

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	9
Teil A: Die Kommunen im Staat	23
I. Grundlagen (Söbbeke)	23
II. Die Kommune als Gebietskörperschaft und Rechtsträger (Söbbeke)	34
III. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung (Wiggerich)	49
IV. Aufgaben der Kommunen (Söbbeke)	66
V. Staatliche Aufsicht über Kommunen (Söbbeke)	73
Teil B: Die innere Verfasstheit der Gemeinde und ihre Willensbildung	91
VI. Der Rat (Wiggerich)	91
VII. Der Bürgermeister (Söbbeke)	146
VIII. Verwaltungsvorstand und Gemeindebedienstete (Wiggerich)	173
IX. Kommunalverfassungstreit (Söbbeke)	182
X. Partizipative Elemente in der politischen Willensbildung (Wiggerich)	194
Teil C: Das Handeln der Gemeinde im Außenverhältnis	230
XI. Handlungsformen der Gemeinde (Wiggerich)	230
XII. Gemeindliche Einrichtungen und Lasten (Söbbeke)	247
XIII. Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen (Söbbeke)	261
XIV. Interkommunale Zusammenarbeit (Söbbeke)	281
Teil D: Die finanziellen Grundlagen der Kommunen	298
XV. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Kommunalfinanzen (Söbbeke)	298
XVI. Grundlagen des kommunalen Haushaltsrechts (Wiggerich)	316
Teil E: Kreise, Höhere Kommunalverbände und kommunale Spitzenverbände	334
XVII. Besonderheiten der Kreise (Wiggerich)	334
XVIII. Höhere Kommunalverbände (Wiggerich)	342
XIX. Kommunale Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen (Wiggerich)	350
Literaturverzeichnis	352
Stichwortverzeichnis	359

Inhaltsverzeichnis

Teil A: Die Kommunen im Staat	23
I. Grundlagen	23
1. Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung	23
a) Antike	23
b) Mittelalter	24
c) Absolutismus und Preußische Reformen	24
d) Das 19. und 20. Jahrhundert bis zum 2. Weltkrieg	25
e) Nach 1949: Die kommunale Selbstverwaltung im Grundgesetz und im Land Nordrhein-Westfalen	26
aa) Kommunale Selbstverwaltung in der Nachkriegszeit	26
bb) Gebiets- und Funktionalreformen der 1960/1970er-Jahre	27
cc) Reformen der inneren Kommunalverfassung seit 1990	28
(1) Norddeutsche Ratsverfassung	28
(2) Rheinische Bürgermeisterverfassung	28
(3) Magistratsverfassung	29
(4) Süddeutsche Ratsverfassung	29
f) Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen der Zukunft	29
aa) Digitalisierung	30
bb) Bürgerschaftliches Engagement	30
cc) Akzeptanz von örtlicher Vielfalt, Subsidiarität und Dezentralität	30
2. Die Stellung der Kommunen im Staatsaufbau	31
a) Kommune als mittelbare Staatsverwaltung	31
b) Teil der Exekutive	32
c) Kommunen als Teile der Länder	33
II. Die Kommune als Gebietskörperschaft und Rechtsträger	34
1. Gebietskörperschaft	34
2. Die Kommune als Rechtsträger	36
a) Allgemein: Träger von Rechten und Pflichten	37
aa) Vertragliche Rechte und Pflichten (Geschäftsfähigkeit)	37
bb) Deliktsfähigkeit	37
cc) Beamtenrecht	37
dd) Insolvenzrecht	37
ee) Prozessuale Rechte	38
(1) Verwaltungsgerichtliches Verfahren	38
(2) Zivilgerichtliches Verfahren	38
b) Grundrechtsträgerschaft von Kommunen	38
c) Das Namensrecht der Kommune	40
aa) Der Name	40
bb) Die Bezeichnung	42
d) Wappen, Flaggen, Siegelrecht	43
aa) Wappen	43
bb) Flaggen	43
cc) Dienstsiegel	43

