

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Literaturverzeichnis (Auswahl)	XXXVII
1 Begriff und Rechtsquellen des Kommunalrechts	1
1.1 Begriff des Kommunalrechts	1
1.2 Rechtsquellen des Kommunalrechts	1
1.2.1 Begriff und Arten der Rechtsquellen des Kommunalrechts	1
1.2.2 Bundesrechtliche Rechtsquellen	3
1.2.3 Landesrechtliche Rechtsquellen	3
1.2.3.1 Verfassungsrecht	3
1.2.3.2 Einfaches Gesetzesrecht	4
1.2.3.3 Ortsrechtliche Rechtsquellen	4
2 Entwicklung und gegenwärtiger Stand der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen	5
2.1 Entwicklung der Gemeinden	5
2.1.1 Vorformen und Entstehung der deutschen Selbstverwaltung	5
2.1.2 Zeitalter des Absolutismus	6
2.1.3 Französische Verwaltungsorganisation in Westfalen und im Rheinland	7
2.1.4 Stein'sche Städteordnung	7
2.1.5 Westfalen und das Rheinland nach 1815	10
2.1.6 Selbstverwaltungsgedanke in der Revolution von 1848	11
2.1.7 Entwicklung nach 1850	13
2.1.8 Recht auf Selbstverwaltung in der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919	14
2.1.9 Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935	16
2.2 Entwicklung auf Kreisebene	18
2.2.1 Entstehung von Kreisbezirken	18
2.2.2 Kreisordnung von 1827	18
2.2.3 Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung von 1850	19
2.2.4 Preußische Kreisreform von 1872	20
2.2.5 Entwicklung bis 1945	21

2.3	Entwicklung der Landschaftsverbände	22
2.4	Regionalverband Ruhr	25
2.5	Neubeginn und Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg	25
2.5.1	Lage der kommunalen Selbstverwaltung nach dem 8. Mai 1945	25
2.5.2	Entwicklung in den Gemeinden	26
2.5.2.1	Fortgeltung der Deutschen Gemeindeordnung	26
2.5.2.2	Einleitung des Reformprogramms	27
2.5.2.3	Revidierte Deutsche Gemeindeordnung vom 1. April 1946	28
2.5.2.4	Erlass der Gemeindeordnung vom 10. November 1952	29
2.5.2.4.1	Entstehungsgeschichte	29
2.5.2.4.2	Grundlagen der Gemeindeverfassung	30
2.5.2.4.3	Wichtige Änderungen der Gemeindeordnung	31
2.5.2.5	Reform des Jahres 1994: Abschaffung der Doppelspitze und Folgewirkungen	37
2.5.2.5.1	Reformdiskussion	37
2.5.2.5.2	Gesetzgebungsverfahren	39
2.5.2.5.3	Nachfolgende Debatten um die Bürgermeisterwahlen	40
2.5.2.5.4	Folgewirkungen für kommunale Sperrklauseln bei den Ratswahlen	43
2.5.2.6	Neues Kommunales Finanzmanagement	45
2.5.2.7	Reform der Gemeindeordnung im Jahr 2007	47
2.5.2.8	Stärkung von Partizipation, Ehrenamt und Geschlechtergerechtigkeit	48
2.5.2.9	Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde	50
2.5.2.10	Verfassungsrechtliche Fundierung der kommunalen Verfassungsbeschwerde	51
2.5.2.11	Änderungen im Zuge der COVID-19-Pandemie	52
2.5.2.12	Reformgesetz vom 10. Juli 2025	53
2.5.3	Entwicklung auf Kreisebene	54
2.5.4	Entwicklung der Landschaftsverbände	58
2.5.5	Entwicklung des Regionalverbands Ruhr	60
3	Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung ..	63
3.1	Gemeinden und Gemeindeverbände als Teil der Landesexekutive	63
3.2	Selbstverwaltungsgarantie als Fundament des Kommunalrechts	64
3.3	Verhältnis der Parallelgewährleistungen des Bundes- und Landesverfassungsrechts	66

