

Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen

begründet von

Univ.-Prof. em. Dr. Dr. h. c. Hans-Uwe Erichsen
Universität Münster

ab der dritten Auflage fortgeführt von

Univ.-Prof. Dr. Johannes Dietlein
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

4. Auflage 2026

Zitiervorschlag: *Dietlein*, Kommunalrecht NRW, Kap. 1 Rn. 1

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in diesem Werk weitgehend auf geschlechtsspezifische Schreibweisen verzichtet und stattdessen das generische Maskulinum verwendet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechteridentitäten.

4. Auflage 2026

ISBN 978-3-7922-0434-4 (Print)

ISBN 978-3-7922-0395-8 (Digital)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten.

Dieses Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes (UrhG) ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Die Verlag W. Reckinger GmbH & Co. KG behält sich eine Nutzung ihrer Inhalte für kommerzielles Text- und Data-Mining (TDM) im Sinne von § 44b UrhG ausdrücklich vor.

© 2026 Verlag W. Reckinger GmbH & Co. KG,

Luisenstr. 100 – 102, 53721 Siegburg

www.reckinger.de | info@reckinger.de

Umschlaggestaltung: Huwer Grafik Design, Hürth

Druck: Druckerei Engelhardt GmbH, Neunkirchen-Seelscheid

Satz: Cicero Computer GmbH, Bonn

6 Kommunale Satzungen

6.1 Grundlagen

Die Rechtsquellenlehre differenziert hinsichtlich der außenrechtsrelevanten „materiellen Gesetze“ zwischen Verfassungsgesetzen, die sich in originäres Verfassungsrecht und verfassungsändernde Gesetze untergliedern, Parlamentsgesetzen (auch „einfache“ Gesetze genannt) sowie untergesetzlichen (sublegalen) Normen, zu denen Rechtsverordnungen und Satzungen zählen.¹ Verordnungs- und Satzungsgebung stellen dabei dogmatisch zu trennende Ausprägungen exekutiver Normsetzung dar. Während die Verordnungsgebung eine vom (Bundes- oder Landes-)Parlament „abgeleitete“ Normsetzung der Exekutive darstellt und daher dem „Totalvorbehalt“ eines nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmten (Parlaments-)Gesetzes unterliegt (Art. 80 GG, Art. 70 LV),² bildet die Satzungsgebung ein wesentypisches Instrument der Eigenorganisation und autonomen Aufgabenbewältigung funktionaler wie kommunaler Selbstverwaltungsträger.³ Die Befugnis zur Satzungsgebung ist insoweit der Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung immanent⁴ und unter dem Begriff der „Rechtsetzungshoheit“ als zentrales Element der sog. objektiven Rechtsinstitutionsgarantie anerkannt.⁵ Die Befugnis der Gemeinden zum Erlass von „Ortsrecht“ in Gestalt von Satzungen folgt somit, soweit diese der Selbstorganisation sowie der Erfüllung der örtlichen Aufgaben dienen, unmittelbar aus der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG bzw. Art. 78 Abs. 2 LV. Einfachgesetzlich ausgestaltet wird sie für die Gemeinden und Kreise durch § 7 GO NRW bzw. § 5 KrO NRW, sodass die Satzungsgebung grundsätzlich ohne zusätzliche sondergesetzliche Ermächtigungen möglich ist.⁶ Die in den genannten Regelungen konkretisierte Regelungshoheit betrifft freilich nur die Organisation und Ordnung des eigenen Aufgabenbereichs und ermächtigt aus sich heraus nicht zu Eingriffen in die Grundrechte Dritter bzw. zu sonstigen grundrechtswesentlichen Maßnahmen. Hier greift

1 Zum Sonderfall der (nach tradierter Lehre innenrechtsbezogenen) „Sonderverordnungen“ zur Regelung der Benutzungsverhältnisse bei einer gemeindlichen Einrichtung → Kap. 8 Rn. 14; aus der Rspr. hierzu zuletzt OVG Koblenz, NVwZ 2020, 170 (172).

2 Allgemein zur Abgrenzung von Rechtsverordnungen vgl. auch *Kirchhof*, in: Starck, Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. II, 1976, S. 50 (86 f.); *Ehlers/Pünder*, in: Ehlers/Pünder, Allg. VerwR, § 2 Rn. 50 f. mit Verweis auf *Möstl*, in: Ehlers/Pünder, Allg. VerwR, § 20 Rn. 1 ff.; *Scholler/Scholler*, in: HkWP, Bd. I, § 23 Rn. 5.

3 Vgl. BVerfGE 10, 20 (49 f.); 33, 125 (156 f.); vgl. auch *Mann*, in: BK GG, Art. 28 Rn. 225, Stand: Februar 2018, Lfg. 189; *Bätge*, in: Hofmann/Bätge/Wiesner, Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, 20. Auflage 2023, Erl. 2.4.1.2; *Ehlers/Pünder*, in: Ehlers/Pünder, Allg. VerwR, § 2 Rn. 55; vertiefend auch *Möstl*, in: Ehlers/Pünder, Allg. VerwR, § 20 Rn. 19; *Röhl*, in: Schoch/Eifert, Bes. VerwR, Kap. 2 Rn. 143; *Schmidt-Aßmann*, Die kommunale Rechtsetzung im Gefüge der administrativen Handlungsformen und Rechtsquellen, 1981, S. 4; eingehende Erläuterung mit verschiedenen Definitionsansätzen bei *Ellerbrok*, Die öffentlich-rechtliche Satzung, 2020, S. 48 ff.

4 Vgl. *Hellermann*, in: Dietlein/Hellermann, ÖffR in NRW, § 2 Rn. 219; *Röhl*, in: Schoch/Eifert, Bes. VerwR, Kap. 2 Rn. 144; *Möstl*, in: Ehlers/Pünder, Allg. VerwR, § 20 Rn. 19; *Burgi*, KommR, § 15 Rn. 1.

5 Hierzu → Kap. 3 Rn. 49.

6 *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 5 unter Bezugnahme auf OVG NRW, NVwZ-RR 1998, 198 f.

vielmehr der grundrechtliche Vorbehalt des (formellen) Gesetzes. Eingriffsrelevante Satzungen, wie sie etwa im Bereich der Bauleitplanung oder des kommunalen Abgabenrechts anzutreffen sind, bedürfen mithin einer zusätzlichen formalgesetzlichen Ermächtigung durch den zuständigen Gesetzgeber, wie sie in zahlreichen Einzelgesetzen normiert ist.⁷

6.1.1 Satzungsbefugnis

- 2 Die Regelungen des § 7 GO NRW bzw. § 5 KrO NRW gestalten die verfassungsrechtlich gewährleistete Satzungsautonomie der Gemeinden und Kreise einfachgesetzlich aus. Auch auf der Ebene der Landschaftsverbände ist mit § 6 LVerbO deren Satzungsbefugnis zur Regelung der eigenen Angelegenheiten festgeschrieben.⁸ Die Satzungsbefugnis erstreckt sich regelmäßig über den gesamten Bereich der Selbstverwaltung, d. h. auf Fragen der inneren Ordnung ebenso wie auf die Wahrnehmung der eigenen (örtlichen bzw. kreiskommunalen oder landschaftsverbandlichen) Aufgaben, gleichviel, ob es hierbei um freiwillige oder um pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben geht.⁹ Im monistischen Aufgabenkonzept der Landesverfassung sind zugleich auch die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung¹⁰ in dieses Selbstverwaltungskonzept einbezogen, auch wenn die Anwendungsfelder für kommunale Satzungen hier aufgrund landesrechtlicher Vorgaben in der Regel eher gering sein werden.¹¹ Allerdings wird dem strukturellen Unterschied zwischen Verordnungs- und Satzungsgebung in der einfachen Gesetzgebung nicht immer vollumfänglich Rechnung getragen. Beispielhaft kann insoweit auf die gesetzliche Ermächtigung zur ordnungsbehördlichen Verordnungsgebung durch § 27 Abs. 1 OBG NRW verwiesen werden. Denn ungeachtet der Qualität der ordnungsbehördlichen Gefahrenabwehr als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung ist diese Aufgabe gegenständlich richtigerweise – jedenfalls auch¹² – auf den örtlichen Wirkungskreis bezogen.¹³ Geht es aber in der Sache um den Erlass von „Ortsrecht“, wäre es systematisch stimmig gewesen, anstelle eines Verordnungserlasses einen Satzungserlass vorzusehen. Dass eine Satzungsgebung im Bereich des örtlichen Si-

⁷ Hierzu → Kap. 6 Rn. 7.

⁸ → Kap. 10 Rn. 47 f.

⁹ Vgl. *Hellermann*, in: Dietlein/Hellermann, *ÖffR in NRW*, § 2 Rn. 226; *Röhl*, in: Schoch/Eifert, *Bes. VerwR*, Kap. 2 Rn. 144; *Ellerbrok*, *Die öffentlich-rechtliche Satzung*, 2020, S. 125 f.

¹⁰ Eingehend hierzu → Kap. 3 Rn. 34 f.

¹¹ Vgl. aber z. B. im Bereich des Brandschutzes als gemeindliche Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung (§ 2 Abs. 2 BHKG) vereinzelte satzungsrechtliche Regelungsbefugnisse etwa nach § 21 Abs. 1 Satz 3 BHKG.

¹² Vgl. hierzu auch die Rspr. des BVerfG, derzufolge eine Aufgabe nicht hinsichtlich aller ihrer Teilaspekte eine örtliche Angelegenheit darstellen muss, um in den Schutzbereich von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zu fallen, siehe BVerfG, NVwZ 2018, 140 ff. m. Anm. *Bruening*, unter Verweis u. a. auf BVerfG, NVwZ 2015, 728 ff.