3. Gebietsänderungen	44
a) Möglichkeit der Gebietsänderung	44
b) Typen der Gebietsänderung	44
c) Der Gebietsänderungsvertrag (§ 18 GO, § 17 KrO)	45
d) Verfahren zur Gebietsänderung	46
aa) Unterrichtung der Aufsichtsbehörde	47
bb) Anhörung der Vertretungen	47
cc) Abschluss des Gebietsänderungsvertrags oder Regelung der Aufsichtsbehörde	47
dd) Gesetz oder Verwaltungsakt der Aufsichtsbehörde	47
ee) Wirkungen der Gebietsänderung	48
III. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung	49
1. Kommunale Selbstverwaltung in Europa	49
a) Europarat	49
b) Europäische Union	49
2. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung im Grundgesetz	50
a) Schutzbereich	52
aa) Persönlicher Schutzbereich	52
bb) Sachlicher Schutzbereich	52
(1) Bestand	53
(2) Aufgaben	54
(3) Eigenverantwortlichkeit	55
(4) Gemeindehoheiten	55
b) Eingriff	56
c) Rechtfertigung	57
aa) Gesetzesvorbehalt und Ausgestaltungsbefugnis	57
bb) Grenzen	58
(1) Absoluter Schutz des Kernbereichs	58
(2) Relativer Schutz des Randbereichs	58
d) Einzelfälle	59
aa) Aufgabenhochzonung	59
bb) Überbürdung staatlicher Aufgaben	59
3. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung in der Landesverfassung	60
4. Kommunale Verfassungsbeschwerde	61
a) Zulässigkeit	62
aa) Beteiligtenfähigkeit	62
bb) Beschwerdegegenstand	62
cc) Beschwerdebefugnis	63
dd) Rechtswegerschöpfung	63
ee) Form und Frist	64
ff) Subsidiarität der Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht	64
b) Begründetheit	64
c) Urteilsausspruch	65
IV. Aufgaben der Kommunen	66
1. Allgemeines	66
a) Grundsatz der Allzuständigkeit	66

b) Aufgabendualismus und Aufgabenmonismus	67
aa) Aufgabendualismus	67
bb) Aufgabenmonismus	67
2. Die Typologie der kommunalen Aufgaben	68
a) Selbstverwaltungsaufgaben	68
b) Auftragsangelegenheiten	69
aa) Auftragsangelegenheiten kraft Bundesrechts	69
bb) Auftragsangelegenheiten kraft Landesrechts	69
cc) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	70
dd) Aufgabenübertragung im Wege der Organleihe	72
V. Staatliche Aufsicht über Kommunen	73
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen	73
2. Rechtsaufsicht	74
a) Maßstab und Zweck der Rechtsaufsicht (Allgemeine Aufsicht)	74
b) Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörden	76
c) Adressat rechtsaufsichtlicher Maßnahmen	77
d) Instrumente der Rechtsaufsicht (Befugnisse)	77
aa) Das Unterrichtsrecht (§ 121 GO)	77
bb) Beanstandung und Aufhebung von Ratsbeschlüssen und Anordnungen des Bürgermeisters (§ 122 GO)	78
cc) Anordnungsrecht und Ersatzvornahme (§ 123 GO)	80
dd) Die Bestellung eines Beauftragten (§ 124 GO)	82
ee) Die Auflösung des Rates (§ 125)	84
e) Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Rechtsaufsicht	85
3. Sonderaufsicht	86
a) Maßstab und Zweck der Sonderaufsicht	87
b) Adressat sonderaufsichtlicher Maßnahmen	87
c) Instrumente und Befugnisse der Sonderaufsicht	87
d) Verhältnis zwischen Sonderaufsicht und Rechtsaufsicht	87
e) Rechtsschutz	88
4. Fachaufsicht	88
a) Maßstab und Zweck der Fachaufsicht	89
b) Adressat fachaufsichtlicher Maßnahmen	89
c) Instrumente und Befugnisse der Fachaufsicht	89
d) Rechtsschutz	89
5. Der Sonderfall der Dienstaufsicht im Rahmen der Organleihe	90
Teil B: Die innere Verfasstheit der Gemeinde und ihre Willensbildung	91
VI. Der Rat	91
1. Rechtsstellung und Geschäftsordnung	91
2. Zusammensetzung und innere Organisation	92
a) Wahl der Ratsmitglieder	94
aa) Wahlgrundsätze	94
(1) Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl	94
(2) Grundsatz der unmittelbaren Wahl	98
(3) Grundsatz der freien Wahl	99