3.4	Garantieebenen der Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 f. LV	68
3.4.1	Schutz der Gemeinden und Gemeindeverbände als Institutionen (Rechtssubjektgarantie)	69
3.4.1.1	Gattungsmäßige Gewährleistung der Gemeinden und Gemeindeverbände	69
3.4.1.1.1	Verfassungsbegriff der Gemeinden	70
3.4.1.1.2	Verfassungsbegriff der Gemeindeverbände	72
3.4.1.2	(Eingeschränkt) individuelle Rechtssubjektgarantie	74
3.4.2	Schutz der gemeindlichen und gemeindeverbandlichen Aufgaben (Aufgabengarantie)	76
3.4.2.1	Örtliche Aufgabenzuständigkeit der Gemeinden	77
3.4.2.1.1	Grundgesetzliche Vorgaben	77
3.4.2.1.2	Landesverfassungsrechtliche Absicherung	85
3.4.2.1.3	Einfachgesetzliche Umsetzung der verfassungsrechtlichen Aufgabengarantie	92
3.4.2.2	Aufgabengarantien zugunsten der Gemeindeverbände	94
3.4.2.2.1	Verfassungsrechtliche Grundlagen	94
3.4.2.2.2	Einfachgesetzliche Ausgestaltung	99
3.4.3	Schutz der Institution Selbstverwaltung (objektive Rechtsinstitutionsgarantie)	103
3.5	Finanzielle Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung	108
3.5.1	Verfassungsrechtliche Gewährleistung der kommunalen Finanzausstattung	109
3.5.1.1	Grundlagen und Relevanz	109
3.5.1.2	Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung	110
3.5.1.3	Weitergehender Anspruch auf angemessene Finanzausstattung	112
3.5.2	Grundgesetzliche Vorgaben zu den kommunalen Finanzierungsquellen	113
3.5.2.1	Gesetzgebungskompetenzen im Abgabenrecht	114
3.5.2.1.1	Grundgesetzliche Steuergesetzgebungskompetenzen	114
3.5.2.1.2	Sonstige Abgaben und Umlagen	115
3.5.2.2	Gemeindliche Steuerertragshoheiten	116
3.5.2.3	Grundgesetzliche Vorgaben zum Finanz- und Mehrbelastungsausgleich	118
3.5.2.4	Befugnis zur Steuerfestsetzung und -erhebung	119
3.5.3	Landesverfassungsrechtliche Ausgestaltung der kommunalen Finanzausstattung	120
3.5.3.1	Recht auf Erschließung eigener Steuerquellen (Art. 79 Satz 1 LV)	120
3.5.3.2	Kostendeckung bei Aufgabenübertragung (Art. 78 Abs. 3 LV)	121
3.5.3.2.1	Grundlagen	121

3.5.3.2.2	Einzelheiten des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips	123
3.5.3.3	Kommunaler Finanzausgleich (Art. 79 Satz 2 Halbsatz 2 LV)	136
3.5.3.3.1	Grundlagen	136
3.5.3.3.2	Überblick über den Finanzausgleich nach dem nordrhein- westfälischen Gemeindefinanzierungsgesetz	138
3.6	Prozessuale Absicherung der Selbstverwaltungsgarantie	141
3.6.1	Systematische Grundlagen	141
3.6.2	Kommunalverfassungsbeschwerde zum VerfGH NRW	143
3.6.2.1	Zulässigkeit der Kommunalverfassungsbeschwerde zum VerfGH NRW	143
3.6.2.1.1	Antragsberechtigte	143
3.6.2.1.2	Prozessfähigkeit	144
3.6.2.1.3	Beschwerdegegenstand	145
3.6.2.1.4	Beschwerdebefugnis	149
3.6.2.1.5	Rechtswegerschöpfung/Subsidiarität	152
3.6.2.1.6	Beschwerdefrist	153
3.6.2.1.7	Rechtsschutzbedürfnis	156
3.6.2.1.8	Ordnungsgemäßer Antrag	157
3.6.2.2	Begründetheit	158
3.6.2.3	Verfahren und Entscheidung	160
3.6.2.3.1	Beteiligungsrechte und mündliche Verhandlung	160
3.6.2.3.2	Entscheidung und Entscheidungsausspruch	161
3.6.3	Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht	162
3.6.4	Individualverfassungsbeschwerde – Prozessgrundrechte	163
4	Einwohner und Bürger	165
4.1	Begriff	165
4.2	Rechtsstellung der Einwohner	167
4.2.1	Beteiligungsrechte	167
4.2.1.1	Einwohnerantrag	168
4.2.1.1.1	Voraussetzungen	168
4.2.1.1.2	Wirkungen des Einwohnerantrags	169
4.2.1.1.3	Rechtsschutz	169
4.2.1.2	Anregungen und Beschwerden	170
4.2.1.3	Gruppenbezogene Beteiligungsmöglichkeiten	170
4.2.1.4	Berufung als sachkundiger Einwohner	172
4.2.1.5	Streitthema „konsultative Einwohnerbefragung“	172
4.2.2	Pflichten der Gemeinden gegenüber den Einwohnern	174

