

Dietlein/Heusch
Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen

Kommunalrecht Nordrhein- Westfalen

Kommentar

Herausgegeben von

Prof. Dr. Johannes Dietlein

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre,
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf;
Direktor des Zentrums für Informationsrecht Düsseldorf

Prof. Dr. Andreas Heusch

Präsident des Verwaltungsgerichts Düsseldorf;
Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen;
Honorarprofessor an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

2. Auflage 2026



Zitiervorschlag:
Dietlein/Heusch/Heusch GO NRW § 1 Rn. 1

beck.de

ISBN PRINT 978 3 406 85146 9

© 2026 Verlag C.H.Beck GmbH & Co. KG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
info@beck.de

Druck und Bindung: Druckerei C.H.Beck Nördlingen
(Adresse wie Verlag)

Satz: Meta Systems Publishing & Printservices GmbH, Wustermark
Umschlag: Martina Busch, Grafikdesign, Homburg Saar

chbeck.de/nachhaltig
produktsicherheit.beck.de

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.
Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses Werkes
zum Zwecke des Text and Data Mining vorzunehmen.

Vorwort zur 2. Auflage

Mehr als sechs Jahre sind seit Erscheinen der ersten Auflage der Print-Version des gleichnamigen Beck-Online-Kommentars zum Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen verstrichen. Mit Freude haben Autoren, Herausgeber und Verlag die freundliche Aufnahme des Kommentars in der Wissenschaft sowie in der behördlichen, anwaltlichen wie gerichtlichen Praxis zur Kenntnis genommen. Die rege Nutzung des Kommentars findet gewiss darin ihren Grund, dass sich in den Kommentierungen wissenschaftliche Durchdringung mit in Praxis geronnener Erfahrung in besonderer Weise verbindet. Hinzu kommt natürlich, dass der Kommentar in seiner Online-Version durch die mehrfachen Aktualisierungen im Laufe eines Jahres stets auf der Höhe der Zeit ist. Dies ist nur möglich aufgrund des zuverlässigen Engagements der Mitautoren, für das wir als Herausgeber sehr dankbar sind.

Trotz der Aktualität der Online-Edition ist angesichts der nicht unwesentlichen Novellierungen der Gemeinde- wie der Kreisordnung seit Erscheinen der Erstauflage nun auch ein Aggiornamento der Print-Version angezeigt. So hat der Landesgesetzgeber in Reaktion auf die Corona-Pandemie im Jahr 2020 und 2022 in den Kommunalverfassungen Vorkehrungen getroffen, um die Handlungsfähigkeit der kommunalen Vertretungen auch in solchen Krisenzeiten zu gewährleisten. Hierzu gehören insbesondere die Regelungen, die Sitzungen in digitaler oder hybrider Form ermöglichen. Ebenfalls im Jahr 2022 sind gesetzliche Transparenzpflichten bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid normiert worden. Im Jahr 2024 sind die Vorschriften zur Haushaltswirtschaft und Rechnungsprüfung sowie die Regelungen der Kreisordnung zur Kreisumlage, Ausgleichsrücklage und Sonderumlage novelliert worden. Schließlich enthält das Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher und weiterer Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vom 10. Juli 2025 umfangreiche Neuerungen der Kommunalverfassung: so zur Ordnungsgewalt des Bürgermeisters bzw. Landrats in den Sitzungen der Kommunalvertretungen sowie zum Recht der Fraktionen und der Ausschüsse.

Die Herausgeber hoffen auf eine freundliche Aufnahme auch dieser zweiten Auflage der Print-Version und sind – wie bisher – für Hinweise und Anregungen aus dem Kreis der Leser dankbar.

