

Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen

Dietlein / Heusch

2020

ISBN 978-3-406-74783-0

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Dietlein/Heusch
Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen


beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Kommunalrecht Nordrhein- Westfalen

Kommentar

Herausgegeben von

Prof. Dr. Johannes Dietlein

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Prof. Dr. Andreas Heusch

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

2020



C.H. BECK

Zitiervorschlag:
BeckOK KommunalR NRW/Bearbeiter GO § 1 Rn. 1


beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

www.beck.de

ISBN 978 3 406 74783 0

© 2020 Verlag C. H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck: Livonia Print, SIA
Ventspils 50, LV-1002 Riga, Lettland

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



chbeck.de/nachhaltig

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

Bearbeiterverzeichnis

- Prof. Dr. Dörte Diemert Kämmerin der Stadt Köln; Honorarprofessorin an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.
- Prof. Dr. Johannes Dietlein Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf; Direktor des Zentrums für Informationsrecht, Düsseldorf.
- Dr. Jan Duikers Richter am Verwaltungsgericht Düsseldorf.
- Klaus-Peter Frenzen Präsident des Verwaltungsgerichts Minden.
- Dr. Jan Heinisch Staatssekretär im Ministerium für Heimat, Kommunales, Bauen und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- 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 Verwaltungsgericht Münster.
- Dr. Georg Kaster Leitender Stadtverwaltungsleiter, Stadt Goch; Lehrbeauftragter an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Köln.
- Prof. Dr. Julian Krüper Professor für öffentliches Recht, Verfassungstheorie und interdisziplinäre Rechtsforschung, Ruhr-Universität Bochum.
- Dr. Rainer Maske Richter am Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Münster.
- Sascha Peters Akademischer Rat a. Z., Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.
- Dr. Jörg Rohde Leitender Ministerialrat, Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen
- Prof. Dr. Klaus Schönenbroicher Leitender Ministerialrat, Düsseldorf; Honorarprofessor an der Ruhr-Universität Bochum.
- 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.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Vorwort

„Die Gemeinden sind die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaues.“ So lautet der erste Satz der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen. Mit dieser Festlegung knüpft der einfache Landesgesetzgeber an die Normen von Grundgesetz und Landesverfassung an, die insbesondere den Gemeinden, aber auch den Kreisen eine besondere Bedeutung als „Keimzellen der Demokratie“ zumessen. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gehört zu den zentralen Bausteinen der bundes- wie landesverfassungsrechtlichen Ordnung des Staatswesens. Dass die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft verfassungsunmittelbar den Gemeinden obliegen und von ihnen unter Beteiligung der Bürger (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) wahrgenommen werden, stärkt nicht nur die demokratische Teilhabe und damit auch die Legitimation, sondern hat zudem im Verhältnis zu Land und Bund rechtsstaatlich gewaltenhemmende Wirkung. Wie jede institutionelle Garantie ist auch die kommunale Selbstverwaltung auf einfachgesetzliche Ausgestaltung angewiesen, um funktionstüchtig zu sein. Dabei hat der Gesetzgeber zwar einen nicht geringen Gestaltungsspielraum, der aber die verfassungsrechtlich radizierten Grenzen beachten muss. Diese Ausgestaltung ist für die Gemeinden insbesondere in der Gemeinde-, für die Kreise in der Kreisordnung erfolgt. In diesen Normwerken hat der Gesetzgeber die organisatorischen Grundstrukturen, die Kompetenzen der kommunalen Organe, die Maßgaben der Haushaltswirtschaft und Rechnungsprüfung, die Grenzen der wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Betätigung der Kommunen, aber ebenso das staatliche Aufsichtsregime sowie insbesondere auch die Rechte der Bürger und Einwohner geregelt.

Die Normen der Gemeinde- und Kreisordnung sind in einer langjährigen, vom wissenschaftlichen Schrifttum aktiv begleiteten Rechtsprechung ausgelegt und konkretisiert worden. Ihr rechtes Verständnis erschließt sich häufig nur in Kenntnis dieser Judikatur und der sie begleitenden wissenschaftlichen Diskussion. Zu dieser Erkenntnis soll das vorliegende Werk einen Beitrag leisten. Es ist verfasst von Wissenschaftlern, von Praktikern aus der Kommunal- und Ministerialverwaltung sowie Richtern der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die über eine langjährige Erfahrung im Kommunalrecht verfügen.

