bürgerentscheids.....	184
3. Rechtsfolgen des wirksamen Bürgerentscheids.....	185
§ 8 WIRTSCHAFTLICHE UND NICHTWIRTSCHAFTLICHE BETÄTIGUNG DER GEMEINDE	186
A) Einführung	186
B) Wirtschaftlichkeit kommunaler Unternehmen	186
C) Organisationsformen kommunaler Unternehmen.....	188
I. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	188
1. Eigenbetriebe, § 114 GO NRW, §§ 1 ff. EigVO NRW	188
2. Selbstständige juristische Personen des öffentlichen Rechts	189
II. Privatrechtliche Organisationsformen.....	189
D) Allgemeine Vorschriften über Unternehmen und Einrichtungen	190
E) Zulässigkeit wirtschaftlicher Unternehmen (§ 107 GO NRW).....	191
I. Öffentlicher Zweck	191
II. Angemessenheit zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde	192
III. Subsidiaritätsklausel	192
IV. Verfahrensanforderungen nach § 107 V GO NRW.....	193
V. Wirtschaftliche Betätigung außerhalb des Gemeindegebiets, § 107 III GO NRW.....	193
VI. Nichtwirtschaftliche Betätigung außerhalb des Gemeindegebiets, § 107 IV GO NRW.....	194
VII. Rechtsschutz privater Konkurrenten	195
VIII. Zulässigkeit energiewirtschaftlicher Betätigung, § 107a I GO NRW.....	196
F) Privatrechtlich organisierte Unternehmen und Einrichtungen	196
§ 9 ÖFFENTLICHE EINRICHTUNGEN	199
A) Begriff der öffentlichen Einrichtung	199
I. Unterhaltung im öffentlichen Interesse	199
II. Widmung.....	200
III. Zugänglichmachung für die allgemeine Benutzung durch Gemeindeangehörige.....	200
IV. Verfügungsmacht der Gemeinde	201

B) Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen	203
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	203
1. § 8 GO NRW als streitentscheidende Norm	204
2. Zwei-Stufen-Theorie.....	204
II. Zulässigkeit der Klage	206
1. Statthafte Klageart	206
2. Klagebefugnis	207
3. Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen.....	208
III. Begründetheit.....	208
1. Berechtigter Personenkreis nach § 8 II - IV GO NRW	208
a) Einwohner	208
b) Gewerbetreibende und Eigentümer von Grundstücken in der Gemeinde (§ 8 III GO NRW).....	209
c) Juristische Personen und Personenvereinigungen (§ 8 IV GO NRW)	209
2. Ausschluss des Benutzungsanspruchs	209
a) Widmungszweck	210
b) Ausschluss aus sicherheitsrechtlichen Gründen	211
c) Kapazität.....	211
IV. Häufiges Klausurproblem: Zulassung politischer Parteien zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen (Stadhallen).....	212
1. Beteiligtenfähigkeit, § 61 VwGO	212
2. Versagungsgründe.....	213
3. § 8 II GO NRW und § 5 I S. 1 PartG	215
V. Klausurschema: Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde.....	216
C) Anschluss- und Benutzungszwang	217
I. Bedeutung.....	217
II. Voraussetzungen.....	218
III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Anschluss- und Benutzungszwangs	220
1. Eingriff in das Eigentum gem. Art. 14 I GG.....	220
2. Eingriff in Art. 12 I GG eines privaten Anbieters	222
IV. Besonderheiten für Einrichtungen zur Versorgung mit Fernwärme.....	222
§ 10 RECHTSETZUNG	224
A) Überblick.....	224
I. Pflicht zum Erlass bestimmter Satzungen	224
II. Die Hauptsatzung	224
III. Satzungsermächtigungen	225
IV. Inkrafttreten	227
B) Prüfung der Wirksamkeit einer Satzung.....	227
I. Rechtmäßigkeit der Satzung	227
1. Ermächtigung	228
2. Formelle Rechtmäßigkeit	228
a) Zuständigkeit.....	228
aa) Verbandszuständigkeit	228
bb) Organzuständigkeit.....	229