¹³ Zumindest im Sinne einer „Mischaufgabe“ wohl auch die Gesetzesbegründung zum OBG NRW, vgl. LT-Drs. 2/1441 vom 12. Februar 1954, S. 25 f., wo die „immer stärkere Verflechtung von Aufgaben der Gefahrenabwehr mit der allgemeinen Tätigkeit der Verwaltung“ betont wird und lediglich von einer „nach wie vor [...] erhebliche[n] Staatsbezogenheit“ der solchermaßen veränderten Gefahrenabwehr die Rede ist. Vgl. in diesem Kontext auch die Zuordnung des örtlichen Sicherheitsrechts zur örtlichen Selbstverwaltung in § 184 Buchst. b der Paulskirchenverfassung von 1849 („Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten mit Einschluß der Ortspolizei“).

cherheitsrechts wegen der hiermit verbundenen Grundrechtseingriffe einer formalgesetzlichen Ermächtigung bedarf,¹⁴ steht dabei außer Frage. Von eher akademischer Natur ist dagegen die Frage, ob die allgemeinen Satzungsermächtigungen in § 7 GO NRW und § 5 KrO lediglich deklaratorischer Natur sind, indem sie allein eine verfassungsunmittelbar vorgegebene Kompetenz der kommunalen Selbstverwaltungsträger bestätigen, oder ob ihnen ein konstitutiver Regelungsgehalt zukommt.¹⁵ Ordnet man die „Rechtsetzungshoheit“ der objektiven Rechtsinstitutionsgarantie und damit der einrichtungsrechtlichen (institutionellen) Dimension der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zu, die ihrer Natur nach auf Ausformung durch einfaches Gesetzesrecht angelegt ist,¹⁶ wird man einen ausgestaltenden und damit konstitutiven Regelungsinhalt der § 7 GO NRW, § 5 KrO NRW und § 6 LVerbO bejahen müssen. Gleichwohl handelt es sich bei ihnen auch bei dieser dogmatischen Einordnung um „verfassungsgeschuldete“ Normen, die jedenfalls dem Grunde nach nicht zur Disposition des parlamentarischen Gesetzgebers stehen.

Mit der Satzungsgebung ist den Kommunen die Möglichkeit eröffnet, ihren Bereich durch „Ortsrecht“ bzw. „Kreisrecht“ in einer Weise zu gestalten, die ihren je eigenen sachlichen Gegebenheiten und den durch ihr Repräsentativorgan entwickelten Vorstellungen entspricht. Allerdings bedienen sie sich in der Praxis nicht selten der Übernahme von Mustersatzungen.¹⁷ Derartige Mustersatzungen tragen zwar durch ihre ständige Anpassung an Rechtsprechung und Rechtsentwicklung zur Rechtssicherheit bei, verringern aber die an sich angestrebte Vielfalt des kommunalen Ortsrechts.¹⁸

6.1.2 Regelungsinhalte

Den Gemeinden und Kreisen steht mit der Satzung eine vielfältig verwendbare Handlungsform zur Verfügung.¹⁹ Satzungen sind etwa ein wichtiges Instrument gemeindlicher Planung (Haushaltssatzung, Bebauungsplan); sie finden sich zudem vielfältig im Kontext der Gestaltung kommunaler Verwaltungsorganisation (Hauptsatzung, Eigenbetriebssatzung). Nicht zuletzt dienen sie der Regelung auch von Außenbeziehungen zwischen der Kommune und ihren Einwohnern (Benutzungssatzungen für kommunale öffentliche Einrichtungen), wenngleich eingriffrechtlich relevante Regelungen (Steuer- und Beitragssatzungen) hierbei nicht mehr allein auf die Selbstorganisationsbefugnis der Gemeinde gegründet werden können, sondern entsprechend dem Vorbehalt des Gesetzes einer gesonderten Ermächti-

14 Hierzu → Kap. 6 Rn. 7.

15 Vgl. hierzu *Lange*, KommR, Kap. 12 Rn. 3; *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 1; so schon *Bethge*, NVwZ 1983, 577 (579); *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1990, 920 (921); *Schmidt-Jortzig*, ZG 1987, 193 (195); *Maurer*, DÖV 1993, 184 (190); *Gönnenwein*, Gemeinderecht, 1963, S. 145 m. w. N.

16 → Kap. 3 Rn. 49.

17 Vgl. jüngst etwa die Mustersatzung für die kommunale Unterschwellenvergabe → Kap. 9 Rn. 144.

18 Vgl. zum Erlass von Mustersatzungen auch *Schink*, ZG 1986, 33 (37 ff.); kritisch *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1990, 920 (923).

19 Vgl. *Bätge*, in: Hofmann/Bätge/Wiesner, Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, 20. Auflage 2023, Erl. 2.4.1.1; *Scholler/Scholler*, in: HkWP, Bd. I, § 23 Rn. 10; *Schmidt-Jortzig*, ZG 1987, 193 (195 ff.).

gung durch ein formelles Gesetz bedürfen.²⁰ Aufgrund der unterschiedlichen Bindungswirkungen und Rechtsfolgen der verschiedenen Satzungsinhalte wird teilweise eine Differenzierung zwischen Satzungen im materiellen bzw. engeren Sinne und Satzungen im formellen bzw. weiteren Sinne befürwortet. Unter erstere sollen abstrakt-generelle Regelungen mit Außenwirkung fallen; unter letztere die im Übrigen als Satzungen bezeichneten Regelungen.²¹ Zusätzlicher Erkenntnisgewinn dürfte mit dieser Distinktion nicht verbunden sein.

6.1.3 Grenzen der kommunalen Satzungsautonomie

- 5 § 7 Abs. 1 Satz 1 GO NRW und § 5 Abs. 1 Satz 1 KrO NRW realisieren die verfassungsrechtlich in der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG bzw. Art. 78 Abs. 2 LV) verbürgte Satzungsautonomie als Rechtsetzungsbefugnis eines Exekutivorgans im Wege einer „Generalzuständigkeit“. ²² Unbestritten gilt der Vorrang des Gesetzes. Dies wird durch § 7 Abs. 1 Satz 1 GO NRW und § 5 Abs. 1 Satz 1 KrO NRW nochmals hervorgehoben („soweit Gesetze nichts anderes bestimmen“). Bei einem Verstoß gegen höherrangiges Recht ist die Satzung damit nichtig, soweit die höherrangigen Normen nichts anderes regeln.²³
- 6 Keine näheren Vorgaben für die kommunale Satzungsgebung ergeben sich aus dem in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG speziell für Verordnungsermächtigungen formulierten Gebot, Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Ermächtigung zur exekutiven Normsetzung formalgesetzlich festzulegen;²⁴ dieses Gebot ist auf die Ermächtigung demokratischer Gremien von Selbstverwaltungsträgern zum Erlass von Satzungen nicht, auch nicht entsprechend, anwendbar.²⁵ Das ergibt sich neben dem Wortlaut des Art. 80 Abs. 1 GG, der sich ausdrücklich nur auf Rechtsverordnungen bezieht, auch aus systematischen Erwägungen. Denn allein bei der Verordnungsgebung handelt es sich um eine delegierte Normsetzung, durch die das Parlament eigene Regelungsbefugnisse weiterreicht, wohingegen die Satzungsgebung der Kommunen eine eigene demokratische Legitimität über die unmittelbar gewählten kommunalen Vertretungskörperschaften für sich in Anspruch nehmen kann.²⁶ Entsprechen-

20 → Kap. 6 Rn. 7.

21 So etwa *Ossenbühl*, in: HdBStR, Bd. V, § 105 Rn. 44; *Maurer*, DÖV 1993, 184 (187); unter besonderer Berücksichtigung der Haushaltssatzung *Engels/Krausnick*, KommR, Teil 2 § 3 Rn. 6 f.; ausführlich bereits *Gönnenwein*, Gemeinderecht, 1963, S. 152 f.

22 Der von *Bethge*, NVwZ 1983, 577 (579) geprägte Begriff der Generalermächtigung ist dagegen etwas missverständlich, da es jedenfalls nicht um eine Ermächtigung zu grundrechtsbeschränkenden Regelungen geht.

23 Vgl. dazu allgemein *Erichsen*, Staatsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit, Bd. I, 3. Auflage 1982, S. 85 ff.; *Erichsen*, Jura 1995, 550 f.; → Kap. 6 Rn. 13.

24 BVerfGE 12, 319 (325); 21, 54 (62 f.); 33, 125 (157 f.); 49, 343 (362); BVerwG, NVwZ 1990, 867 (868); vgl. zur Rechtsprechung des BVerfG auch *Spanner*, BayVBl. 1986, 225 (229).

25 Vgl. *Röhl*, in: Schoch/Eifert, Bes. VerwR, Kap. 2 Rn. 144; *Ehlers/Pünder*, in: Ehlers/Pünder, Allg. VerwR, § 2 Rn. 55; *Bethge*, NVwZ 1983, 577 (579); *Bleckmann*, DVBl. 1987, 1085 ff.; *Maurer*, DÖV 1993, 184 (188).