Düsseldorf, im Juni 2026

Johannes Dietlein
Andreas Heusch

Verzeichnis der Bearbeiterinnen und Bearbeiter

Prof. Dr. Dörte Diemert	Kämmerin der Stadt Köln; Honorarprofessorin an der Universität Münster.
Univ.-Prof. Dr. Johannes Dietlein	Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf; Direktor des Zentrums für Informationsrecht Düsseldorf.
Dr. Jan Duikers	Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Düsseldorf.
Dr. Jan Heinisch	Staatssekretär im Ministerium für Heimat, Kommunales, Bauen und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
Dr. Volker Herbolzheimer	Richter am Verwaltungsgericht, Verwaltungsgericht Gelsenkirchen
Univ.-Prof. Dr. Andreas Heusch	Präsident des Verwaltungsgerichts Düsseldorf; Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen; Honorarprofessor an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.
Dr. Matthias Kallerhoff	Richter am Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Münster.
Prof. Dr. Georg Kaster	Professor für Staatsrecht und öffentliches Bau- und Planungsrecht, Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen.
Prof. Dr. Julian Krüper	Professor für öffentliches Recht, Verfassungstheorie und interdisziplinäre Rechtsforschung, Ruhr-Universität Bochum.
Sascha Peters	Richter am Verwaltungsgericht Düsseldorf.
Dr. Jörg Rohde	Leitender Ministerialrat, Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen.
Stefanie Rosarius	Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Düsseldorf.
Prof. Dr. Klaus Schönenbroicher	Leitender Ministerialrat, Düsseldorf; Honorarprofessor an der Ruhr-Universität Bochum.
Univ.-Prof. Dr. Dr. Markus Thiel	Universitätsprofessor für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht und Leiter des Fachgebietes III.4 Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht an der Deutschen Hochschule der Polizei, Münster-Hiltrup.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort zur 2. Auflage	V
Verzeichnis der Bearbeiterinnen und Bearbeiter	VII
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur	XV

Systematische Einführungen

Systematische Einführung zum Kommunalrecht Deutschlands	1
Systematische Einführung zum Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen	117

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

1. Teil. Grundlagen der Gemeindeverfassung

§ 1	Wesen der Gemeinden	143
§ 2	Wirkungskreis	150
§ 3	Aufgaben der Gemeinden	153
§ 4	Zusätzliche Aufgaben kreisangehöriger Gemeinden	161
§ 5	Gleichstellung von Frau und Mann	170
§ 6	Geheimhaltung	180
§ 7	Satzungen	182
§ 8	Gemeindliche Einrichtungen und Lasten	198
§ 9	Anschluß- und Benutzungszwang	213
§ 10	Wirtschaftsführung	223
§ 11	Aufsicht	225
§ 12	Funktionsbezeichnungen	230
§ 13	Name und Bezeichnung	231
§ 14	Siegel, Wappen und Flaggen	239

2. Teil. Gemeindegebiet

§ 15	Gemeindegebiet	243
§ 16	Gebietsbestand	245
§ 17	Gebietsänderungen	247
§ 18	Gebietsänderungsverträge	251
§ 19	Verfahren bei Gebietsänderungen	254
§ 20	Wirkungen der Gebietsänderung	258

3. Teil. Einwohner und Bürger

§ 21	Einwohner und Bürger	261
§ 22	Pflichten der Gemeinden gegenüber ihren Einwohnern	265
§ 23	Unterrichtung der Einwohner	271
§ 24	Anregungen und Beschwerden	279
§ 25	Einwohnerantrag	289
§ 26	Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	298
§ 26a	Transparenzpflichten bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	361
§ 27	Ausschuss für Chancengerechtigkeit und Integration	371
§ 27a	Beteiligung von Kindern und Jugendlichen	381
§ 27b	Interessenvertretungen und Beauftragte	384
§ 28	Ehrenamtliche Tätigkeit und Ehrenamt	387
§ 29	Ablehnungsgründe	391
§ 30	Verschwiegenheitspflicht	394
§ 31	Ausschließungsgründe	399
§ 32	Treupflicht	421
§ 33	Entschädigung	425