(4) Grundsatz der gleichen Wahl	101
(5) Grundsatz der geheimen Wahl	104
bb) Ablauf der Wahl	105
(1) Wahlorgane	105
(2) Einteilung des Wahlgebietes	106
(3) Kandidatenaufstellung	106
(4) Wahltermin	108
(5) Wahlhandlung	108
(6) Ergebnisfeststellung	109
cc) Wahlprüfung und Fehlerfolgen	110
(1) Verfahren der Wahlprüfung	111
(2) Fehlerfolgen	113
b) Rechtsstellung der Ratsmitglieder	114
aa) Rechte	115
(1) Absicherung des freien Mandats nach außen	115
(2) Absicherung des freien Mandats innerhalb der Gemeinde	117
(3) Gemeinschaftliche Rechte mehrerer Ratsmitglieder	123
bb) Pflichten	123
(1) Treuepflicht und Vertretungsverbot	124
(2) Verschwiegenheit	124
(3) Auskunftspflicht	125
(4) Haftung	125
3. Innere Organisation	126
a) Fraktionen und Gruppen	126
b) Ausschüsse	129
aa) Pflichtige und freiwillige Ausschüsse	129
bb) Zusammensetzung der Ausschüsse	130
cc) Vorsitz	132
dd) Verfahren in den Ausschüssen	133
4. Zuständigkeit des Rates	135
a) Delegationsbefugnis	135
b) Unübertragbare Aufgaben	137
5. Verfahren und Entscheidungen	137
a) Vorbereitung und Festsetzung der Tagesordnung	137
b) Einberufung	138
c) Öffentlichkeit	139
d) Beratung und Beschlussfassung	140
e) Sonderfälle	143
aa) Erste Sitzung nach Beginn der Wahlperiode	143
bb) Eil- und Dringlichkeitsentscheidungen	144
cc) Ratssitzungen in Notsituationen	145
f) Fehlerfolgen	145
VII. Der Bürgermeister	146
1. Wahl und Abwahl des Bürgermeisters	146
2. Der dienstrechtliche Status des Bürgermeisters	148
3. Zuständigkeiten und Befugnisse des Bürgermeisters als Vorsitzender des Rates	149

4. Zuständigkeiten und Befugnisse des Bürgermeisters als Hauptverwaltungsbeamter	149
a) Aufgaben und Befugnisse im Binnenverhältnis der Gemeinde	150
aa) Verwaltungsleitung	150
bb) Geschäfte der laufenden Verwaltung	151
(1) Gesetzliche Fiktion einer Delegation	151
(2) Abweichende Regelung in der Kreisordnung	152
(3) Definition der Geschäfte der laufenden Verwaltung	152
(4) Entscheidungsvorbehalt des Rates („Rückholrecht“)	154
cc) Vorbereitung der Gremiensitzungen und Umsetzung der Beschlüsse	154
dd) Aufstellung der Tagesordnung des Rates	155
(1) Festsetzung der Tagesordnung	155
(2) Pflicht zur Aufnahme von Tagesordnungspunkten (§ 48 Abs. 1 Satz 2 GO)	156
ee) Ausführung staatlicher Weisungen (§ 62 Abs. 2 Satz 2 2. Alt. GO)	158
ff) Erledigung aller Aufgaben aufgrund gesetzlicher Vorschriften (§ 62 Abs. 3 GO)	158
gg) Allgemeine Unterrichtung des Rates (§ 62 Abs. 4 GO)	158
hh) Widerspruch und Beanstandung von Ratsbeschlüssen (§ 54 GO)	159
(1) Widerspruch (§ 54 Abs. 1 GO)	159
(2) Beanstandung durch den Bürgermeister (§ 54 Abs. 2 GO)	161
b) Aufgaben und Befugnisse im Außenverhältnis der Gemeinde	165
aa) Vertretung der Gemeinde (§ 63 GO)	165
bb) Amtliche Äußerungen, Öffentlichkeitsarbeit	166
5. Die Stellvertretung des Bürgermeisters	168
a) Stellvertretung als Vorsitzender des Rates – Ehrenamtliche Stellvertreter	168
aa) Wahl und Ausscheiden der ehrenamtlichen Stellvertreter	168
bb) Aufgaben der ehrenamtlichen Stellvertreter	169
b) Die Vertretung im Amt (§ 68 GO)	170
aa) Allgemeine Vertretung gem. § 68 Abs. 1 GO	171
(1) Bestellung und Abberufung	171
(2) Aufgaben und Befugnisse des allgemeinen Vertreters	172
bb) Ständige fachliche Vertretung (§ 68 Abs. 2 GO)	172
VIII. Verwaltungsvorstand und Gemeindebedienstete	173
1. Beigeordnete	173
a) Berufung	174
b) Aufgaben und Befugnisse	176
c) Wiederwahl, Abberufung und Ausscheiden aus dem Amt	178
aa) Wiederwahl	178
bb) Abberufung	178
cc) Ausscheiden aus dem Amt	179
2. Kämmerer	179
a) Berufung und Abberufung	179
b) Aufgaben und Befugnisse	180
3. Verwaltungsvorstand	181