4.2.3	Lasten der Einwohner	175
4.2.4	Ehrenamtliche Tätigkeit	175
4.3	Rechtsstellung der Bürger	176
4.3.1	Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	176
4.3.1.1	Überblick	176
4.3.1.2	Zulässigkeitsvoraussetzungen des Bürgerbegehrens	179
4.3.1.2.1	Bürgerbegehrensfähige Angelegenheit	179
4.3.1.2.2	Zulässige Fragestellung	184
4.3.1.2.3	Form	186
4.3.1.2.4	Vertretungsberechtigte	187
4.3.1.2.5	Einleitungsquorum	188
4.3.1.2.6	Frist für kassatorische Bürgerbegehren	189
4.3.1.3	Kostenschätzung	189
4.3.1.4	Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens	191
4.3.1.5	Durchführung und Wirkungen des Bürgerentscheids	192
4.3.1.6	Neutralitätsfragen	193
4.3.1.7	Rechtsschutz	194
4.3.1.7.1	Zulassung des Bürgerbegehrens	194
4.3.1.7.2	Einstweiliger Rechtsschutz	196
4.3.1.8	Vorprüfungsantrag	198
4.3.2	Weitere Rechte und Pflichten der Bürger	200
4.4	Einwohner und Bürger auf Kreisebene	200
5	Kommunale Organe und ihre Kompetenzen	203
5.1	Organe der Gemeinde	204
5.1.1	Rat	204
5.1.1.1	Wahl der Ratsmitglieder	205
5.1.1.1.1	Grundsatz der allgemeinen Wahl	205
5.1.1.1.2	Grundsatz der Gleichheit der Wahl	210
5.1.1.1.3	Grundsatz der unmittelbaren Wahl	214
5.1.1.1.4	Grundsatz der freien Wahl	214
5.1.1.1.5	Rechtsschutz	218
5.1.1.2	Rechtsstellung der Ratsmitglieder	221
5.1.1.2.1	Kommunalpolitisches Mandat und Ehrenamt	221
5.1.1.2.2	Recht auf Mandatsausübung	224
5.1.1.2.3	Informationsansprüche und weitere Rechte	224
5.1.1.2.4	Fraktionen	225
5.1.1.2.5	Treuepflicht	232

5.1.1.2.6	Befangenheit	234
5.1.1.3	Interne Organisation und Verfahren des Rates	240
5.1.1.3.1	Vorsitzende des Rates	240
5.1.1.3.2	Ausschüsse des Rates	255
5.1.1.4	Entscheidungen des Rates	260
5.1.1.5	Zuständigkeiten des Rates	266
5.1.2	Bürgermeister als Hauptverwaltungsbeamter	270
5.1.2.1	Wahl und Abwahl	270
5.1.2.2	Zuständigkeiten des Bürgermeisters	277
5.1.2.2.1	Leitungs- und Organisationsgewalt	277
5.1.2.2.2	Geschäfte der laufenden Verwaltung	278
5.1.2.2.3	Außenvertretung der Gemeinde	280
5.1.2.2.4	Äußerungsrechte des Bürgermeisters	284
5.1.2.2.5	Beanstandungspflicht des Bürgermeisters	287
5.1.2.2.6	Monokratischer Verwaltungsvollzug versus Organleihe	289
5.1.2.3	Beigeordnete	291
5.1.2.3.1	Entscheidung über Beigeordnetenstellen	291
5.1.2.3.2	Wahl und Aufgaben der Beigeordneten	291
5.1.2.3.3	Allgemeiner Vertreter	294
5.1.2.3.4	Stadtkämmerer	295
5.1.2.3.5	Abberufung	295
5.1.3	Verwaltungsvorstand	296
5.1.4	Organe der Bezirke	297
5.1.4.1	Bezirksvertretung	297
5.1.4.1.1	Wahl der Mitglieder	297
5.1.4.1.2	Rechtsstellung der Mitglieder der Bezirksvertretung	298
5.1.4.1.3	Interne Organisation und Verfahren	298
5.1.4.1.4	Entscheidungen der Bezirksvertretung	298
5.1.4.1.5	Zuständigkeiten der Bezirksvertretung	299
5.1.4.2	Bezirksausschüsse und Ortsvorsteher	302
5.1.4.2.1	Bezirksausschüsse	302
5.1.4.2.2	Ortsvorsteher	303
5.1.4.3	Bezirksverwaltungsstellen	304
5.2	Organe des Kreises	304
5.2.1	Kreistag	305
5.2.2	Kreisausschuss	307
5.2.2.1	Kreisausschuss als Kreisorgan	307
5.2.2.2	Kreisausschuss bei der Erfüllung von Aufgaben staatlicher Verwaltung	309