Der vorliegende Kommentar stellt die Print-Version der zehnten Edition des gleichnamigen Beck-Online-Kommentars zum Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen dar (Stand: 1. Dezember 2019). In seiner praxisnahen, aber zugleich wissenschaftlich-systematischen Ausrichtung wendet sich der Kommentar an alle in der kommunalen Selbstverwaltung Beschäftigten und ehrenamtlich Tätigen, Aufsichtsbehörden, Angehörige der Rechtsberatung, der Justiz und der Wissenschaft sowie an Studierende, die das Kommunalrecht als Kernfach der juristischen Ausbildung und Prüfung vertiefen möchten.

Die Herausgeber danken allen Mitautorinnen und Mitautoren, die sich ungeachtet eigener hoher beruflicher Inanspruchnahme für die Idee der Online-Kommentierung begeistern konnten und so entscheidend zum Erfolg des Werkes beigetragen haben. In den Dank eingeschlossen seien Herr Dr. Ulrich Eisenried, der als verantwortlicher Lektor den Kommentar stets mit großem Engagement und Augenmaß betreut hat, sowie die an der redaktionellen und inhaltlichen Gestaltung des Werkes beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, namentlich Herr Assessor Lennart Förster, Herr wiss. Mit. Lukas Struß sowie die Herren stud. iur. Martin Leißing und Lucas Walge.

Immer willkommen sind den Herausgebern Hinweise und Anregungen aus dem Kreis der Leserinnen und Leser.

Düsseldorf, im Januar 2020

*Johannes Dietlein
Andreas Heusch*

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Inhaltsverzeichnis

Bearbeiterverzeichnis	V
Vorwort	VII
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur	XV

Systematische Einführungen

Systematische Einführung zum Kommunalrecht Deutschlands	1
Systematische Einführung zum Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen	107

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

1. Teil. Grundlagen der Gemeindeverfassung

§ 1 Wesen der Gemeinden	131
§ 2 Wirkungskreis	138
§ 3 Aufgaben der Gemeinden	141
§ 4 Zusätzliche Aufgaben kreisangehöriger Gemeinden	148
§ 5 Gleichstellung von Frau und Mann	157
§ 6 Geheimhaltung	167
§ 7 Satzungen	169
§ 8 Gemeindliche Einrichtungen und Lasten	181
§ 9 Anschluß- und Benutzungszwang	195
§ 10 Wirtschaftsführung	204
§ 11 Aufsicht	205
§ 12 Funktionsbezeichnungen	210
§ 13 Name und Bezeichnung	211
§ 14 Siegel, Wappen und Flaggen	219

2. Teil. Gemeindegebiet

§ 15 Gemeindegebiet	223
§ 16 Gebietsbestand	225
§ 17 Gebietsänderungen	227
§ 18 Gebietsänderungsverträge	230
§ 19 Verfahren bei Gebietsänderungen	233
§ 20 Wirkungen der Gebietsänderung	237

3. Teil. Einwohner und Bürger

§ 21 Einwohner und Bürger	239
§ 22 Pflichten der Gemeinden gegenüber ihren Einwohnern	243
§ 23 Unterrichtung der Einwohner	248
§ 24 Anregungen und Beschwerden	255
§ 25 Einwohnerantrag	263
§ 26 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	272
§ 27 Politische Teilhabe von Menschen mit Einwanderungsgeschichte	309
§ 27a Interessenvertretungen, Beauftragte	318
§ 28 Ehrenamtliche Tätigkeit und Ehrenamt	321
§ 29 Ablehnungsgründe	324
§ 30 Verschwiegenheitspflicht	327
§ 31 Ausschließungsgründe	332
§ 32 Treupflicht	348
§ 33 Entschädigung	352
§ 34 Ehrenbürgerrecht und Ehrenbezeichnung	353

4. Teil. Bezirke und Ortschaften

§ 35	Stadtbezirke in den kreisfreien Städten	357
§ 36	Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten	361
§ 37	Aufgaben der Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten	369
§ 38	Bezirksverwaltungsstellen in den kreisfreien Städten	376
§ 39	Gemeindebezirke in den kreisangehörigen Gemeinden	378

5. Teil. Der Rat

§ 40	Träger der Gemeindeverwaltung	385
§ 41	Zuständigkeiten des Rates	397
§ 42	Wahl der Ratsmitglieder	412
§ 43	Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder	424
§ 44	Freistellung	435
§ 45	Entschädigung der Ratsmitglieder	442
§ 46	Aufwandsentschädigung	456
§ 47	Einberufung des Rates	461
§ 48	Tagesordnung und Öffentlichkeit der Ratssitzungen	468
§ 49	Beschlußfähigkeit des Rates	477
§ 50	Abstimmungen	481
§ 51	Ordnung in den Sitzungen	490
§ 52	Niederschrift der Ratsbeschlüsse	495
§ 53	Behandlung der Ratsbeschlüsse	497
§ 54	Widerspruch und Beanstandung	499
§ 55	Kontrolle der Verwaltung	504
§ 56	Fraktionen	513
§ 57	Bildung von Ausschüssen	539
§ 58	Zusammensetzung der Ausschüsse und ihr Verfahren	551
§ 59	Hauptausschuß, Finanzausschuß und Prüfungsausschuß	568
§ 60	Dringliche Entscheidungen	572
§ 61	Planung der Verwaltungsaufgaben	579