26 Mit abweichender Akzentuierung noch *Köttgen*, Kommunale Selbstverwaltung zwischen Krise und Reform, 1968, S. 123 (129), der die Satzungsgebung gleichermaßen als delegierte Gesetzgebung bewertet und dem Erfordernis einer „besonderen Rechtsgrundlage“ unterstellt.

des gilt hinsichtlich der allein auf Rechtsverordnungen anwendbaren landesverfassungsrechtlichen Parallelregelung in Art. 70 Satz 2 LV.²⁷

Stets bedarf neben dem Vorrang des Gesetzes der (insbesondere grundrechtliche) Vorbehalt des Gesetzes der Beachtung. Der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes sagt aus, dass die Exekutive in bestimmten Konstellationen, namentlich im Fall grundrechtsbeschränkender Regelungen, nur aufgrund einer parlamentsgesetzlichen Rechtsgrundlage handeln darf.²⁸ Soweit es um Eingriffe in die grundrechtlich geschützte Sphäre des Bürgers durch oder aufgrund von Satzungen geht, reichen die Generalzuständigkeitsregelungen in § 7 Abs. 1 Satz 1 GO NRW und § 5 Abs. 1 Satz 1 KrO NRW – gemessen am Maßstab des Vorbehalts des Gesetzes – also nicht aus.²⁹ Daher kann aus der allgemeinen Satzungsautonomie der Gemeinden z. B. keine Befugnis zum Erlass einer Satzung abgeleitet werden, die zielgerichtet – etwa durch ein Verbot der Verwendung von Einwegverpackungen – in das Grundrecht der Berufsfreiheit eingreift.³⁰ Ebenso wenig kann aufgrund der allgemeinen Satzungsautonomie ein in das Grundrecht des Art. 13 GG eingreifendes Recht des Abfallbeauftragten begründet werden, Grundstücke zu Kontrollzwecken zu betreten,³¹ oder eine im Hinblick auf Art. 14 GG relevante Verpflichtung begründet werden, beim Gebäudebau solarthermische Anlagen zwingend einbauen zu müssen.³² In vergleichbarer Weise ist in § 9 GO NRW, § 7 KrO NRW für die Anordnung des Anschluss- und Benutzungszwangs eine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage geschaffen worden.³³ Auch die klassische Bauleitplanung findet eine erforderliche formalgesetzliche Fundierung in den Bestimmungen des BauGB, für den Bebauungsplan namentlich in § 10 Abs. 1 BauGB. Erst recht unterliegen Satzungen zur Begründung von Abgabepflichten dem Erfordernis einer formalgesetzlichen Grundlage, wie sie durch § 2 Abs. 1 KAG NRW geschaffen wurde.³⁴ Durchaus folgerichtig enthalten denn auch beispielsweise § 7 Abs. 2 GO NRW, § 5 Abs. 2 KrO NRW für die Schaffung von Ordnungswidrigkeitstatbeständen eine eigenständige Rechtsgrundlage.³⁵

27 Dietlein, in: Dietlein/Hellermann, ÖfR in NRW, § 1 Rn. 149.

28 Vgl. statt aller Ossenbühl, in: HdBSrR, Bd. V, § 101 Rn. 11; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Abs. 3 Rn. 75, Stand: Januar 2022, Lfg. 97.

29 Vgl. OVG NRW, NVwZ 1988, 272 (273); Röhl, in: Schoch/Eifert, Bes. VerwR, Kap. 2 Rn. 145; Ehlers/Pünder, in: Ehlers/Pünder, Allg. VerwR, § 2 Rn. 55; Hellermann, in: Dietlein/Hellermann, ÖfR in NRW, § 2 Rn. 220, 229; Peters, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 5; Ellerbrok, Die öffentlich-rechtliche Satzung, 2020, S. 198.

30 Vgl. BVerwGE 90, 359 (361 ff.).

31 Vgl. VGH BW, DVBl. 1993, 778 (779); kritisch dazu Lübke-Wolf, DVBl. 1993, 762 (765); vgl. in anderem Zusammenhang etwa auch die spezielle Normierung für ein behördliches Betretungsrecht in Art. 24 Abs. 3 BayGO.

32 Vgl. Funke/Papp, JuS 2010, 395 (398 f.); a. A. Böhm/El-Shabassy, LKRZ 2009, 156 (159 f.).

33 Vgl. BVerwG, NVwZ-RR 1990, 96; → Kap. 8 Rn. 48 ff.

34 Hierzu eingehend → Kap. 7 Rn. 13 ff.

35 Vgl. zur „Satzungsbewehrung“ etwa Peters, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 13; Wohland, in: Dedy/Sommer, GO NRW, § 7 Erl. 1; so bereits Menger, VerwArch 1972, 447 (451); siehe auch NdsOVG, DÖV 1986, 341 (342).

- 8 Ausgehend von den Erwägungen, die dem Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt zugrunde liegen, ist auch die Frage zu beantworten, ob für solche kommunalen Entscheidungen, die sich – ohne in Rechte des Bürgers einzugreifen – in nicht nur nebensächlicher Weise auf dessen Grundrechtsausübung auswirken, eine kommunale Satzung und damit eine Regelung (nur) auf Ebene des sublegalen Rechts als Rechtsgrundlage hinreicht.³⁶ Dies kann insbesondere im Rahmen der kommunalen Leistungsverwaltung Relevanz erlangen. Denn auch die Leistungsgewährung kann im Einzelfall für die Verwirklichung der grundrechtlichen Freiheit der Satzungsadressaten ähnlich bedeutsam und intensiv sein wie ein Freiheitseingriff. Die Rechtsprechung hat sich im Bereich der Leistungsverwaltung heute von einer allzu engen Bindung an den klassischen Eingriffsbegriff gelöst. Zum einen nehmen die Gerichte etwa im Kontext der Zugangsgewährung zu kommunalen Einrichtungen rechtfertigungsbedürftige Eingriffe etwa in die Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG nicht erst dann an, wenn bestimmte Äußerungen aktiv untersagt werden; vielmehr reiche es, wenn an Äußerungen „nachteilige Rechtsfolgen [...] geknüpft werden“.³⁷ Zum anderen können Vorgaben in Nutzungsordnungen aber auch „mittelbare“ Grundrechtseingriffe darstellen und auch insoweit dem (grundrechtlichen) Vorbehalt des Gesetzes unterliegen. Entsprechendes hat die Rechtsprechung etwa für eine satzungsrechtliche Vorgabe angenommen, wonach Grabsteine auf kommunalen Friedhöfen nachweislich nicht in Kinderarbeit hergestellt sein dürfen.³⁸ Auch wenn diese Vorgabe nicht unmittelbar auf die berufliche Betätigung von Steinmetzen abziele, entfalte sie doch eine objektiv berufsregelnde Tendenz und unterliege damit den strengen Anforderungen an Eingriffsgesetze. Schließlich hat der Vorbehalt des Gesetzes über die sog. Wesentlichkeitslehre des BVerfG eine erhebliche Ausdehnung erfahren.³⁹ Freilich sollen die Anforderungen an Regelungsdichte und Bestimmtheit eines zu solch grundrechtsrelevanten Maßnahmen ermächtigenden Gesetzes in Konstellationen der Leistungsverwaltung nach teilweise vertretener Auffassung regelmäßig geringer sein als in denen der (traditionellen) Eingriffsverwaltung.⁴⁰ Diese Überlegung erlangt vor allem im Bereich der Nutzungsordnungen kommunaler Einrichtungen Bedeutung, die der Daseinsvorsorge und damit auch der Grundrechtsverwirklichung des Einzelnen dienen und deren Regelungsumfang im Rahmen der Satzungsermächtigung nach §§ 7, 8 GO NRW somit nicht abschließend geklärt ist.⁴¹

6.2 Arten von Satzungen

- 9 Für den Erlass kommunaler Satzungen können über § 7 GO NRW, § 5 KrO NRW hinaus weitere Vorschriften der Gemeinde- bzw. Kreisordnung oder spezialgesetzliche Regelungen des Bundes- und Landesrechts einschlägig sein. Soweit sich aus

36 Vgl. *Bethge*, NVwZ 1983, 577 (579 f.); *Schmidt-Jortzig*, ZG 1987, 193 (200 f.); *Bleckmann*, DVBl. 1987, 1085 (1086 ff.); *Ossenbühl*, in: HdBStR, Bd. V, § 105 Rn. 30.

37 Vgl. BVerwG, NVwZ 2023, 169 (170).

38 BVerwGE 148, 133 ff.; hierzu unten → Kap. 8 Rn. 41.

39 Hierzu etwa *Ossenbühl*, in: HdBStR, Bd. V, § 101 Rn. 49, 57 mit Hinweis auf BVerfGE 34, 165 (192); 40, 237 (248 f.); 41, 251 (260 f.); 47, 46 (79); 49, 89 (131).

40 Vgl. etwa *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Abs. 3 Rn. 118, Stand: Januar 2022, Lfg. 97.

41 → Kap. 8 Rn. 38 ff.

ihnen ergibt, dass der Erlass einer Satzung Pflicht einer Gemeinde bzw. eines Gemeindeverbandes ist, spricht man von sog. Pflichten Satzungen. Satzungen, deren Erlass lediglich unter bestimmten Voraussetzungen vorgeschrieben ist, werden als bedingte Pflichten Satzungen bezeichnet. Von beiden sind die freiwilligen Satzungen zu unterscheiden.⁴²

Zu den Pflichten Satzungen gehören etwa die Hauptsatzung als das Verfassungs- und Organisationsstatut der Körperschaften (§ 7 Abs. 3 GO NRW, § 5 Abs. 3 KrO NRW) und die Haushaltssatzung (§ 78 Abs. 1 GO NRW, § 54 KrO NRW).⁴³ Bedingte Pflichten Satzungen sind beispielsweise der Bebauungsplan (§ 1 Abs. 3, § 2 Abs. 1, § 10 BauGB), die (Eigen-)Betriebssatzung (§ 114 Abs. 1 GO NRW), die Verbandssatzung (§ 7 GkG NRW) und die Sparkassensatzung (§ 6 Abs. 1 SpkG). Freiwillige Satzungen, über deren Erlass die Gemeinden und Gemeindeverbände in eigener Verantwortung entscheiden, sind vielfach in Spezialgesetzen angesprochen, so etwa die Möglichkeit in § 25 Abs. 1 BauGB, durch Satzung ein gemeindliches Vorkaufsrecht zu begründen, oder in § 19 StrWG NRW, durch Satzung Sondernutzungen von der Erlaubnispflicht zu befreien oder deren Ausübung zu regeln.