5.2.3	Landrat/Beigeordnete/Verwaltungsvorstand	309
5.2.3.1	Landrat als Kreisorgan	309
5.2.3.2	Landrat als untere staatliche Verwaltungsbehörde	311
5.3	Kommunalverfassungsverstreit	313
5.3.1	Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	314
5.3.2	Statthafte Rechtsschutzform	315
5.3.3	Klagebefugnis	317
5.3.4	Klagegegner	320
5.3.5	Beteiligten- und Prozessfähigkeit	320
5.3.6	Rechtsschutzbedürfnis	321
5.3.7	Kosten	322
6	Kommunale Satzungen	325
6.1	Grundlagen	325
6.1.1	Satzungsbefugnis	326
6.1.2	Regelungsinhalte	327
6.1.3	Grenzen der kommunalen Satzungsautonomie	328
6.2	Arten von Satzungen	330
6.3	Verfahren	331
6.4	Fehler und Fehlerfolgen	333
6.5	Rechtsschutz	336
6.5.1	Rechtsschutz der Satzungsadressaten	336
6.5.2	Rechtsschutz der kommunalen Satzungsgeber gegen aufsichtsrechtliche Maßnahmen	338
6.5.3	Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte	338
7	Kommunale Einnahme- und Ausgabewirtschaft	341
7.1	Kommunale Einnahmewirtschaft	341
7.1.1	Eigenverantwortliche Einnahmen durch öffentliche Abgaben	342
7.1.1.1	Kommunale Eigenverantwortlichkeit bei der Steuererhebung	343
7.1.1.1.1	Realsteuern	343
7.1.1.1.2	Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern	348
7.1.1.2	Kommunale Gebühren und Beiträge	357
7.1.1.2.1	Gebühren	357
7.1.1.2.2	Beiträge	365
7.1.2	Kommunale Umlagen	369
7.1.2.1	Grundlagen	369

7.1.2.2	Kreisumlage (§ 56 KrO NRW)	370
7.1.2.2.1	Grundlagen	370
7.1.2.2.2	Ermittlung und Festsetzung der Umlagesätze	372
7.1.2.2.3	Aufsichtsbehördliche Genehmigung	372
7.1.2.2.4	Vorteilsausgleichung und Sonderlasten	372
7.1.2.2.5	Grenzen der Umlageerhebung aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	373
7.1.2.2.6	Rechtsschutz gegen die Umlageerhebung	375
7.1.3	Vermögenserträge und Veräußerungserlöse	376
7.1.4	Kommunale Kredite	377
7.1.4.1	Begriffliche Grundlagen	378
7.1.4.2	Voraussetzungen für eine Kreditaufnahme	379
7.1.4.3	Kreditermächtigung	381
7.1.4.4	Einzelgenehmigung von Krediten	381
7.1.4.5	Kreditsicherungen	382
7.1.4.6	Altschulden	382
7.2	Kommunales Haushaltsrecht	383
7.2.1	Rechtsquellen	383
7.2.1.1	Vorgaben des Bundesrechts	383
7.2.1.2	Landesrechtliche Grundlagen des kommunalen Haushaltsrechts ..	383
7.2.1.3	Ortsrechtliche Rechtsquellen – die Haushaltssatzung	384
7.2.1.3.1	Rechtswirkungen	384
7.2.1.3.2	Inhalte der Haushaltssatzung	385
7.2.1.3.3	Verfahren	386
7.2.1.3.4	Zeitliche Wirkungen und Inkrafttreten der Haushaltssatzung ...	388
7.2.2	Prinzip der Doppik im nordrhein-westfälischen Haushaltsrecht	388
7.2.3	Allgemeine Grundsätze der Haushaltswirtschaft	390
7.2.3.1	Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung	390
7.2.3.2	Buchführungspflicht	391
7.2.3.3	Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Effizienz	391
7.2.3.4	Förderung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	392
7.2.3.5	Ausgeglichenheit des Haushalts	392
7.2.3.5.1	Haushaltsausgleich	393
7.2.3.5.2	Fiktiver Haushaltsausgleich	393
7.2.3.5.3	Unausgeglichene Haushalte	394
7.2.3.5.4	Aufsichtsrechtliche Kontrolle	395
7.2.3.6	Sicherung der Liquidität	396
7.2.3.7	Verbot der Überschuldung	396
7.2.3.8	Öffentlichkeit	396