Inhaltsverzeichnis

	Seite
§ 34 Ehrenbürgerrecht und Ehrenbezeichnung	426
4. Teil. Bezirke und Ortschaften	
§ 35 Stadtbezirke in den kreisfreien Städten	431
§ 36 Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten	435
§ 37 Aufgaben der Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten	443
§ 38 Bezirksverwaltungsstellen in den kreisfreien Städten	451
§ 39 Gemeindebezirke in den kreisangehörigen Gemeinden	453
5. Teil. Der Rat	
§ 40 Träger der Gemeindeverwaltung	461
§ 41 Zuständigkeiten des Rates	477
§ 42 Wahl der Ratsmitglieder	493
§ 43 Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder	507
§ 44 Freistellung	519
§ 45 Entschädigung der Ratsmitglieder	525
§ 46 Aufwandsentschädigung	545
§ 47 Einberufung des Rates	550
§ 47a Einberufung von Sitzungen in besonderen Ausnahmefällen	557
§ 48 Tagesordnung und Öffentlichkeit der Ratssitzungen	563
§ 49 Beschlußfähigkeit des Rates	575
§ 50 Abstimmungen	578
§ 51 Ordnung in den Sitzungen	587
§ 52 Niederschrift der Ratsbeschlüsse	595
§ 53 Behandlung der Ratsbeschlüsse	598
§ 54 Widerspruch und Beanstandung	599
§ 55 Kontrolle der Verwaltung	605
§ 56 Fraktionen	614
§ 57 Bildung von Ausschüssen	645
§ 58 Zusammensetzung der Ausschüsse und ihr Verfahren	657
§ 58a Hybride Sitzungen der Ausschüsse	677
§ 59 Hauptausschuß, Finanzausschuß und Rechnungsprüfungsausschuß	680
§ 60 Eil- und Dringlichkeitsentscheidungen	685
§ 61 Planung der Verwaltungsaufgaben	692
6. Teil. Bürgermeister	
§ 62 Aufgaben und Stellung des Bürgermeisters	696
§ 63 Vertretung der Gemeinde	708
§ 64 Verpflichtungserklärungen	710
§ 65 Wahl der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters	714
§ 66 Abwahl des Bürgermeisters	722
§ 67 Wahl der Stellvertretung der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters	728
§ 68 Vertretung im Amt	733
§ 69 Teilnahme an Sitzungen	737
7. Teil. Verwaltungsvorstand und Gemeindebedienstete	
§ 70 Verwaltungsvorstand	739
§ 71 Wahl der Beigeordneten	746
§ 72 Gründe der Ausschließung vom Amt	759
§ 73 Geschäftsverteilung und Dienstaufsicht	761
§ 74 Bedienstete der Gemeinde	769
8. Teil. Haushaltswirtschaft	
§ 75 Allgemeine Haushaltsgrundsätze	773
§ 75a Allgemeine Vergabegrundsätze	786
§ 76 Haushaltssicherungskonzept	793

Inhaltsverzeichnis

	Seite
§ 77 Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung	806
§ 78 Haushaltssatzung	812
§ 79 Haushaltsplan	817
§ 80 Erlass der Haushaltssatzung	825
§ 81 Nachtragssatzung	832
§ 82 Vorläufige Haushaltsführung	839
§ 83 Überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen ...	848
§ 84 Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung	854
§ 85 Verpflichtungsermächtigungen	861
§ 86 Kredite	865
§ 87 Sicherheiten und Gewährleistung für Dritte	869
§ 88 Rückstellungen	870
§ 89 Liquidität	877
§ 90 Vermögensgegenstände	878
§ 91 Inventar, Inventur und allgemeine Bewertungsgrundsätze	883
§ 92 Eröffnungsbilanz	888
§ 93 Finanzbuchhaltung	892
§ 94 Übertragung der Finanzbuchhaltung	895
§ 95 Jahresabschluss	896
§ 96 Feststellung des Jahresabschlusses und Entlastung	902
§ 96a Abweichungsbefugnis in besonderen Ausnahmefällen	906