IX. Kommunalverfassungsstreit	182
1. Rechtlicher Charakter des Kommunalverfassungsstreits	182
2. Der Begriff „Kommunalverfassungsstreit“	183
3. Die Verwaltungsgerichtsordnung als Prozessrecht des Kommunalverfassungsstreits	183
4. Die Abgrenzung des Kommunalverfassungsstreits zu anderen Verwaltungsstreitigkeiten mit Bezug zur Gemeinde	183
a) Grundrechte	184
b) Außenwirkung	184
c) Status als Organ(-teil)	184
5. Die gutachterliche Prüfung eines Kommunalverfassungsstreits	185
a) Zulässigkeit	185
aa) Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges (§ 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO)	185
bb) Statthafte Klageart	186
(1) Anfechtungs- und Verpflichtungsklage unstatthaft	186
(2) Leistungsklage und Feststellungsklage	186
(3) Weitere Klagearten	188
cc) Klagebefugnis, § 42 Abs. 2 VwGO analog	189
(1) Innenrechtsposition	189
(2) Wehrfähigkeit	190
(3) Eigenes Recht	190
dd) Feststellungsinteresse, § 43 Abs. 1 VwGO (bei Feststellungsklagen)	191
ee) Beteiligtenfähigkeit, § 61 VwGO	191
ff) Prozessfähigkeit	192
gg) Klagegegner	192
b) Begründetheit	192
6. Einstweiliger Rechtsschutz	192
7. Kostentragung	193
X. Partizipative Elemente in der politischen Willensbildung	194
1. Einwohner und Bürger	195
a) Einwohner	195
b) Bürger	196
2. Ehrenamtliche Tätigkeit und Ehrenamt	196
a) Berufung und Ausscheiden	198
b) Rechtsstellung	199
3. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	199
a) Bürgerbegehren	200
aa) Gegenstand	200
bb) Formelle Voraussetzungen	201
(1) Fragestellung	201
(2) Form und Begründung	202
(3) Vertretungsberechtigte	203
cc) Verfahren und Fristen	203
(1) Pflicht zur Unterstützung, Erstellung der Kostenschätzung und Treuepflicht	203
(2) Vorprüfung der Zulässigkeit	204
(3) Einleitungsquorum	204
(4) Fristen und Sperrwirkung früherer Bürgerentscheide	205