7.2.4	Ausführung des Haushalts und Abweichung von Haushaltsansätzen	397
7.2.4.1	Außer- und überplanmäßige Ausgaben	397
7.2.4.2	Nachtragssatzung	398
7.2.4.3	Bildung von Budgets	399
7.2.4.4	Sperrung von Ausgabeansätzen	399
7.2.4.5	Übertragbarkeit von Ausgabeansätzen	400
7.2.5	Haushaltssicherung	400
7.2.6	Kontrolle der Planausführung	401
7.2.7	Haushaltswirtschaft der Sonder- und Treuhandvermögen	403
7.2.8	Vorläufige Haushaltsführung	403
8	Kommunale öffentliche Einrichtungen	405
8.1	Begriff der kommunalen öffentlichen Einrichtung	406
8.1.1	Definitorische Annäherungen	406
8.1.2	Abgrenzung zu privaten Einrichtungen und öffentlichen Sachen	409
8.2	Organisationsform kommunaler öffentlicher Einrichtungen	412
8.2.1	Verselbstständiger öffentlich-rechtlicher Rechtsträger	412
8.2.2	Verselbstständiger privatrechtlicher Rechtsträger	413
8.3	Formenwahlfreiheit bei der Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses	414
8.4	Widmung	417
8.4.1	Form der Widmung	417
8.4.2	Vermutete Widmung	419
8.4.3	Inhalt der Widmung, Widmungserweiterung, partielle und vollständige Entwidmung	420
8.5	Schaffung, Erhaltung und Schließung kommunaler öffentlicher Einrichtungen	422
8.6	Zulassungsanspruch der Einwohner	425
8.6.1	Anspruchsberechtigter	426
8.6.1.1	Einwohner und Forensen	426
8.6.1.2	Ortsfremde	427
8.6.1.3	Politische Parteien	427
8.6.2	Anspruchsverpflichteter	430
8.6.3	Grenzen des Zulassungsanspruchs	431
8.6.3.1	Im Rahmen der Widmung	431
8.6.3.2	Im Rahmen des geltenden Rechts	432
8.6.3.3	Im Rahmen der Kapazitäten	435

8.7	Anstaltsgewalt und Störungsabwehr	436
8.7.1	Dogmatische Grundlagen	436
8.7.2	Grundrechtliche Grenzen der Störungsabwehr	438
8.7.3	Durchsetzung von Störungsabwehrmaßnahmen	439
8.7.4	Gerichtliche Durchsetzung des Zulassungsanspruchs	440
8.7.4.1	Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	440
8.7.4.2	Statthafte Klageart	440
8.7.4.3	Einstweiliger Rechtsschutz	441
8.8	Anschluss- und Benutzungszwang	442
8.8.1	Begriff	442
8.8.2	Voraussetzungen	443
8.8.3	Form	445
8.8.4	Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, insbesondere den Grundrechten	446
8.8.5	Rechtsschutz	448
8.9	Haftungsfragen	448
9	Kommunen in der Wirtschaft	453
9.1	Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen	453
9.1.1	Wirtschaftliche Betätigung vor dem Vertragsrecht der EU	454
9.1.2	Verfassungsrechtliche Vorgaben	457
9.1.2.1	Kommunale Selbstverwaltungsgarantie	457
9.1.2.2	Bindung an das Kompetenzgefüge	458
9.1.2.3	Wirtschaftliche Tätigkeit von Kommunen vor dem Demokratieprinzip	459
9.1.2.4	Grundrechts- und Gemeinwohlbindung des hoheitlichen Handelns	460
9.1.3	Eingriffsrechtliche Bewertung kommunalen Wirtschaftshandelns	462
9.1.4	Definition der wirtschaftlichen Betätigung	464
9.1.4.1	Positivdefinition des § 107 Abs. 1 Satz 3 GO NRW	464
9.1.4.2	Negativdefinition des § 107 Abs. 2 GO NRW	466
9.1.4.2.1	Fiktionen der Nichtwirtschaftlichkeit	467
9.1.4.2.2	Zur Auslegung des § 107 Abs. 2 GO NRW	467
9.1.5	Kommunalrechtliche Grenzen der Wirtschaftstätigkeit	468
9.1.5.1	Schrankentrias in § 107 Abs. 1 Satz 1 GO NRW	469
9.1.5.1.1	Anwendbarkeit	469
9.1.5.1.2	Zweckbindung (§ 107 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO NRW)	470
9.1.5.1.3	Angemessenes Verhältnis zur Leistungsfähigkeit	473
9.1.5.1.4	Subsidiarität der gemeindlichen Wirtschaftstätigkeit	473