6.3 Verfahren

Zuständig für den Erlass von Satzungen ist gem. § 41 Abs. 1 Satz 2 Buchst. f, g und h GO NRW bzw. § 26 Abs. 1 Satz 2 Buchst. f und g KrO NRW ausschließlich der Rat der Gemeinde bzw. der Kreistag.⁴⁴ Der Erlass von Satzungen gehört zum Kern der Führungsaufgaben des jeweiligen Vertretungsorgans, also zu den sog. Vorbehaltsaufgaben, die nicht delegierbar sind.⁴⁵ Für das Verfahren der Beschlussfassung fehlt es an einer Spezialregelung; es gelten daher die allgemeinen kommunalrechtlichen Vorschriften über die Rats- bzw. Kreistagssitzungen.⁴⁶ Für einzelne Arten von Satzungen können sich jedoch weitere Regeln aus den für sie einschlägigen speziellen Ermächtigungsnormen ergeben.⁴⁷

Kommunale Satzungen unterliegen gem. § 7 Abs. 1 Satz 2 GO NRW, § 5 Abs. 1 Satz 2 KrO NRW grundsätzlich keiner aufsichtsrechtlichen Vorlage- oder Genehmigungspflicht. Gesetzlich ausdrücklich vorgesehene Genehmigungsvorbehalte⁴⁸

42 Vgl. *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 9; *Hellermann*, in: Dietlein/Hellermann, ÖffR in NRW, § 2 Rn. 226; ausführlich dazu *Lange*, KommR, Kap. 12 Rn. 24 ff.

43 Hierzu vertiefend *Bätge*, in: Hofmann/Bätge/Wiesner, Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, 20. Auflage 2023, Erl. 2.4.1.4 f.

44 Zur umstrittenen Anwendung der Regeln über die Eilzuständigkeit (§ 60 Abs. 1 GO NRW, § 50 Abs. 3 KrO NRW) → Kap. 5 Rn. 80 ff.

45 Vgl. *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 14; *Hellermann*, in: Dietlein/Hellermann, ÖffR in NRW, § 2 Rn. 232; *Röhl*, in: Schoch/Eifert, Bes. VerwR, Kap. 2 Rn. 146.

46 Ein Überblick über aktuelle Rechtsprechung bezogen auf den Satzungserlass bei *Bätge*, DVBl. 2020, 1510 (1511 f.).

47 Etwa für Bauleitpläne, vgl. § 1 Abs. 2 BauGB, die Spezialvorschriften der §§ 2 ff. BauGB; für die Haushaltssatzung § 80 GO NRW; → Kap. 7 Rn. 73 ff.

48 Vgl. etwa § 6 Abs. 1 BauGB für den Flächennutzungsplan sowie § 10 Abs. 2 BauGB für den Bebauungsplan.

oder Anzeigepflichten⁴⁹ dienen grundsätzlich allein der präventiven Rechtmäßigkeitskontrolle; eine weitergehende (kondominiale) Zweckmäßigkeitskontrolle muss sich begründbar aus dem Genehmigungsvorbehalt ableiten lassen.⁵⁰ Sondergesetzliche Genehmigungsvorbehalte erstrecken sich, sofern nichts anderes geregelt ist, auch auf spätere Änderungen der Satzung, nicht aber auf deren Aufhebung.⁵¹ Die erteilte Genehmigung ist ein Verwaltungsakt, der (nur) nach Maßgabe der §§ 48 f. VwVfG NRW rücknehmbar und widerrufbar ist. Nach erfolgter Bekanntmachung der Satzung ist die Aufhebung einer erteilten Genehmigung nicht mehr möglich.⁵² Das Fehlen einer erforderlichen Genehmigung führt aus sich heraus zur Nichtigkeit der Satzung, ohne, dass es auf die formelle und materielle Rechtmäßigkeit des gemeindlichen Satzungsbeschlusses ankäme.⁵³ Satzungen bedürfen der Ausfertigung durch den Bürgermeister und sind gem. § 7 Abs. 4 Satz 1 GO NRW, § 5 Abs. 4 Satz 1 KrO NRW öffentlich bekanntzumachen.⁵⁴ Damit wird den Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips Rechnung getragen, das verlangt, Normen des objektiven Rechts mit Außenwirkung solchermaßen öffentlich zugänglich zu machen, dass der Bürger die Möglichkeit hat, von den Regelungsinhalten sowie den sich daraus ergebenden Rechten und Pflichten Kenntnis zu erlangen.⁵⁵ Die Einzelheiten regelt die von dem für Kommunales zuständigen Ministerium aufgrund § 7 Abs. 5 GO NRW, § 5 Abs. 5 KrO NRW erlassene Bekanntmachungsverordnung,⁵⁶ soweit nicht anderweitig gesetzliche Regelungen besondere Vorgaben zur Bekanntmachung enthalten.⁵⁷ Das Inkrafttreten der Satzung bestimmt sich nach § 7 Abs. 4 Satz 2 GO NRW, § 5 Abs. 4 Satz 2 KrO NRW. Ist kein anderer Zeitpunkt in der Satzung selbst bestimmt, tritt die Satzung demnach mit dem Tage nach der Bekanntmachung in Kraft. Die Geltung kommunaler Satzungen ist regelmäßig unbefristet. Besondere Regelungen hinsichtlich der zeitlichen Geltung enthält § 78 Abs. 3 GO NRW für die Haushaltssatzung.⁵⁸

49 Zwar sind Anzeigepflichten in § 7 GO NRW nicht erwähnt; im Wege des „Erst-Recht-Schlusses“ (argumentum a maiore ad minus) werden sie gleichwohl als milderer Mittel der Rechtskontrolle für zulässig erachtet; vgl. *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 15.2; ein praktisches Beispiel hierfür bietet § 80 Abs. 5 GO NRW, der für die Haushaltssatzung nur noch eine Anzeigepflicht vorsieht. Allgemein zu der Tendenz des Gesetzgebers, an Stelle von Genehmigungsvorbehalten Anzeigepflichten einzuführen *Ipsen*, JZ 1990, 789 (792).

50 Vgl. auch *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 16; *Röhl*, in: Schoch/Eifert, Bes. VerwR, Kap. 2 Rn. 147; *Fallack/Sommer*, in: Kleebaum/Palmen, GO NRW, § 7 Rn. 12.

51 *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 15.

52 Vgl. BVerwG NJW 1987, 1344 (1345); hierzu und zur Frage einer Genehmigung unter bestimmten Maßgaben siehe *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 16.1. und 17.

53 *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 18, dort auch zur Unanwendbarkeit der Präklusionsklausel des § 7 Abs. 6 GO NRW.

54 Siehe zu Rechtsproblemen rund um Ausfertigung und Bekanntmachung auch *Bätge*, DVBl. 2020, 1510 (1513 ff.).

55 Vgl. *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 22.

56 Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von kommunalem Ortsrecht (BekanntmVO) vom 26. August 1999 (GV. NRW. S. 516); vgl. ausführlich dazu *Müller*, VR 2013, 225 (227 ff.).

57 *Wobland*, in: Dedy/Sommer, GO NRW, § 7 Erl. 4; zur Bekanntmachung auch *Hellermann*, in: Dietlein/Hellermann, ÖffR in NRW, § 2 Rn. 235; zu Problemen im Rahmen der COVID-19-Pandemie *Meyer*, NVwZ 2020, 1302 (1307).

58 → Kap. 7 Rn. 83; zur Anwendung auf die Kreise vgl. § 53 KrO NRW.

6.4 Fehler und Fehlerfolgen

Verstöße gegen höherrangiges Recht und zwingende Verfahrens- und Formvorschriften führen grundsätzlich zur Unwirksamkeit einer Rechtsnorm.⁵⁹ Dagegen bleiben Verstöße gegen bloße Ordnungsvorschriften, die keine zwingenden Verfahrensvorgaben aufweisen, grundsätzlich ohne Auswirkungen.⁶⁰ Bezieht sich der Rechtsverstoß nur auf einen abgegrenzten Teil der Satzung, erfasst die Nichtigkeit nur diesen Teil, sofern die Satzung ohne diesen vernünftigerweise noch bestehen kann.⁶¹

Zur Reduzierung langfristiger Rechtsunsicherheit, wie sie etwa nach der Aufhebung von langjährig vollzogenen Satzungen im Bereich des Bauplanungs- oder Kommunalabgabenrechts offenbar geworden war, wurden zunächst im Baurecht (jetzt §§ 214 ff. BauGB) sowie in Anlehnung daran in der Gemeinde- und Kreisordnung (§ 7 Abs. 6 GO NRW, § 5 Abs. 6 KrO NRW) Unbeachtlichkeits- bzw. Rückklauseln normiert.⁶² Danach sind Verstöße gegen kommunale Verfahrens- und Formvorschriften – mit Ausnahme des Fehlens einer vorgeschriebenen Genehmigung und der nicht ordnungsgemäßen Bekanntmachung (vgl. § 7 Abs. 6 Satz 1 Halbsatz 2 Buchst. a und b GO NRW, § 5 Abs. 6 Satz 1 Halbsatz 2 Buchst. a und b KrO NRW) – innerhalb von sechs Monaten nach der Verkündung der Satzung zu rügen, sofern der Mangel nicht bereits vorher⁶³ durch Beanstandung des Bürgermeisters oder Landrats oder Rüge eines Dritten geltend gemacht wurde.⁶⁴ Nach Fristablauf ist die Satzung insoweit nicht mehr angreifbar, sofern beachtet wurde, i. S. d. § 7 Abs. 6 Satz 2 GO NRW bzw. § 5 Abs. 6 Satz 2 KrO NRW bei der öffentlichen Bekanntmachung auf diese Folge hinzuweisen.⁶⁵ Ob die dagegen unter Bezug auf Art. 19 Abs. 4 GG und das Gebot der Rechtmäßigkeit kommunalen Handelns (Art. 20 Abs. 3 GG) erhobenen Bedenken⁶⁶ angesichts der gegenläufigen Verfassungsprinzipien der Rechtssicherheit und der Funktionsfähigkeit kommunal-

59 Siehe *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 26 m. w. N.; *Hellermann*, in: Dietlein/Hellermann, ÖfR in NRW, § 2 Rn. 237.

60 Vgl. *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 26; *Ellerbrok*, Die öffentlich-rechtliche Satzung, 2020, S. 359; *Brüning*, Dt. KommR, § 14 Rn. 74; näher hierzu *Geis*, KommR, § 8 Rn. 37.