dd) Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens	206
b) Bürgerentscheid	206
aa) Verfahren	206
bb) Ergebnis und Wirkungen des Bürgerentscheides	207
c) Rechtsschutz	208
aa) Zulassung des Bürgerbegehrens	208
bb) Sicherung der Ziele des Bürgerbegehrens	209
4. Teilhabe der Einwohner	210
a) Hilfeleistung, Unterrichtung und Information	210
aa) Hilfeleistungspflichten der Gemeinde	210
bb) Unterrichtungspflichten des Rates	211
cc) Informationsrechte der Einwohner	211
(1) Sitzungsteilnahme und Einwohnerfragestunde	211
(2) Allgemeine Informationsansprüche	212
b) Petitionsgrundrecht und Einwohneranregung	212
c) Einwohnerantrag	213
aa) Gegenstand, Form und Verfahren	214
bb) Wirkungen	214
d) Beteiligungsrechte in besonderen Verfahren	214
5. Teilhabe gesellschaftlicher Gruppen	215
a) Politische Teilhabe von Menschen mit Einwanderungsgeschichte	215
b) Weitere gesellschaftliche Gruppen	218
c) Insbesondere: Beteiligung von Kindern und Jugendlichen	219
d) Bezirks- bzw. Ortschaftsverfassung	222
aa) Stadtbezirke in kreisfreien Städten	222
(1) Einteilung	222
(2) Bezirksvertretung und Bezirksvorsteher	223
(3) Bezirksverwaltungsstellen	224
bb) Gemeindebezirke in den kreisangehörigen Gemeinden	224
(1) Bezirksausschüsse und Bezirksverwaltungsstellen	225
(2) Ortsvorsteher	225
6. Weitere Formen der Teilhabe	226
a) Sprechstunden	226
b) Einwohner- und Bürgerbefragungen	226
c) Fachbeiräte	227
7. Anerkennung bürgerschaftlicher Verdienste	228
a) Ehrenbürgerrecht und Ehrenbezeichnungen	228
b) Weitere Formen der Anerkennung	228

Teil C: Das Handeln der Gemeinde im Außenverhältnis

XI. Handlungsformen der Gemeinde	230
1. Verwaltungsakte	231
a) Erlass durch den Bürgermeister	232
b) Erlass durch den Rat, seine Ausschüsse und Bezirksvertretungen	232
c) Rechtsschutz	233
2. Satzungen	233
a) Ermächtigungsgrundlage	234

b) formelle Anforderungen	235
aa) Zuständigkeit	235
bb) Verfahren und Form	236
(1) Form	236
(2) Ausfertigung	236
(3) Bekanntmachung	237
cc) besondere formelle Anforderungen für einzelne Satzungen	238
c) materielle Anforderungen	238
d) Fehlerfolgen und Heilung	239
e) Kontrolle und Rechtsschutz	240
aa) Kontrolle durch die Verwaltung	240
bb) Rechtsschutz durch die Gerichte	240
(1) Prinzipale Normenkontrolle	241
(2) inzidente Normenkontrolle	242
3. Privatrechtliche Verträge	243
a) Verpflichtungserklärungen	243
b) Vergaberecht	244
aa) Oberschwellenvergabe	245
bb) Unterschwellenvergabe	245
(1) Kommunale Vergabegrundsätze	245
(2) Tariftreue und Mindestlohn	246
XII. Gemeindliche Einrichtungen und Lasten	247
1. Allgemeines	247
2. Die Regelung der gemeindlichen Einrichtungen in § 8 GO	248
3. Die Definition der öffentlichen Einrichtung	248
a) Zusammenfassung personeller und sächlicher Mittel	249
b) Bereitstellung durch die Gemeinde	249
c) Zwecke der Daseinsvorsorge	249
d) Widmung	249
e) Zur bestimmungsgemäßen Nutzung	250
4. Beispiele für gemeindliche Einrichtungen	251
5. Organisationsformen gemeindlicher Einrichtungen	251
a) Öffentliche und private Rechtsformen	251
b) Auswirkung auf das Nutzungsverhältnis	252
6. Der Anspruch auf Zulassung	253
a) Der gebundene Anspruch aus § 8 Abs. 2 GO	253
aa) Persönliche Voraussetzungen	253
(1) Einwohner	253
(2) Grundbesitzer und Gewerbetreibende, § 8 Abs. 3 GO	253
(3) Juristische Personen und Personenvereinigungen, § 8 Abs. 4 GO	254
bb) Nutzung im Rahmen des geltenden Rechts	254
(1) Inhalt und Umfang der Widmung	254
(2) Kapazitätserschöpfung	255
(3) Verfassungswidrigkeit	256
(4) Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften; Straftaten und Ordnungswidrigkeiten	257

b) Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung zur Zulassung	257
aa) Anspruch aus Art. 3 Abs. 1 GG iVm ständiger Verwaltungspraxis	257
bb) Art. 3 Abs. 1 GG i. V. m. § 5 Abs. 1 PartG: Politische Parteien	259
cc) Anspruch aus Grundrechten	259
7. Mittelbare Einrichtungsverwaltung	259
8. Rechtsschutz	259
XIII. Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen	261
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	261
2. Regelungsstruktur des Gemeindewirtschaftsrechts in der Gemeindeordnung	261
3. Definition und Gegenstand der wirtschaftlichen Betätigung	262
4. Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung	263
5. Schranken der wirtschaftlichen Betätigung	263
a) Das Erfordernis des öffentlichen Zwecks	264
b) Der Leistungsfähigkeitsvorbehalt	265
c) Subsidiarität	265
6. Drittschutz der Schranken der wirtschaftlichen Betätigung	266
7. Die nichtwirtschaftliche Betätigung in Form von Einrichtungen	266
8. Territorialprinzip und Ausnahmen (§ 107 Abs. 3 und 4 GO)	267
9. Marktanalyse, Branchendialog	268
10. Kreditwirtschaftliche Betätigung	269
11. Wirtschaftliche Betätigung und europäisches Recht	269
12. Wirtschaftliche Betätigung und digitaler Wandel	270
13. Der Sonderfall der energiewirtschaftlichen Betätigung (§ 107a GO)	271
a) Voraussetzungen der energiewirtschaftlichen Betätigung	271
b) Verbundene Dienstleistungen (§ 107a Abs. 2 GO)	271
14. Organisationsformen der wirtschaftlichen Betätigung	272
a) Grundsatz der Wahlfreiheit der Organisationsform	272
b) Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	273
aa) Regiebetrieb	273
bb) Eigenbetrieb	273
cc) Anstalt des öffentlichen Rechts	274
dd) Gemeinsames Kommunalunternehmen	274
c) Privatrechtliche Organisationsformen	274
aa) Wahlfreiheit und Grundsatz der Haftungsbeschränkung	274
bb) Gründung kommunaler Unternehmen in privater Rechtsform	275
cc) GmbH und AG als häufigste Rechtsformen in der Praxis	275
dd) Eigengesellschaften und Beteiligungen	276
ee) Grundrechtsbindung kommunaler Unternehmen in privater Rechtsform	276
d) Steuerung und Kontrolle kommunaler Unternehmen durch ihre Träger	276
aa) Eigene Unternehmen und Einrichtungen sowie unmittelbare Beteiligungen	276
bb) Steuerung und Kontrolle bei mittelbarer Beteiligung an privatrechtlichen Gesellschaften	277
15. Wirtschaftsgrundsätze (§ 109 GO)	277
16. Kommunalaufsicht über wirtschaftliche Betätigung	278
a) Gegenstand und Umfang der Aufsicht	278
b) Anzeigepflicht gem. § 115 GO	278