9. Teil. Sondervermögen, Treuhandvermögen

§ 97 Sondervermögen	907
§ 98 Treuhandvermögen	910
§ 99 Gemeindegliederungsvermögen	912
§ 100 Örtliche Stiftungen	915

10. Teil. Rechnungsprüfung

§ 101 Örtliche Rechnungsprüfung	920
§ 102 Örtliche Prüfung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses	922
§ 103 Örtliche Prüfung der Eigenbetriebe	926
§ 104 Weitere Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung	928
§ 105 Überörtliche Prüfung	931
§ 106 [aufgehoben]	934

11. Teil. Wirtschaftliche Betätigung und nichtwirtschaftliche Betätigung

§ 107 Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung	935
§ 107a Zulässigkeit energiewirtschaftlicher Betätigung	946
§ 108 Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts	951
§ 108a Arbeitnehmermitbestimmung in fakultativen Aufsichtsräten	961
§ 108b Regelung zur Vollparität	966
§ 109 Wirtschaftsgrundsätze	968
§ 110 Verbot des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung	971
§ 111 Veräußerung von Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen	971
§ 112 Informations- und Prüfungsrechte	972
§ 113 Vertretung der Gemeinde in Unternehmen oder Einrichtungen	974
§ 114 Eigenbetriebe	987
§ 114a Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts	992
§ 115 Anzeige	1001

12. Teil. Gesamtabschluss

§ 116 Gesamtabschluss	1006
§ 116a Größenabhängige Befreiungen	1012
§ 116b Verzicht auf die Einbeziehung	1015
§ 117 Beteiligungsbericht	1016

	Seite
§ 118 [aufgehoben]	1019

13. Teil. Aufsicht

§ 119 Allgemeine Aufsicht und Sonderaufsicht	1020
§ 120 Aufsichtsbehörden	1024
§ 121 Unterrichtsrecht	1026
§ 122 Beanstandungs- und Aufhebungsrecht	1027
§ 123 Anordnungsrecht und Ersatzvornahme	1033
§ 124 Bestellung eines Beauftragten	1038
§ 125 Auflösung des Rates	1043
§ 126 Anfechtung von Aufsichtsmaßnahmen	1045
§ 127 Verbot von Eingriffen anderer Stellen	1047
§ 128 Zwangsvollstreckung	1049

14. Teil. Übergangs- und Schlussvorschriften, Sondervorschriften

§ 129 Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung (Experimentierklausel) ..	1051
§ 130 Unwirksame Rechtsgeschäfte	1056
§ 131 Befreiung von der Genehmigungspflicht	1057
§ 132 Auftragsangelegenheiten	1058
§ 133 Ausführung des Gesetzes	1059
§ 134 Übergangsregelungen	1063
§ 135 Inkrafttreten	1064

Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW)

1. Teil. Grundlagen der Kreisverfassung

§ 1 Wesen der Kreise	1065
§ 2 Wirkungsbereich	1071
§ 3 Gleichstellung von Frau und Mann	1082
§ 4 Geheimhaltung	1089
§ 5 Satzungen	1091
§ 6 Einrichtungen und Lasten	1092
§ 7 Anschluß- und Benutzungszwang	1094
§ 8 Verwaltung	1095
§ 9 Wirtschaftsführung	1096
§ 10 Aufsicht	1098
§ 11 Funktionsbezeichnungen	1099
§ 12 Name, Bezeichnung und Sitz	1100
§ 13 Siegel, Wappen und Flaggen	1104

2. Teil. Kreisgebiet

§ 14 Kreisgebiet	1107
§ 15 Gebietsbestand	1108
§ 16 Gebietsänderung	1109
§ 17 Gebietsänderungsverträge	1114
§ 18 Durchführung der Gebietsänderung	1117
§ 19 Wirkungen der Gebietsänderung	1118