6. Teil. Bürgermeister

§ 62	Aufgaben und Stellung des Bürgermeisters	583
§ 63	Vertretung der Gemeinde	592
§ 64	Abgabe von Erklärungen	594
§ 65	Wahl des Bürgermeisters	597
§ 66	Abwahl des Bürgermeisters	604
§ 67	Wahl der Stellvertreter des Bürgermeisters	610
§ 68	Vertretung im Amt	614
§ 69	Teilnahme an Sitzungen	617

7. Teil. Verwaltungsvorstand und Gemeindebedienstete

§ 70	Verwaltungsvorstand	620
§ 71	Wahl der Beigeordneten	626
§ 72	Gründe der Ausschließung vom Amt	639
§ 73	Geschäftsverteilung und Dienstaufsicht	640
§ 74	Bedienstete der Gemeinde	647

8. Teil. Haushaltswirtschaft

§ 75	Allgemeine Haushaltsgrundsätze	652
§ 76	Haushaltssicherungskonzept	664
§ 77	Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung	676
§ 78	Haushaltssatzung	682
§ 79	Haushaltsplan	687
§ 80	Erlaß der Haushaltssatzung	692

Inhaltsverzeichnis

	Seite
§ 81 Nachtragssatzung	699
§ 82 Vorläufige Haushaltsführung	705
§ 83 Überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen ...	714
§ 84 Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung	720
§ 85 Verpflichtungsermächtigungen	725
§ 86 Kredite	729
§ 87 Sicherheiten und Gewährleistung für Dritte	731
§ 88 Rückstellungen	733
§ 89 Liquidität	739
§ 90 Vermögensgegenstände	740
§ 91 Inventar, Inventur und allgemeine Bewertungsgrundsätze	745
§ 92 Eröffnungsbilanz	750
§ 93 Finanzbuchhaltung	753
§ 94 Übertragung der Finanzbuchhaltung	756
§ 95 Jahresabschluss	758
§ 96 Feststellung des Jahresabschlusses und Entlastung	763

9. Teil. Sondervermögen, Treuhandvermögen

§ 97 Sondervermögen	767
§ 98 Treuhandvermögen	769
§ 99 Gemeindegliedervermögen	772
§ 100 Örtliche Stiftungen	775

10. Teil. Rechnungsprüfung

§ 101 Örtliche Rechnungsprüfung	779
§ 102 Örtliche Prüfung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses	781
§ 103 Örtliche Prüfung der Eigenbetriebe	784
§ 104 Weitere Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung	786
§ 105 Überörtliche Prüfung	788
§ 106 [aufgehoben]	791

11. Teil. Wirtschaftliche Betätigung und nichtwirtschaftliche Betätigung

§ 107 Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung	792
§ 107a Zulässigkeit energiewirtschaftlicher Betätigung	803
§ 108 Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts	807
§ 108a Arbeitnehmermitbestimmung in fakultativen Aufsichtsräten	815
§ 108b Regelung zur Vollparität	819
§ 109 Wirtschaftsgrundsätze	821
§ 110 Verbot des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung	824
§ 111 Veräußerung von Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen	824
§ 112 Informations- und Prüfungsrechte	825
§ 113 Vertretung der Gemeinde in Unternehmen oder Einrichtungen	827
§ 114 Eigenbetriebe	834
§ 114a Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts	840
§ 115 Anzeige	849

12. Teil. Gesamtabchluss

§ 116 Gesamtabchluss	853
§ 116a Größenabhängige Befreiungen	859
§ 116b Verzicht auf die Einbeziehung	862
§ 117 Beteiligungsbericht	863
§ 118 [aufgehoben]	866

13. Teil. Aufsicht

§ 119 Allgemeine Aufsicht und Sonderaufsicht	867
§ 120 Aufsichtsbehörden	871

Inhaltsverzeichnis

	Seite
§ 121 Unterrichtsrecht	873
§ 122 Beanstandungs- und Aufhebungsrecht	875
§ 123 Anordnungsrecht und Ersatzvornahme	880
§ 124 Bestellung eines Beauftragten	886
§ 125 Auflösung des Rates	891
§ 126 Anfechtung von Aufsichtsmaßnahmen	892
§ 127 Verbot von Eingriffen anderer Stellen	894
§ 128 Zwangsvollstreckung	896