9.1.5.2	Selbstkontrolle, Information, Markterkundung	475
9.1.5.3	Extraterritoriale wirtschaftliche Betätigung	476
9.1.5.3.1	Wirtschaftstätigkeit „extra muros“ vor dem Verfassungsrecht	476
9.1.5.3.2	Wirtschaftliche Betätigung (§ 107 Abs. 3 GO NRW)	477
9.1.5.3.3	Nichtwirtschaftliche Betätigung (§ 107 Abs. 4 GO NRW)	478
9.1.5.4	Energiewirtschaftliche Betätigung der Gemeinde (§ 107a GO NRW)	478
9.1.6	Marktverhalten kommunaler Unternehmen	479
9.1.6.1	Anwendbarkeit des GWB und des UWG	480
9.1.6.2	Vorgaben des Wettbewerbs- und Kartellrechts für Kommunalunternehmen	481
9.1.6.2.1	Verbot des unlauteren Wettbewerbs (§§ 3 ff. i. V. m. Anhang zu § 3 Abs. 3 UWG)	481
9.1.6.2.2	Kartellrechtliche Verhaltensverbote	482
9.1.7	Rechtsschutz gegen die wirtschaftliche Tätigkeit von Gemeinden ...	483
9.1.7.1	Rechtswegfragen	483
9.1.7.1.1	Rechtsschutz gegen den gemeindlichen Marktzugang	483
9.1.7.1.2	Rechtsschutz gegen das gemeindliche Marktverhalten	484
9.1.7.2	Statthafte Rechtsschutzform	484
9.1.7.3	Klagebefugnis: subjektiv-öffentliche Rechte des Privaten	485
9.1.7.3.1	Schrankentrias des § 107 Abs. 1 Satz 1 GO NRW	485
9.1.7.3.2	Energiewirtschaftliche Betätigung (§ 107a Abs. 1 GO NRW)	487
9.1.7.3.3	Subjektive Rechte aus Grundrechten	488
9.1.8	Organisationsrecht der kommunalen Wirtschaftstätigkeit	488
9.1.8.1	Öffentlich-rechtliche Unternehmensformen	489
9.1.8.1.1	Regiebetrieb	489
9.1.8.1.2	Eigenbetrieb	489
9.1.8.1.3	Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts (§ 114a GO NRW)	490
9.1.8.1.4	Im Besonderen: Kommunale Sparkasse als Anstalt des öffentlichen Rechts	492
9.1.8.2	Privatrechtliche Unternehmensformen	496
9.1.8.2.1	Grundlagen des Privatisierungsrechts	496
9.1.8.2.2	Formelle Privatisierung	497
9.1.8.2.3	Funktionelle Privatisierungen	498
9.1.8.2.4	Grundvoraussetzungen für privatrechtliche Unternehmensformen	498
9.1.8.2.5	Wahl einer geeigneten Rechtsform	499
9.1.8.2.6	Schutz der Finanzkraft der Gemeinde	500
9.1.8.2.7	Ingerenzrechte und Gemeinwohlbindung	500
9.1.8.2.8	Gesellschaftsvertragliche und wirtschaftsrechtliche Vorgaben	502

9.1.8.3	Rechtsverhältnis zu den Nachfragern	503
9.1.8.4	Mitbestimmung in kommunalen Unternehmen	504
9.1.8.4.1	Gesetzliche Grundlagen der Arbeitnehmermitbestimmung	504
9.1.8.4.2	Mitbestimmung und Demokratieprinzip	507
9.1.8.5	Vertreter der Gemeinde in Unternehmen oder Einrichtungen	510
9.2	Kommunale Wirtschaftsförderung	513
9.2.1	Verfassungsrechtliche Vorgaben	513
9.2.2	Europarechtliche Vorgaben	515
9.2.2.1	Vorgaben aus dem Beihilfenrecht	515
9.2.2.1.1	Kommunale Wirtschaftsförderung im Unionsrecht	515
9.2.2.1.2	Exkurs: Regionalförderung im Unionsrecht	518
9.2.2.1.3	Rechtsfolgen eines Verstoßes	518
9.2.2.2	Grundfreiheiten (insbesondere Einheimischenmodelle)	519
9.3	Gemeinde als Nachfrager – Öffentliches Auftragswesen	520
9.3.1	„Kartellvergaberecht“ (Oberschwellenvergabe)	521
9.3.1.1	Auftraggebereigenschaft der Gemeinden und gemeindlichen Unternehmen	521
9.3.1.2	Öffentlicher Auftrag und Formen innergemeindlicher Kooperation	522
9.3.2	Unterschwellenvergabe	523
9.3.2.1	Europa- und verfassungsrechtlicher Rahmen	524
9.3.2.2	Allgemeine Vergabegrundsätze nach § 75a GO NRW	525
9.3.2.3	Soziale Standards – TVgG NRW	526
10	Landschaftsverbände	529
10.1	Rechtliche Stellung der Landschaftsverbände	530
10.2	Wirkungsbereich der Landschaftsverbände	533
10.2.1	Gebiet der Landschaftsverbände	533
10.2.2	Aufgaben der Landschaftsverbände	534
10.2.2.1	Kompetenzen gem. § 5 LVerbO	534
10.2.2.2	Hoheitliche Befugnisse der Landschaftsverbände	537
10.2.3	Organe der Landschaftsverbände und ihre Kompetenzen	537
10.2.3.1	Landschaftsversammlung	538
10.2.3.1.1	Wahl der Mitglieder der Landschaftsversammlung	538
10.2.3.1.2	Rechtsstellung der Mitglieder der Landschaftsversammlung	539
10.2.3.1.3	Interne Organisation und die Sitzungen der Landschaftsversammlung	540
10.2.3.1.4	Zuständigkeiten der Landschaftsversammlung	543