c) Verhältnis von präventiver und repressiver Aufsicht	279
XIV. Interkommunale Zusammenarbeit	281
1. Grundlagen der interkommunalen Zusammenarbeit	281
a) Verfassungsrechtliche Aspekte der interkommunalen Zusammenarbeit	281
b) Einfachgesetzliche Regelungen	281
2. Formen der interkommunalen Zusammenarbeit	282
a) Die kommunale Arbeitsgemeinschaft (§§ 2, 3 GkG NRW)	282
aa) Wesen und Zweck der Arbeitsgemeinschaft	282
bb) Gründung und Beendigung der Arbeitsgemeinschaft	283
cc) Gegenstände der Arbeitsgemeinschaft	283
dd) Geschäftsführung (§ 3 GkG NRW)	284
ee) Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaft	284
b) Der Zweckverband (§§ 4–22a GkG NRW)	284
aa) Wesen und Zweck des Zweckverbandes	284
bb) Gründung und Beendigung des Zweckverbandes	285
(1) Gründungsprozess des Freiverbandes	285
(2) Gründungsprozess des Pflichtverbandes	286
(3) Auflösung des Zweckverbandes	286
(4) Änderung des Mitgliederbestandes	287
cc) Gegenstände des Zweckverbandes	287
dd) Organe des Zweckverbandes (§§ 14 ff. GKG)	288
(1) Die Verbandsversammlung (§ 15 ff. GkG NRW)	288
(2) Der Verbandsvorsteher (§§ 16 ff. GkG NRW)	288
ee) Die Haushaltswirtschaft des Zweckverbandes	288
ff) Die Aufsicht über Zweckverbände	289
c) Das gemeinsame Kommunalunternehmen (§§ 27 ff. GkG NRW)	289
d) Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (§§ 23–26 GkG NRW)	290
aa) Wesen und Zweck der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung	290
(1) Öffentlich-rechtliche Vereinbarung als freiwillige Kooperationsform	290
(2) Pflichtregelung (§ 26 GkG NRW)	290
bb) Abschluss und Auflösung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung	290
cc) Gegenstände der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung	291
dd) Aufsicht	291
3. Grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit	292
a) Rechtsgrundlagen grenzüberschreitender Zusammenarbeit	292
aa) Staatsverträge	292
bb) Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)	292
b) Zusammenarbeit von Kommunen verschiedener Bundesländer	293
aa) Strukturen der Länder übergreifenden kommunalen Gemeinschaftsarbeit	293
bb) Zuweisung an das jeweilige Landesrecht	293
cc) Regelungen zur Aufsicht	294
c) Zusammenarbeit nordrhein-westfälischer Kommunen mit niederländischen Kommunen	294
aa) Anwendungsbereich	294
bb) Formen der Zusammenarbeit	295
(1) Zweckverband (Art. 3 bis 5)	295

(2) Öffentlich-rechtliche Vereinbarung (Art. 6)	295
(3) Kommunale Arbeitsgemeinschaft (Art. 7)	295
cc) Wirksamkeitsvoraussetzungen	296
dd) Regelungen über Aufsicht (Art. 9)	296
d) Zusammenarbeit nordrhein-westfälischer Kommunen mit belgischen Kommunen	296

Teil D: Die finanziellen Grundlagen der Kommunen 298

XV. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Kommunalfinanzen	298
1. Das verfassungsrechtliche Regelungskonzept der Kommunalfinanzen	298
a) Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt	298
b) Weitere Normen des Grundgesetzes	298
c) Normen der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen	299
d) Gesamtschau der verfassungsrechtlichen Grundlagen	299
e) Aufgabenadäquate finanzielle Mindestausstattung	299
2. Die Einnahmequellen der Kommunen	300
a) Drei Säulen der öffentlich-rechtlichen Einnahmen	300
b) Privatrechtliche Einnahmequellen	300
c) Einnahmen aus Krediten	301
d) Besonderheit der Kreiseinnahmequellen	301
3. Abgaben	301
a) Gebühren	302
b) Beiträge	302
c) Steuern	302
aa) Steuerarten	302
bb) Steuerquellenerschließungsrecht	303
(1) Anspruch der Gemeinden gegen das Land	303
(2) Inhalt des Anspruchs	303
(3) Merkmal „zur Erfüllung ihrer Aufgaben“	304
(4) Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern	304
(5) Kein Anspruch auf Erschließung bestimmter Steuerquellen	304
(6) Örtliche Radizierung der Steuertatbestände	305
(7) Weitere verfassungsrechtliche Grenzen	305
(8) Prozessuale Geltendmachung	306
4. Der übergemeindliche Finanzausgleich	306
a) Struktur und Funktionen	306
b) Maßgaben für den Finanzausgleich nach der Verfassungsrechtsprechung	307
c) Der Leistungsfähigkeitsvorbehalt in Art. 79 Satz 2 LV	308
5. Aufgabenbezogener Belastungsausgleich gemäß Konnexitätsprinzip	309
a) Historie und Regelungszusammenhang	309
b) Das Konnexitätsausführungsgesetz	310
c) Die Tatbestandsmerkmale der Konnexität	311
aa) Das Land verpflichtet die Kommunen zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung (Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV)	311
bb) Es handelt sich um eine Übertragung neuer oder um die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben	312