14. Teil. Übergangs- und Schlussvorschriften, Sondervorschriften

§ 129 Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung (Experimentierklausel)	898
§ 130 Unwirksame Rechtsgeschäfte	903
§ 131 Befreiung von der Genehmigungspflicht	904
§ 132 Auftragsangelegenheiten	905
§ 133 Ausführung des Gesetzes	906
§ 134 Inkrafttreten	909

Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW)

1. Teil. Grundlagen der Kreisverfassung

§ 1 Wesen der Kreise	911
§ 2 Wirkungsbereich	917
§ 3 Gleichstellung von Frau und Mann	926
§ 4 Geheimhaltung	933
§ 5 Satzungen	935
§ 6 Einrichtungen und Lasten	936
§ 7 Anschluß- und Benutzungszwang	937
§ 8 Verwaltung	938
§ 9 Wirtschaftsführung	940
§ 10 Aufsicht	942
§ 11 Funktionsbezeichnungen	942
§ 12 Name, Bezeichnung und Sitz	943
§ 13 Siegel, Wappen und Flaggen	948

2. Teil. Kreisgebiet

§ 14 Kreisgebiet	951
§ 15 Gebietsbestand	952
§ 16 Gebietsänderung	953
§ 17 Gebietsänderungsverträge	957
§ 18 Durchführung der Gebietsänderung	959
§ 19 Wirkungen der Gebietsänderung	960

3. Teil. Einwohner und Bürger

§ 20 Einwohner	963
§ 21 Anregungen und Beschwerden	964
§ 22 Einwohnerantrag	965
§ 23 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	967
§ 24 Ehrenamtliche Tätigkeit und Ehrenamt	972

4. Teil. Kreistag

§ 25 Allgemeines	975
§ 26 Zuständigkeiten des Kreistags	978
§ 27 Wahl der Kreistagsmitglieder	990
§ 28 Rechte und Pflichten der Kreistagsmitglieder	994
§ 29 Freistellung	997

	Seite
§ 30 Entschädigung der Kreistagsmitglieder	999
§ 31 Aufwandsentschädigung	1005
§ 32 Einberufung des Kreistags	1008
§ 33 Tagesordnung und Öffentlichkeit der Kreistagssitzungen	1010
§ 34 Beschlußfähigkeit des Kreistags	1014
§ 35 Abstimmungen	1015
§ 36 Ordnung in den Sitzungen	1018
§ 37 Niederschrift der Kreistagsbeschlüsse	1019
§ 38 Behandlung der Kreistagsbeschlüsse	1020
§ 39 Widerspruch und Beanstandung	1020
§ 40 Fraktionen	1022
§ 41 Bildung von Ausschüssen	1030

5. Teil. Landrat

§ 42 Zuständigkeiten des Landrats	1041
§ 43 Abgabe von Erklärungen	1045
§ 44 Wahl des Landrats	1048
§ 45 Abwahl des Landrats	1053
§ 46 Wahl der Stellvertreter des Landrats	1056
§ 47 Bestellung des allgemeinen Vertreters	1059
§ 48 Teilnahme an den Sitzungen	1061
§ 49 Bedienstete des Kreises	1062

6. Teil. Kreisausschuß

§ 50 Zuständigkeiten des Kreisausschusses	1066
§ 51 Zusammensetzung des Kreisausschusses	1070
§ 52 Verfahren des Kreisausschusses	1073

7. Teil. Haushaltswirtschaft, wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung

§ 53 Haushaltswirtschaft und Prüfung	1076
§ 54 Haushaltssatzung	1078
§ 55 Beteiligungsrechte der kreisangehörigen Gemeinden	1080
§ 56 Kreisumlage	1082
§ 56a Ausgleichsrücklage	1090
§ 56b Haushaltssicherungskonzept	1091
§ 56c Sonderumlage	1093

8. Teil. Aufsicht und staatliche Verwaltung im Kreis

§ 57 Aufsicht	1097
§ 58 Träger der staatlichen Verwaltung	1098
§ 59 Der Landrat als untere staatliche Verwaltungsbehörde	1101
§ 60 Verantwortung des Landrats	1104
§ 61 Dienstkräfte, Bereitstellung von Einrichtungen	1104
§ 62 Ehrenbeamte	1106

9. Teil. Übergangs- und Schlußvorschriften, Sondervorschriften

§ 63 Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung (Experimentierklausel)	1107
§ 64 Auftragsangelegenheiten	1107
§ 65 Durchführung des Gesetzes	1110
§ 66 Inkrafttreten	1111

Sachverzeichnis	1113
------------------------------	-------------