61 Vgl. *Brüning*, Dt. KommR, § 14 Rn. 77; *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 26; *Becker/Sichert*, JuS 2000, 348 (352); zur weiterführenden Frage der Normprüfungs- sowie Normverwertungskompetenz *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 26.1 ff.

62 Siehe hierzu allgemein *Lange*, KommR, Kap. 12 Rn. 65 ff.; *Ossenbühl*, NJW 1986, 2805 (2810); *Schmidt-Aßmann*, Die kommunale Rechtssetzung im Gefüge der administrativen Handlungsformen und Rechtsquellen, 1981, S. 16 ff.; *Morlok*, Die Folge von Verfahrensfehlern am Beispiel kommunaler Satzungen, 1988, S. 24 ff., 221 ff.; *Ellerbrok*, Die öffentlich-rechtliche Satzung, 2020, S. 365 f.; zu aktuellen Problemen auch *Bätge*, DVBl. 2020, 1510 (1512 f.).

63 Auch für die Beanstandung durch den Hauptverwaltungsbeamten gem. § 54 Abs. 2 GO NRW, § 39 Abs. 2 KrO NRW gilt insoweit die Frist von sechs Monaten; vgl. *Wilhelm*, NVwZ 1984, 424 (425).

64 Vgl. zum Verhältnis der „Jedermann-Rüge“ aus § 7 Abs. 6 GO NRW bzw. § 5 Abs. 6 KrO NRW und dem Beanstandungsrecht des Bürgermeisters und der Kommunalaufsicht allgemein auch *Lange*, DVBl. 2017, 928 (930 f.).

65 Dazu vertiefend *Paal*, in: Rehn/Cronauge u. a., GO NRW, § 7 Rn. 65, Stand: April 2025, Lfg. 60; *Wobland*, in: Dedy/Sommer, GO NRW, § 7 Erl. 5.

66 Vgl. hierzu *Schmidt-Aßmann*, VR 1978, 85 (85 ff.); *Schmidt-Jortzig*, ZG 1987, 193 (205 f.) m. w. N.; *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1990, 920 (925 f.) m. w. N.; *Maurer*, DÖV 1993, 184 (193).

ler Verwaltung durchgreifen, ist zweifelhaft.⁶⁷ Unterbleibt die Beanstandung bzw. schriftliche Rüge eines Bürgers, so stellt sich die Frage, ob die Norm nach Ablauf der sechs Monate nunmehr als rechtmäßig anzusehen ist.⁶⁸ Dagegen ist zunächst einzuwenden, dass Rechtmäßigkeit und Gültigkeit einer Rechtsnorm nicht vom Verhalten Privater abhängen dürfen.⁶⁹ Des Weiteren ist zu bedenken, dass zum traditionellen Bestand der Verwaltungsrechtsdogmatik die Annahme gehört, dass Rechtsnormen, die gegen höherrangiges Recht verstoßen, nichtig, d. h. unwirksam sind.⁷⁰ Diese Sicht liegt auch § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO zugrunde und ist Voraussetzung für die – allgemein anerkannte – Zulässigkeit inzidenter richterlicher Normenkontrolle. Hiervon für §§ 214 ff. BauGB, § 7 Abs. 6 GO NRW, § 5 Abs. 6 KrO NRW abzugehen, besteht – entgegen anderslautender Stimmen in der Literatur⁷¹ – auch angesichts der Rezeption der traditionellen Rechtsauffassung durch den Gesetzgeber⁷² kein Anlass. Denn als Rechtsfolge der Unbeachtlichkeitsanordnung normiert § 7 Abs. 6 GO NRW bzw. § 5 Abs. 6 KrO NRW allein die Sanktionslosigkeit der Verfahrens- und Formfehler. Die Rechtslage bleibt daher unverändert; eine Heilung tritt nach dem Gesetzeswortlaut mangels nachträglicher Erfüllung der jeweils verletzten Verfahrens- und Formvorschriften gerade nicht ein.⁷³ Durch die genannten Vorschriften wird vielmehr nur die Berücksichtigung bestimmter Verfahrensmängel bei der Beurteilung der Wirksamkeit von Satzungen ausgeschlossen.⁷⁴ Die Unbeachtlichkeitswirkung tritt dabei nach § 7 Abs. 6 GO NRW bzw. § 5 Abs. 6 KrO NRW sechs Monate nach der Verkündung der Satzung ein. Maßgeblicher Zeitpunkt des Fristbeginns ist somit die Bekanntmachung nach Maßgabe von § 7 Abs. 4 und 5 GO NRW bzw. § 5 Abs. 4 und 5 KrO NRW; die Fristberechnung richtet sich nach den §§ 187 ff. BGB. Bis zum Fristablauf ist eine formell fehlerhafte Satzung „schwebend unwirksam“.⁷⁵ Die Unbeachtlichkeitswirkung ist dabei nicht nur auf ein gerichtliches Verfahren beschränkt, sondern wirkt umfassend. Sie kann sich grundsätzlich auf alle Verfahrens- und Formerfordernisse der GO NRW bzw. der KrO NRW beziehen. Darüber hinaus sind ebenfalls Verstöße gegen Verfahrens- und Formanforderungen umfasst, die auf die aufgrund der GO NRW bzw. KrO NRW erlassenen Rechtsvorschriften sowie die von der Vertretungskörperschaft erlassene Geschäftsordnung zurückgehen.⁷⁶

67 Vgl. *Hill*, DVBl. 1983, 1 (7) für den Verstoß gegen kommunale Mitwirkungsverbote.

68 Vgl. *Schäfer*, NJW 1978, 1292 (1293); *Neuhausen*, StUGB 1980, 69 (72) zu § 155a BBauG a. F. (jetzt § 214 BauGB).

69 Vgl. *Maurer*, in: FS für Otto Bachof, 1984, S. 215 (231); *Maurer*, DÖV 1993, 184 (193 f.); *Hill*, DVBl. 1983, 1 (4 f.); *Hill*, Gutachten zum 58. DJT, 2010, Teil D, S. 51 f.

70 Vgl. etwa *Hill*, DVBl. 1983, 1 (4); hierzu auch *Ossenbühl*, NJW 1986, 2805 (2806 ff.).

71 So etwa *Lange*, KommR, Kap. 12 Rn. 70; *Hill*, DVBl. 1983, 1 (5 f.).

72 Vgl. zu § 155a BBauG a. F. BT-Drs. 8/2885, S. 35 f., 45 f.

73 Siehe auch *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 29 m. w. N.; *Paal*, in: Rehn/Cronauge u. a., GO NRW, § 7 Rn. 62, Stand: April 2025, Lfg. 60.

74 Vgl. *Maurer*, in: FS für Otto Bachof, 1984, S. 215 (231 ff.); *Wilhelm*, NVwZ 1984, 424 (425); wohl auch *Ossenbühl*, NJW 1986, 2805 (2810); *Hill*, DVBl. 1983, 1 (193 f.).

75 So auch *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 31; *Lange*, KommR, Kap. 12 Rn. 71; *Schäfer*, NJW 1978, 1292 (1293); *Becker/Sichert*, JuS 2000, 348 (352).

76 Siehe auch *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 32.

Im Hinblick auf die Unvereinbarkeit des Satzungsinhalts mit höherrangigem Recht, also dessen materielle Rechtswidrigkeit, bestehen im kommunalen Satzungsrecht – mit Ausnahme des Baurechts – keine besonderen Ausnahmen zum Grunddogma der Nichtigkeit ohne Heilungsmöglichkeit.⁷⁷ Bedeutung haben hier vor allem der Verstoß gegen Gesetze, die in der Normenhierarchie der Satzung vorgehen, sowie insbesondere der Verstoß gegen spezielle Ausprägungen des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 20 Abs. 3 GG in Form der Normenklarheit und speziell des Bestimmtheitsgrundsatzes.⁷⁸ Entfällt ein einmal eingetretener Verstoß gegen höherrangiges Recht nachträglich, weil etwa das entgegenstehende Gesetz geändert wurde, so wird die Satzung hierdurch nicht nachträglich wirksam. Der Satzungsgeber muss die Satzung vielmehr erneut erlassen, wenn er den Satzungsinhalt bei geänderter Rechtslage aufrechterhalten möchte. Nach herrschender Meinung führt die Nichtigkeit einer Satzung allerdings nicht dazu, dass die Verwaltung ohne Weiteres befugt wäre, die Satzung unangewendet zu lassen; vielmehr muss sie – soweit die Satzung nicht durch die Aufsichtsbehörde oder ein Gericht für nichtig erklärt worden ist – auf die Aufhebung der Satzung durch die Vertretungskörperschaft hinwirken; die Verwaltung hat insoweit zwar eine Normprüfungs- aber keine Normverwerfungskompetenz.⁷⁹

Ist die ursprünglich erlassene Satzung wegen eines Verstoßes gegen höherrangiges Recht materiell rechtswidrig und damit nichtig, stellt sich in einigen Konstellationen die Frage nach der Möglichkeit einer „Reparatur“. Diese kommt mangels Heilungsmöglichkeit nur durch das Inkraftsetzen einer neuen, ihrerseits umfassend rechtmäßigen Satzung in Betracht. Im kommunalen Satzungsrecht liegt insbesondere bei Abgabensatzungen gerade auch eine in der Vergangenheit liegende Sachverhalte erfassende Reparatur im (finanziellen) Interesse der Kommunen.⁸⁰ Denn hat sich die ursprüngliche Abgabensatzung als unwirksam herausgestellt, so sind alle aufgrund der Satzung ergangenen Einzelakte, insbesondere Steuer-, Gebühren-, oder Beitragsbescheide, rechtswidrig und somit (falls nicht bereits formelle Bestandskraft eingetreten ist) anfechtbar. Regelmäßig wird insoweit eine Ersetzung der nichtigen Satzung durch ein auf den Erlasszeitpunkt des nichtigen Satzungsrechts rückwirkendes Inkraftsetzen einer neuen, rechtmäßigen Satzung zu prüfen sein. Ein solches Vorgehen unterliegt allerdings den engen Grenzen des aus Art. 20 Abs. 3 GG und den Prinzipien der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes abzuleitenden Rückwirkungsverbots, wobei sich im Einzelfall diffizile verfassungsrechtliche Probleme stellen können.⁸¹ Soweit entsprechenden Ersetzungsregelungen „echte“ Rückwirkung zukommt, wird ein rückwirkendes Inkraftsetzen aufgrund der Schutzinteressen der Betroffenen allenfalls ausnahmsweise zulässig

⁷⁷ Siehe zu den baurechtlichen Ausnahmen § 214 Abs. 2, 3 Satz 2 Halbsatz 2, § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, 3 BauGB.