10.2.3.2	Landschaftsausschuss	544
10.2.3.2.1	Zusammensetzung des Landschaftsausschusses	544
10.2.3.2.2	Interne Organisation und das Verfahren des Landschaftsausschusses	545
10.2.3.2.3	Zuständigkeiten des Landschaftsausschusses	545
10.2.3.3	Direktor des Landschaftsverbandes	547
10.2.3.3.1	Wahl des Direktors des Landschaftsverbandes	547
10.2.3.3.2	Zuständigkeiten des Direktors des Landschaftsverbandes	547
10.2.3.3.3	Landesräte	548
10.3	Satzungsgewalt der Landschaftsverbände	548
10.4	Finanzverfassung der Landschaftsverbände	549
10.4.1	Einnahmen der Landschaftsverbände	549
10.4.2	Haushaltsrecht der Landschaftsverbände	550
10.5	Aufsicht über die Landschaftsverbände	551
11	Kommunale Gemeinschaftsarbeit	553
11.1	Einführung	553
11.1.1	Historische und rechtliche Grundlagen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit	553
11.1.2	Vorrang kommunaler Kooperation gegenüber der Aufgabenhochzonung	555
11.1.3	Kommunale Gemeinschaftsarbeit in der Praxis	555
11.2	Rechtliche Grundlagen und Grenzen kommunaler Gemeinschaftsarbeit	557
11.2.1	Kooperationshoheit als Grundlage der kommunalen Gemeinschaftsarbeit	557
11.2.2	Schutzzumfang der Kooperationshoheit	557
11.2.3	Verfassungsrechtliche Grenzen der interkommunalen Aufgabenwahrnehmung?	558
11.2.4	Allgemeine Kooperationsvorgaben des GkG NRW	559
11.2.4.1	Zuständigkeit der Gemeinde	559
11.2.4.2	Keine anderweitige gesetzliche Regelung	560
11.3	Einzelne öffentlich-rechtliche Kooperationsformen nach dem GkG NRW	562
11.3.1	Zweckverband	562
11.3.1.1	Aufgaben und Mitglieder des Zweckverbandes	562
11.3.1.2	Rechtsstellung des Zweckverbandes	564

11.3.1.3	Bildung des Zweckverbandes	565
11.3.1.3.1	Gründung von Freiverbänden	565
11.3.1.3.2	Entstehung von Pflichtverbänden	566
11.3.1.4	Verfassung des Zweckverbandes; Kündigungsmöglichkeiten	569
11.3.1.5	Organe des Zweckverbandes	570
11.3.1.5.1	Verbandsversammlung	570
11.3.1.5.2	Verbandsvorsteher	572
11.3.1.6	Finanzierung der Zweckverbände	573
11.3.1.7	Aufsicht über die Zweckverbände	574
11.3.2	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung	575
11.3.2.1	Begriff der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung	575
11.3.2.2	Arten der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung	575
11.3.2.2.1	Delegierende Vereinbarung	576
11.3.2.2.2	Mandatierende Vereinbarung	576
11.3.2.2.3	Zustandekommen der Vereinbarung	577
11.3.3	Gemeinsame Kommunalunternehmen	578
11.3.3.1	Gründungssubjekte	579
11.3.3.2	Kreation und Beendigung des gemeinsamen Kommunalunternehmens	579
11.3.3.3	Organe des gemeinsamen Kommunalunternehmens	581
11.3.3.4	Finanzierung des gemeinsamen Kommunalunternehmens	581
11.3.3.5	Aufsicht über das gemeinsame Kommunalunternehmen	582
11.3.4	Kommunale Arbeitsgemeinschaft	582
11.4	Kommunale Gemeinschaftsarbeit und Vergaberecht	583
11.4.1	Öffentlicher Auftrag vs. innerstaatliche Organisationsakte	583
11.4.2	„Instate“-Ausnahmen (§ 108 Abs. 6 GWB)	584
11.5	Grenzüberschreitende kommunale Gemeinschaftsarbeit	585
11.5.1	Überschreitung der Landesgrenzen	585
11.5.2	Überschreitung der Bundesgrenzen	586
11.6	Exkurs: Regionalverband Ruhr	589
11.6.1	Rechtsstellung und Mitglieder	590
11.6.2	Organe des Regionalverbands Ruhr	591
11.6.2.1	Verbandsversammlung	592
11.6.2.1.1	Zuständigkeiten der Verbandsversammlung	592
11.6.2.1.2	Zusammensetzung und Bildung der Verbandsversammlung	592
11.6.2.1.3	Rechtsstellung der Versammlungsmitglieder	594
11.6.2.2	Verbandsausschuss	595
11.6.2.3	Regionaldirektor	596