3. Teil. Einwohner und Bürger

§ 20 Einwohner	1120
§ 21 Anregungen und Beschwerden	1122
§ 22 Einwohnerantrag	1122
§ 23 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	1124
§ 23a Transparenzpflichten bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	1129
§ 24 Ehrenamtliche Tätigkeit und Ehrenamt	1130

4. Teil. Kreistag

§ 25	Allgemeines	1133
§ 26	Zuständigkeiten des Kreistags	1136
§ 27	Wahl der Kreistagsmitglieder	1148
§ 28	Rechte und Pflichten der Kreistagsmitglieder	1151
§ 29	Freistellung	1154
§ 30	Entschädigung der Kreistagsmitglieder	1156
§ 31	Aufwandsentschädigung	1161
§ 32	Einberufung des Kreistags	1164
§ 32a	Einberufung von Sitzungen in besonderen Ausnahmefällen	1166
§ 33	Tagesordnung und Öffentlichkeit der Kreistagssitzungen	1167
§ 34	Beschlußfähigkeit des Kreistags	1171
§ 35	Abstimmungen	1172
§ 36	Ordnung in den Sitzungen	1175
§ 37	Niederschrift der Kreistagsbeschlüsse	1177
§ 38	Behandlung der Kreistagsbeschlüsse	1177
§ 39	Widerspruch und Beanstandung	1178
§ 40	Fractionen	1180
§ 41	Bildung und Zusammensetzung von Ausschüssen sowie ihr Verfahren	1189
§ 41a	Hybride Sitzungen der Ausschüsse	1201

5. Teil. Landrat

§ 42	Zuständigkeiten des Landrats	1205
§ 43	Verpflichtungserklärungen	1209
§ 44	Wahl der Landrätin oder des Landrates	1212
§ 45	Abwahl des Landrats	1218
§ 46	Wahl der Stellvertretungen der Landrätin oder des Landrates	1221
§ 47	Verwaltungsvorstand, Wahl von Beigeordneten und Dienstaufsicht	1224
§ 48	Bestellung der allgemeinen Vertreterin oder des allgemeinen Vertreters	1227
§ 49	Teilnahme an Sitzungen	1231
§ 49a	Bedienstete des Kreises	1232

6. Teil. Kreisausschuß

§ 50	Zuständigkeiten des Kreisausschusses	1234
§ 51	Zusammensetzung des Kreisausschusses	1238
§ 52	Verfahren des Kreisausschusses	1241

7. Teil. Haushaltswirtschaft, wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung

§ 53	Haushaltswirtschaft und Prüfung	1244
§ 54	Haushaltssatzung	1246
§ 55	Beteiligungsrechte der kreisangehörigen Gemeinden	1247
§ 56	Kreisumlage	1250
§ 56a	Ausgleichsrücklage	1261
§ 56b	Haushaltssicherungskonzept	1262
§ 56c	Sonderumlage	1265

8. Teil. Aufsicht und staatliche Verwaltung im Kreis

§ 57	Aufsicht	1269
§ 58	Träger der staatlichen Verwaltung	1270
§ 59	Der Landrat als untere staatliche Verwaltungsbehörde	1273
§ 60	Verantwortung des Landrats	1276
§ 61	Dienstkräfte, Bereitstellung von Einrichtungen	1277
§ 62	Ehrenbeamte	1278

9. Teil. Übergangs- und Schlußvorschriften, Sondervorschriften

§ 63	Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung (Experimentierklausel) ..	1280
------	---	------

Inhaltsverzeichnis

	Seite
§ 64 Auftragsangelegenheiten	1280
§ 65 Durchführung des Gesetzes	1283
§ 66 Übergangsregelungen	1284
§ 67 Inkrafttreten	1285
Sachverzeichnis	1287