⁷⁸ Ausführlich hierzu *Lange*, KommR, Kap. 12 Rn. 77.

⁷⁹ NdsOVG, NVwZ 2000, 1061 (1062); SaarlOVG, NVwZ 1993, 396; *Fallack/Sommer*, in: Kleebaum/Palmen, GO NRW, § 7 Rn. 29; *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 26.1.

⁸⁰ Ausführlich hierzu *Geis*, KommR, § 8 Rn. 24 ff.; *Lange*, KommR, Kap. 12 Rn. 85 ff.

⁸¹ Zum Rückwirkungsverbot vgl. etwa BVerfGE 11, 139 (145 f.); 30, 367 (386); 101, 239 (263); 123, 186 (257); 132, 302 (318); 135, 1 (13 Rn. 38); 148, 217 (255 Rn. 135).

sein;⁸² die Rechtsprechung nennt insoweit namentlich zwingende Gründe des gemeinen Wohls, aber auch Sonderkonstellationen eines fehlenden schutzbedürftigen Vertrauens des Einzelnen.⁸³ Im Bereich kommunaler Abgabensatzungen soll es nach der Rechtsprechung etwa dann an der Schutzwürdigkeit fehlen, wenn sich der Bürger bereits aufgrund der nichtigen Abgabensatzung auf eine Abgabe dieser Art und für diesen Tatbestand grundsätzlich einstellen musste und er deshalb nicht damit rechnen konnte, auf Dauer von dieser Abgabe verschont zu bleiben,⁸⁴ aber auch im Fall einer unklaren und verworrenen Rechtslage.⁸⁵ Entsprechendes soll auch gelten, wenn der Bürger – wie im Fall von Beitrags- oder Gebührensatzungen – Sondervorteile entgegengenommen hat, deren Unentgeltlichkeit er grundsätzlich nicht erwarten kann, und deshalb auf jeden Fall mit einer entsprechenden Vorteilsabschöpfung rechnen muss.⁸⁶ Freilich bleibt diese Reparaturmöglichkeit auf die fehlerbehafteten Bestimmungen beschränkt, sodass „bei Gelegenheit“ solcher rückwirkenden Mängelbeseitigungen nicht zugleich schon vormalig rechtmäßige Regelungen durch neue Regelungen zum Nachteil des Beitragspflichtigen ersetzt werden dürfen.⁸⁷

6.5 Rechtsschutz

- 17 Neben den verwaltungsinternen Kontrollmöglichkeiten eines Satzungsbeschlusses wie Widerspruch und Beanstandung durch das gemeindeinterne Organ (§ 54 GO NRW bzw. § 39 KrO NRW) sowie aufsichtsrechtlichen Maßnahmen bestehen auch gerichtliche Kontrollmöglichkeiten kommunaler Satzungen.

6.5.1 Rechtsschutz der Satzungsadressaten

- 18 Eine gerichtliche Überprüfung kommunaler Satzungen von Seiten der Satzungsadressaten kann als inzidente Normenkontrolle und als prinzipale Normenkontrolle stattfinden.
- 19 Wird Rechtsschutz gegen einen aufgrund einer Satzung ergangenen Vollzugsakt begehrt, hat das Gericht in diesem Verfahren die Rechtmäßigkeit der Satzung inzident zu prüfen. Als statthafte Rechtsschutzform kommt hierfür eine gegen den Vollzugsakt erhobene Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Var. 1 VwGO) in Betracht. Denn eine materiell oder formell rechtswidrige Satzung ist nichtig und kann daher – von Fällen der Unbeachtlichkeit gem. § 7 Abs. 6 GO NRW, § 5 Abs. 6 KrO NRW, §§ 214 ff. BauGB abgesehen⁸⁸ – nicht Rechtsgrundlage des angegriffenen

82 BVerfGE 13, 261 (271); 45, 142 (167 f.); 101, 239 (262 f.); 132, 302 (318 Rn. 42); 135, 1 (13 Rn. 37, 21 Rn. 60); 148, 217 (255 Rn. 135).

83 Vgl. etwa VerfGH Bayern, BayVBl. 2005, 399 (400); allg. auch BVerfGE 13, 261 (272); 18, 429 (439); 30, 367 (387); 88, 384 (404); 95, 64 (86 f.); 122, 374 (394); 135, 1 (22 Rn. 62).

84 BVerfG, NVwZ 2010, 313 (314 f.); zur Zulässigkeit eines rückwirkenden Inkraftsetzens von Abgabensatzungen vgl. auch BVerwGE 50, 2 (7 ff.) 67, 129 (130 ff.).

85 Vgl. etwa VerfGH Bayern, BayVBl. 2005, 399 (400); allg. auch BVerfGE 13, 261 (272); 18, 429 (439); 30, 367 (388); 50, 177 (193 f.); 88, 384 (404); 122, 374 (394); 126, 369 (393 f.); 135, 1 (22 Rn. 62).

86 BVerfG, NVwZ 2010, 313 (314).

87 OVG NRW, NVwZ-RR 1991, 664 ff., das allerdings Reparaturmöglichkeiten für lückenhafte Regelungen nicht ausschließt.

88 → Kap. 6 Rn. 14.

Einzelaktes sein und bleibt im betreffenden Verfahren außer Betracht. Eine allgemein verbindliche Feststellung der Nichtigkeit des Rechtssatzes erfolgt im Rahmen der Inzidentkontrolle allerdings nicht.⁸⁹ Aus der Sicht der Betroffenen ist diese Form des Rechtsschutzes auch insofern nachteilig, als sie eine Überprüfung der für unwirksam gehaltenen Satzung erst nach Ergehen des Ausführungsaktes ermöglicht.⁹⁰

Für einen unmittelbaren Angriff gegen eine Satzung und ggf. eine allgemeine Nichtigkeitsklärung der Norm ist das Verfahren der prinzipialen Normenkontrolle des § 47 Abs. 1 VwGO vorgesehen. Es ist gem. § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO kraft Bundesrechts gegenüber baurechtlichen Satzungen⁹¹ statthaft. Von der Ermächtigung des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, die prinzipiale Normenkontrolle auch für andere (insbesondere auch kommunale) Satzungen vorzusehen, hatte NRW lange Zeit keinen Gebrauch gemacht. Diese defizitäre Situation wurde mit Erlass des § 109a JustG NRW zum 1. Januar 2019 beendet.⁹² Seitdem ist die untergesetzliche Normenkontrolle durch das OVG NRW auch in NRW vollumfänglich möglich. Grenzen ergeben sich hier freilich aus der Fristbindung des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.⁹³

Die umfassende Eröffnung der Normenkontrolle nach § 47 VwGO hindert aufgrund der anders gelagerten Schutzrichtung nicht daran, anstelle dieses objektiven Normenkontrollverfahrens den Weg der Feststellungsklage gem. § 43 VwGO mit dem Ziel der inzidenten Feststellung der Unwirksamkeit der Satzung zu wählen. Das Klagebegehren wäre in diesem Fall auf die Feststellung gerichtet, dass auf Grundlage der Satzung ein Rechtsverhältnis zwischen dem Kläger und der Gemeinde nicht besteht. Das Bestehen oder Nichtbestehen des Rechtsverhältnisses hängt insofern von der Wirksamkeit der Satzung ab, die selbst nur Vorfrage der Entscheidung ist und somit lediglich zu einer inzidenten Normenkontrolle führt. Eine solche Feststellungsklage führt dementsprechend anders als der Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO nicht zur Feststellung der Nichtigkeit der Satzung mit Inter-omnes-Wirkung.⁹⁴

89 Vgl. *Ossenbühl*, in: HdBStR, Bd. V, § 105 Rn. 63; *Ellerbrok*, Die öffentlich-rechtliche Satzung, 2020, S. 400; *Hellermann*, in: Dietlein/Hellermann, ÖffR in NRW, § 2 Rn. 246; *Schenke*, NVwZ 2016, 720 (720 ff.).

90 Ob dies in jedem Fall zumutbar ist, erscheint fraglich; vgl. aber BVerfGE 31, 364 (367 ff.); dagegen von *Mutius*, VerwArch 1972, 207 (210 f.).

91 Siehe insbesondere §§ 10, 16 Abs. 1, § 25 Abs. 1 Nr. 1, §§ 132, 142 Abs. 3 Satz 1, § 165 Abs. 6 Satz 1 BauGB.

92 GV. NRW. 2018 S. 770 ff.

93 Nach § 133 Abs. 3 Satz 2 JustG NRW ist § 109a JustG NRW nicht auf Rechtsvorschriften (und damit auch auf Satzungen) anzuwenden, die vor dem 1. Januar 2019 bekannt gemacht wurden. Mit Blick auf die Fristbindung des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO dürfte der Übergangsregelung heute kein relevanter praktischer Anwendungsbereich mehr zukommen.

94 *Lange*, KommR, Kap. 12 Rn. 93; *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 13. Auflage 2024, § 18 Rn. 8; *Paal*, in: Rehn/Cronauge u. a., GO NRW, § 7 Rn. 10, Stand: April 2025, Lfg. 60; *Michael*, ZJS 2014, 621 (622).