11.6.3	Zuständigkeiten des Verbandes	597
11.6.3.1	Aufgaben	598
11.6.3.1.1	Pflichtaufgaben (§ 4 Abs. 1 RVRG)	598
11.6.3.1.2	Freiwillige Aufgaben und Aufgaben auf Antrag (§ 4 Abs. 2 und 3 RVRG)	599
11.6.3.2	Tätigkeiten	600
11.6.4	Finanzierung des RVR	601
11.6.5	Aufsicht über den Verband	601
12	Kommunale Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen	603
12.1	Geschichtlicher Hintergrund	603
12.2	Rechtsform und Zweck	605
12.3	Aufgaben und Tätigkeitsfelder	605
12.3.1	Interne Verbandstätigkeit: Beratung und Erfahrungsaustausch	607
12.3.2	Externe Verbandstätigkeit: „Interessenvertretung“	608
12.3.2.1	Beteiligungsrechte	609
12.3.2.2	Konsultationsverfahren nach Art. 78 Abs. 3 Satz 5 LV, §§ 7 ff. KonnexAG	611
12.4	Mitglieder der kommunalen Spitzenverbände	614
12.5	Organe und Organisation	616
12.6	Haushalt	619
13	Kommunalaufsicht	621
13.1	Begriff, Gegenstand und Grundlagen der Kommunalaufsicht	621
13.1.1	Begriff der Kommunalaufsicht	621
13.1.2	Gegenstand und Grundlagen der Kommunalaufsicht	621
13.2	Arten der Aufsicht	624
13.2.1	Allgemeine Aufsicht	629
13.2.1.1	Präventive Aufsicht	630
13.2.1.1.1	Genehmigungsvorbehalte	631
13.2.1.1.2	Beratung	633
13.2.1.2	Eingriffsaufsicht	635
13.2.1.2.1	Unterrichtung	636
13.2.1.2.2	Beanstandung und Aufhebung	638
13.2.1.2.3	Anordnung und Ersatzvornahme	642
13.2.1.2.4	Bestellung eines Beauftragten	646
13.2.1.2.5	Auflösung des Rates	649

13.2.2	Sonderaufsicht	650
13.2.2.1	Grundlagen der Sonderaufsicht	650
13.2.2.2	Befugnisse der Sonderaufsicht	652
13.2.3	Fachaufsicht	654
13.3	Rechtsschutz gegen Aufsichtsmaßnahmen	655
13.3.1	Maßnahmen der weisungsfreien Aufsicht	655
13.3.2	Maßnahmen der Sonderaufsicht	657
13.3.3	Maßnahmen der Fachaufsicht	659
14	Kommunen und europäische Integration	661
14.1	Bedeutung des Unionsrechts und Einwirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung	662
14.1.1	Rechtssystem innerhalb der EU	662
14.1.2	Verhältnis zum nationalen Recht und die Bedeutung des Unionsrechts im nationalen Bezugsrahmen	664
14.1.2.1	Einwirkungen im Bereich des Personalwesens	666
14.1.2.2	Einwirkungen im Bereich des Umweltschutzes	667
14.1.2.3	Haftungsrisiken für Gemeinden	668
14.1.2.4	Weitere Einwirkungen	669
14.2	Schutz der kommunalen Selbstverwaltung im System der europäischen Integration	670
14.2.1	Schutzwirkung des nationalen Verfassungsrechts	670
14.2.2	Schutz der kommunalen Selbstverwaltung im Primärrecht	672
14.2.2.1	Nationale Identität der Mitgliedsstaaten (Art. 4 Abs. 2 EUV)	672
14.2.2.2	Grundsätze des Art. 5 EUV	673
14.2.2.2.1	Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	673
14.2.2.2.2	Subsidiaritätsgrundsatz	674
14.2.2.2.3	Verhältnismäßigkeit als Kompetenzausübungsschranke	675
14.2.2.3	Ausschuss der Regionen	675
14.2.2.4	Lokale Strukturpolitik	676
14.2.3	Schutz im Völkerrecht – „Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung“	677
14.3	Fazit und Ausblick	678
Stichwortverzeichnis		681