b) Verfahren.....	229
aa) Beschlussfassung.....	229
bb) Besondere Verfahrensbedingungen.....	229
cc) Genehmigung	229
c) Form	231
aa) Verfahren vor der Bekanntmachung, § 2 BekanntmVO.....	231
bb) Öffentliche Bekanntmachung	231
3. Materielle Rechtmäßigkeit	233
4. Voraussetzungen der Ermächtigung und Vereinbarkeit mit sonstigem, höherrangigem Recht	234
a) Voraussetzungen der Ermächtigung.....	234
b) Sonstiges höherrangiges Recht.....	234
5. Ermessen	234
a) Ermessensvoraussetzungen.....	234
b) Das Satzungsermessen	235
II. Wirksamkeit der Satzung.....	236
1. Unbeachtlichkeit nach § 7 VI GO NRW	236
a) Voraussetzungen der Unbeachtlichkeit	236
aa) Erfasste formelle Fehler	236
bb) Ablauf eines Jahres	237
cc) Erforderliche Genehmigung erteilt bzw. erforderliches Anzeigeverfahren erfolgt	237
dd) Ordnungsgemäße öffentliche Bekanntmachung	237
ee) Keine Beanstandung durch den Bürgermeister	237
ff) Keine Geltendmachung des Fehlers	238
gg) Hinweis bei der Bekanntmachung der Satzung	238
b) Die Wirkung der Unbeachtlichkeit nach § 7 VI GO NRW	239
2. §§ 214 ff. BauGB.....	241
III. Prüfungsschema	241
C) Rechtsverordnungen	242
D) Rechtsschutz gegen Satzungen und Verordnungen der Gemeinde	243
I. Feststellungsklage gem. § 43 I VwGO	243
II. Verfassungsbeschwerde, Art. 93 I Nr. 4a GG	245
§ 11 KOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT.....	246
A) Überblick	246
I. Privatrechtliche Zusammenarbeit	246
II. Öffentlich-rechtliche Möglichkeiten kommunaler Zusammenarbeit.....	246
B) Kommunale Arbeitsgemeinschaft.....	246
C) Zweckverband	247
D) Öffentlich-rechtliche Vereinbarung.....	250
E) Das gemeinsame Kommunalunternehmen	252
F) Sonderproblem der zusätzlichen originären Aufgabenzuteilung an die Mittleren und Großen kreisangehörigen Städte nach § 4 I GO NRW	253

§ 12 KOMMUNALES HAUSHALTSRECHT	255
§ 13 EXKURS: GEMEINDLICHES ABGABENRECHT	257
A) Überblick	257
B) Kommunalabgaben	258
I. Begriffe	258
II. Allgemeines	259
1. Rechtsgrundlagen für kommunale Abgaben	259
2. Verwaltungsverfahren	259
3. Rechtsweg	260
4. Abgabensatzungen	260
III. Steuern nach dem KAG NRW	260
IV. Gebühren und Beiträge	262
1. Zweck	262
2. Beiträge, § 8 KAG NRW	262
3. Benutzungsgebühren, § 6 KAG NRW	263
V. Sonstige Abgaben	263
1. Fremdenverkehrsbeitrag, § 11 V KAG NRW	263
2. Kurbeitrag, § 11 I, II KAG NRW	264
3. Grundstücksanschlusskosten, § 10 KAG NRW	264
VI. Der Grundstücksbegriff im Kommunalabgabenrecht	264
VII. Bemessungsgrundsätze	265
1. Kostendeckungsprinzip, vgl. § 6 I S. 3 KAG NRW	265
2. Äquivalenzprinzip, vgl. §§ 6 III S. 1, 8 II S. 2, IV S. 4, VI KAG NRW	266