cc)	Kausale wesentliche Belastung betroffener Gemeinden oder Gemeindeverbände (Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV).	312
d)	Die Rechtsfolge des Mehrbelastungsausgleichs	313
aa)	Materiellrechtliche Elemente auf Rechtsfolgenseite	314
bb)	Verfahrensrechtliche Elemente auf Rechtsfolgenseite	315
(1)	Gesetzes- bzw. Verordnungsrang der Ausgleichsregelung mit Kostenfolgeabschätzung	315
(2)	Beteiligungsgebot zugunsten der kommunalen Spitzenverbände	315
(3)	Evaluation	315
XVI.	Grundlagen des kommunalen Haushaltsrechts	316
1.	Grundbegriffe	317
a)	Bilanz	319
b)	Ergebnisplan/-rechnung	320
c)	Finanzplan/-rechnung	320
2.	Haushaltsgrundsätze	320
a)	Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung	320
b)	Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Sparsamkeit	320
c)	Förderung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	321
d)	Ausgeglichenheit des Haushalts	321
aa)	Realer Haushaltsausgleich	322
bb)	Fiktiver Haushaltsausgleich und Ausgleichsrücklage	322
cc)	Globaler Minderaufwand; Verlustvortrag	323
dd)	Verringerung der allgemeinen Rücklage	324
ee)	Haushaltssicherungskonzept	324
e)	Sicherstellung der Liquidität; Liquiditätskredite	325
f)	Verbot der Überschuldung	326
3.	Haushaltsplanung	327
a)	Haushaltsplan	327
b)	Haushaltssatzung	327
aa)	Inhalt der Haushaltssatzung	328
bb)	Verfahren zum Erlass der Haushaltssatzung	328
4.	Haushaltsausführung	329
a)	Mittelbewirtschaftung	329
b)	Abweichungen in der Haushaltsausführung	329
aa)	Überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen	329
bb)	Nachtragssatzung	330
cc)	Haushaltsrechtliche Sperren	330
c)	Vorläufige Haushaltsführung	331
5.	Haushaltsrechnung und -kontrolle	331
a)	Inhalt des Jahresabschlusses	332
b)	Rechnungsprüfung	332
aa)	Örtliche Prüfung	332
bb)	Überörtliche Prüfung	332
c)	Verfahren; Entlastung des Bürgermeisters	332

Teil E: Kreise, Höhere Kommunalverbände und kommunale Spitzenverbände	334
XVII. Besonderheiten der Kreise	334
1. Rechtsstellung	334
2. Aufgaben	335
a) Kreis als Selbstverwaltungskörperschaft	335
b) Landrat als staatliche Behörde	336
3. Innere Verfasstheit	337
a) Kreistag	337
b) Kreisausschuss	338
c) Landrat	338
d) Beigeordnete auf Kreisebene	339
XVIII. Höhere Kommunalverbände	342
1. Landschaftsverbände	342
a) Rechtsstellung	342
b) Aufgaben	343
c) Innere Verfasstheit	344
aa) Landschaftsversammlung	344
bb) Landschaftsausschuss	344
cc) Landesdirektor	345
2. Regionalverband Ruhr	345
a) Rechtsstellung	345
b) Aufgaben	346
c) Innere Verfasstheit	346
aa) Verbandsversammlung	347
bb) Verbandsausschuss	347
cc) Regionaldirektor	347
3. Landesverband Lippe	347
a) Rechtsstellung	348
b) Aufgaben	348
c) Innere Verfasstheit	348
aa) Verbandsversammlung	349
bb) Verbandsvorsteher	349
XIX. Kommunale Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen	350
1. Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen	350
2. Städtetag Nordrhein-Westfalen	351
3. Landkreistag Nordrhein-Westfalen	351
Literaturverzeichnis	352
Stichwortverzeichnis	359