6.5.2 Rechtsschutz der kommunalen Satzungsgeber gegen aufsichtsrechtliche Maßnahmen

- 22 Auf der anderen Seite besteht eine Rechtsschutzmöglichkeit der Kommunen im Hinblick auf bereits erlassene Satzungen gegen aufsichtsrechtliche Maßnahmen. Insofern kommt vor allem eine Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Var. 1 VwGO gegen die aufsichtsbehördliche Maßnahme in Betracht. Statthaft ist die Anfechtungsklage allerdings nur in den Fällen, in denen es sich bei der aufsichtsbehördlichen Maßnahme um einen Verwaltungsakt i. S. d. § 35 VwVfG NRW handelt. Zweifelhaft ist die Verwaltungsaktqualität der Aufsichtsmaßnahme allein im Hinblick auf die Außenwirkung. Diese ist aber aufgrund der eigenständigen Rechtssubjektivität der Gemeinden und Gemeindeverbände (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 78 Abs. 2 LV) anzunehmen. Aus Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 78 Abs. 2 LV folgt auch die Klagebefugnis der Kommunen. Die Begründetheit setzt voraus, dass die aufsichtsbehördliche Maßnahme rechtswidrig ist. Da die Kommunalaufsichtsbehörde regelmäßig allein die Rechtmäßigkeit des kommunalen Handelns überwacht, ist die Aufsichtsmaßnahme also rechtswidrig, wenn die in Rede stehende Satzung rechtmäßig ist.⁹⁵

6.5.3 Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte

- 23 Über längere Zeit hinweg wurde die Frage einer etwaigen Reduzierung der Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte im Bereich des kommunalen Satzungsrechts kontrovers diskutiert.⁹⁶ Dies sollte etwa durch eine Ergänzung oder Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung bewirkt werden.⁹⁷ Berechtigte Kritik an diesem Ansatz ist jedoch vor allem mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen an den Rechtsschutz i. S. v. Art. 19 Abs. 4 GG geltend gemacht worden.⁹⁸ Auch der Vorschlag, unbestimmte Rechtsbegriffe nur noch im Rahmen einer Willkürkontrolle auf deren Vertretbarkeit hin verwaltungsgerichtlich zur Überprüfung zu stellen, indem in den Gemeindeverfassungen dem satzungsgebenden Organ generelle Beurteilungsspielräume eingeräumt werden,⁹⁹ konnte sich zu Recht nicht durchsetzen. Auch gegen diesen Ansatz spricht die grundgesetzliche Garantie gerichtlichen Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG, die eine generelle Sperre der letztentscheidenden Norminterpretation durch die Gerichte nicht zulässt.¹⁰⁰ Die Debatte hat denn auch weder auf der Ebene des Prozessrechts durch den Bundesgesetzgeber noch auf der Ebene des Gemeindeverfassungsrechts durch den jeweiligen Landesgesetzgeber Durchschlagskraft erlangt. Besonderheiten ergeben sich nach Auffassung der Rechtsprechung immerhin im Zusammenhang mit der gerichtlichen Kontrolle von Bebauungsplänen und Abgabensatzungen. Hier wird dem Klä-

⁹⁵ Vgl. auch *Funke/Papp*, JuS 2010, 395 (396).

⁹⁶ Vgl. allgemein zu Fragen der Reduzierung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte *Püttner*, in: Götz/Klein/Starck, Die öffentliche Verwaltung zwischen Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle, 1985, S. 131 ff.; *Papier*, DÖV 1986, 621 (621 ff.); speziell zur „Stärkung“ des kommunalen Satzungsrechts gegenüber der gerichtlichen Kontrolle *Ipsen*, JZ 1990, 789 (793 ff.); *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1990, 920 (925 f.); *Oebbecke*, NVwZ 2003, 1313 (1313 ff.).

⁹⁷ Vgl. *Schmidt-Eichstaedt*, DVBl. 1985, 645 (648 f.).

⁹⁸ Vgl. *Ipsen*, JZ 1990, 789 (795); *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1990, 920 (925).

⁹⁹ So etwa *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1990, 920 (926).

¹⁰⁰ *Ellerbrok*, Die öffentlich-rechtliche Satzung, 2020, S. 405 f.; *Papier*, DÖV 1986, 621 (624).

ger eine gesteigerte Mitwirkungspflicht auferlegt; die Tatsachengerichte sind auch unter Beachtung des Amtsermittlungsgrundsatzes des § 86 VwGO nicht dazu verpflichtet, sich gleichsam „ungefragt“ auf Fehlersuche zu begeben.¹⁰¹ Das soll insbesondere im Fall inzidenter Satzungskontrolle Bedeutung erlangen, wenn der Kläger keine Bedenken gegen die formelle oder materielle Wirksamkeit der Satzung erheben hat.¹⁰² Bei der Kontrolle von Abgabensatzungen soll es zudem sachgerecht und ausreichend sein, die Kalkulation des Abgabensatzes nur auf substantiierte Einwände hin zu überprüfen.¹⁰³ Auch bei Bebauungsplänen soll es in der Regel nicht erforderlich sein, ohne entsprechende Rüge in die Fehlersuche einzutreten.¹⁰⁴ Das BVerwG betont freilich, dass die Mahnung vor einer ungefragten Fehlersuche keinen Rechtssatz darstelle, sondern eine Maxime richterlichen Handelns umschreibe, die die Geltung des Amtsermittlungsgrundsatzes nicht in Frage stelle; eine umfassende Prüfung des Satzungsrechts stellt insoweit keinen Verfahrensfehler dar.¹⁰⁵

101 Vgl. dazu insbesondere BVerwG, NVwZ 2002, 1123 (1125); NVwZ 2007, 223; ZfBR 2017, 675 (677 Rn. 29); kritisch aber etwa *Breunig*, in: BeckOK VwGO, § 86 Rn. 57.1.

102 BVerwG, Beschluss vom 11. Januar 2008 – 9 B 54.07 – BeckRS 2008, 32136, Rn. 7.

103 BVerwG, NVwZ 2002, 1123 (1125).

104 BVerwG, NVwZ 1999, 986 (987); SaarLOVG, Urteil vom 23. Mai 2019 – 2 C 44/18 – BeckRS 2019, 10211, Rn. 18 m. w. N.

105 BVerwG, NVwZ 2007, 223; Beschluss vom 17. Mai 2018 – 4 B 20.18 – BeckRS 2018, 10439; SaarLOVG, Beschluss vom 16. Mai 2019 – 4 L 115/18 – BeckRS 2019, 10585, Rn. 17.

Stichwortverzeichnis

Die Angaben beziehen sich auf die jeweiligen **Kapitel** und Randnummern.

A

Abberufung

- der Beigeordneten 5 155
- der Landesräte 10 45
- der Vertreter in Unternehmen 9 118
- des Bürgermeisters 5 119 ff.
- des Direktors des Landschaftsverbandes 10 39
- des Direktors des Regionalverbandes Ruhr 11 84, 92
- des Kreisdirektors 5 189
- des Landrates 5 189
- des Vorsitzenden der Landschaftsversammlung 10 24

Abgabenhoheit 4 36; 7 2

Absolutismus 2 5

Abstimmungen im Gemeinderat
5 98, 99

Abundanzumlage 3 68; 7 2, 44

Abwahl *siehe Abberufung*

Abweichen von Haushaltsansätzen
7 101

Akteneinsichtsrecht des Rates 2 97;
5 40

Aktiengesellschaft *siehe privatrechtliche Unternehmensformen*

allgemeine Aufsicht *siehe Kommunal-
aufsicht*

allgemeine Zuweisungen *siehe Finanz-
ausgleich, Zuweisungen*

allgemeiner Vertreter
des Bürgermeisters 5 151 ff.
des Direktors des Landschaftsverbandes 10 46

allgemeinpolitisches Mandat 3 22;
4 8, 29

Allzuständigkeit
der Gemeinde 3 9, 51
des Rates 5 106

**Altmark-Trans-Entscheidung des
EuGH** 9 9

Anhörungspllicht bei Gebietsreformen
bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden 3 16
bei den Landschaftsverbänden 10 9

Anordnung als Mittel der Kommunalaufsicht 13 31 ff.

Anschluss- und Benutzungszwang
8 48 ff.
Anordnung durch Satzung 8 48, 53
Befreiungen 8 55
Begriff 8 49
Beiträge für ~ 7 39
Beurteilungsspielraum 8 50, 52
Form 8 53
Gesetzesvorbehalt 8 54
Grundfreiheiten 8 56
Grundrechtserheblichkeit 8 54
öffentliche Einrichtung 8 50
öffentliches Bedürfnis 8 51, 52
Rechtsschutz gegen ~ 8 57 ff.
Regionalverband Ruhr 11 105
Übermaßverbot 8 54 ff.
Volksgesundheit 8 50
Zweckverband 11 19

Anstalt, öffentliche *siehe öffentliche
Anstalt*

Anstaltsgewalt *siehe öffentliche
Einrichtung*

Äquivalenzprinzip
bei der Zweckverbandsumlage 11 43
bei Gebühren und Beiträgen
7 31 ff., 43

Arbeitsgemeinschaft, kommunale
siehe kommunale Arbeitsgemeinschaft

Auffangzuständigkeit
des Kreisausschusses 5 181, 183
des Landschaftsausschusses 10 36

Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände

- Aufgabengarantien 3 19 ff., 39 ff.
 - Gemeinden 3 19 ff.
 - Gemeindeverbände 3 39 ff.
 - gesetzliche Umsetzung 3 37 ff., 43 ff.
- Aufgabenhochzonung 3 19, 21, 26 ff.
 - Begrenzungsvorbehalt 3 21
 - Kernbereichsschutz 3 28
 - Kreis/Gemeindeverbände 3 41, 42
 - Rastede-Entscheidung 3 21, 23, 24, 26, 45
 - Rechtfertigungsanforderungen 3 26 ff.
 - Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 3 28
 - Vorrang interkommunaler Kooperation 3 24; 11 4
- Aufgabenmonismus 2 61; 3 31, 32
- Aufgabenübertragung
 - auf Gemeinden 3 29 ff.
 - auf Gemeindeverbände 3 39, 42
 - durch Bundesgesetz 1 4; 3 38, 81
 - durch Landesgesetz 3 32, 41, 82, 85
 - Kostendeckung *siehe Konnexitätsprinzip*
- Auftragsangelegenheiten 3 36, 37; 13 6, 6b, 6c
- Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben der Kreise 3 44 ff.
- Existenzaufgaben der Kreise 3 43
- kreisintegrale Aufgaben 3 43
- kreiskommunale Aufgaben 3 40, 43, 44
- landesverfassungsrechtliche Gewährleistung 3 30 ff.
- örtliche Angelegenheiten/Aufgaben 3 22 ff.
 - allgemeinpolitische Aspekte 3 22, 25
 - Begriff 3 22
 - historische Zuordnung zu ~ 3 23
 - Leistungskraft der Gemeinde 3 24
 - Querschnittsaufgaben 3 22

- verfassungsrechtlicher Aufgabenschutz 3 9 ff., 19 ff.
- Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung 3 34 ff.; 13 6 ff.
- Selbstverwaltungsaufgaben
 - der Gemeinden 3 34, 36, 37
 - der Gemeindeverbände 3 39, 42

Aufgabenprivatisierung *siehe Privatisierung, materielle Privatisierung*

Aufhebung von Ratsbeschlüssen als Mittel der Kommunalaufsicht 13 24 ff.

Auflösung des Rates als Mittel der Kommunalaufsicht 13 41 ff.

Aufsicht *siehe Kommunalaufsicht*

Auftragsangelegenheiten 3 36, 37; 13 6, 6b, 6c

Auftragsvergabe *siehe Vergabe öffentlicher Aufträge*

Aufwanddeckungsprinzip *siehe Beiträge*

Aufwandsteuern *siehe Steuern*

Aufgabenfindungsrecht *siehe Universalitätsprinzip*

Ausgabenhoheit 7 1

Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreise 3 44 ff. der Landschaftsverbände 10 13

Ausgleichsaufgaben *siehe Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände*

Ausländer

- Bürgerbegehren 4 23, 24
- Integrationsrat 4 13
- Partizipationsmöglichkeiten *siehe direkte Demokratie*
- Wahlrecht 4 3, 4; 5 13 ff., 114

Ausschuss der Regionen 14 26, 27

Ausschüsse

- Bezirkssausschüsse 5 171, 172
- des Gemeinderates 5 86 ff.
- Fachausschüsse der Landschaftsversammlung 10 27
- freiwillige Ausschüsse 5 87

- Grundsatz der Spiegelbildlichkeit 5 88
Hauptausschuss 5 93
Kreisausschuss *siehe Kreisausschuss*
Minderheitenschutz für einzelne Ratsmitglieder 5 88
Pflichtausschüsse des Gemeinderates 5 86
sachkundige Bürger 4 74; 5 90
sachkundige Einwohner 4 15; 5 90
Verfahren 5 94
- außerplanmäßige Ausgaben** *siehe Haushaltsplan*
- Äußerungsrechte des Bürgermeisters** 5 139, 140
- B**
- Bauplanungshoheit** *siehe Selbstverwaltungsgarantie, Gemeindehoheiten*
- Beanstandung von Ratsbeschlüssen als Mittel der Kommunalaufsicht** 13 24 ff.
- Beanstandungsrecht**
des Bürgermeisters 5 141 ff.
des Direktors des Landschaftsverbandes 10 43
des Direktors des Regionalverbandes Ruhr 11 94
des Landrats 5 191
- Bedarfszuweisungen** *siehe Finanzausgleich, Zuweisungen*
- Befangenheit von Ratsmitgliedern** 5 57 ff.
drittschützende Wirkung 5 66
Fehlerfolge 5 63 ff.
Rechtsschutz 5 66
Unmittelbarkeit 5 59
Vorteil 5 58
- Beigeordnete** 5 146 ff., 187
Abberufung 5 155
allgemeiner Vertreter 5 151 ff.
Anzahl 5 146
der kommunalen Spitzenverbände 12 48
des Landschaftsverbandes *siehe Landesräte*
des Regionalverbandes Ruhr 11 92
Erster Beigeordneter 5 151
Geschäftsbereich, Festlegung durch 5 149
Geschäftsbereich, Festlegung durch ~ 5 150
Kämmerer 5 154
Vertretungsmacht 5 148
Wahl 5 147
- Beihilfen** *siehe Wirtschaftsförderung*
- Beiträge** 7 38 ff.
Anschluss- und Benutzungszwang 7 38
Aufwandsdeckungsprinzip 7 43
Aufwandsüberschreitungsverbot 7 43
Bemessungsvorgaben 7 43
Einmaligkeit der Abgeltung 7 40
Erhebungspflichten 7 38
Ermächtigungsgrundlage 7 27, 38
Erschließungsbeiträge 7 38
Gesetzgebungskompetenz 3 67
Regionalverband Ruhr 11 105
Straßenausbaubeiträge 7 38
Vorteilsabgeltung 7 41 ff.
wiederkehrender Beitrag 7 40
zeitliche Erhebungsgrenzen 7 42
Zweckverbände 11 42
- Beratung als Mittel der präventiven Kommunalaufsicht** 13 17 ff., 38
- Beschlüsse des Gemeinderates** 5 95 ff.
- Bestellung eines Beauftragten als Mittel der Kommunalaufsicht** 13 36 ff.
- Betriebsausschuss** *siehe öffentlich-rechtliche Unternehmensformen, Eigenbetriebe*
- Bezirksausschüsse** 5 171, 172
- Bezirksverfassung** 5 158 ff.
Einführung einer ~ 2 74 ff.
- Bezirksvertretungen** 5 158 ff.
Anhörungsrecht 5 167 ff.
Entscheidungen 5 163
interne Organisation 5 161 ff.
Rechtsstellung der Mitglieder 5 160

- sonstige Rechte gegenüber Rat und Bürgermeister 5 169
- Verfahren in den ~ 5 162
- Vorbereitung der Entscheidungen 5 128, 166
- Wahl der Mitglieder 5 159
- Zuständigkeiten 5 164 ff.
- Bezirksverwaltungsstellen** 5 174, 175
- Bezirksvorsteher** 5 161
- Bürger** 4 3, 23 ff.
 - Begriff 4 3
 - Ehrenamt, Pflicht zur Übernahme 4 75
 - EU-Ausländer als Bürger 4 3, 4, 23
 - konsultative Bürgerbefragung 4 17
 - Rechtsstellung der ~ 4 23
 - sachkundige 4 74; 5 90
- Bürgerbegehren** 4 24 ff.
 - Angelegenheiten der Gemeinde 4 29
 - Begriff 4 24
 - Begründungs- und Formanforderungen 4 43 ff.
 - Einleitungsquorum 4 48, 49
 - Frage, hinreichend bestimmte 4 42
 - Frage, zulässige 4 41
 - Fristen 4 50, 51
 - Infektionstheorie 4 42
 - initiiierendes Bürgerbegehren 4 26
 - kassatorisches Bürgerbegehren 4 26, 50, 71
 - Kostenschätzung 4 52, 53
 - Negativkatalog 4 33 ff.
 - Bauleitplanung 4 38 ff.
 - fiskalische Angelegenheiten 4 36
 - Organisation der Gemeindeverwaltung 4 34
 - Planfeststellungsverfahren 4 37
 - Rechtsverhältnisse der Mitglieder und Bedienstete 4 35
 - Rechtswidrigkeit des Beschlusses 4 40
 - Neutralitätspflichten 4 61
 - Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung 4 29
 - Prüfung durch den Rat 4 54 ff.
 - Quasi-Organstellung 4 64
 - Quoren 4 48, 49
 - Ratskompetenz 4 30
 - Rechtsschutzfragen 4 62 ff.
 - Eilrechtsschutz 4 66
 - Rechtsschutz auf Zulassung des Bürgerbegehrens 4 64, 65
 - Vertreter als notwendige Streitgenossen 4 65
 - Sachentscheidungscharakter 4 31
 - Sperrwirkung des zulässigen ~ 4 57, 66, 67
 - VA-Charakter der Zulässigkeitsfeststellung 4 64
 - Vertretungsberechtigte 4 46, 47
 - Vollzugsfähigkeit der Sachentscheidung 4 31
 - vorgezogene Zulässigkeitsprüfung/Vorprüfung 4 68 ff.
 - Wartefrist 4 32
 - Zulässigkeit des ~ 4 28 ff.
- Bürgerbegehren/Bürgerentscheid** auf Kreisebene 4 77
- Bürgerentscheid**
 - Abstimmungsquoren 4 59
 - Beanstandung 4 60
 - Bindungswirkung 4 60
 - Durchführung und Wirkungen des ~ 4 58 ff.
 - Frage, zulässige 4 59
 - Information der Bürger 4 58
 - Ratsbürgerentscheid 4 26
 - Rechtswirkungen des ~ 4 60
- Bürgermeister**
 - Abwahl 5 119 ff.
 - als Behörde der Gemeinde 5 133
 - als Dienstvorgesetzter 5 127
 - als Hauptverwaltungsbeamter 5 111 ff.
 - als Ratsvorsitzender 5 67 ff.
 - Äußerungsrechte 5 140
 - Beanstandungsrecht 5 141 ff.
 - Durchführung der Beschlüsse 5 134
 - Einspruchspflicht 5 79
 - Entlastung 7 108 ff.
 - Geschäfte der laufenden Verwaltung 5 130 ff.
 - Geschäftsleitungs- und Organisationsgewalt 5 126 ff.

Geschäftsverteilung **5** 149, 150
gesetzliche Vertretung und Prozessvertretung **5** 138
Kompetenzgrundlage für Äußerungen **5** 139
Kontrolle des ~ **5** 39, 40
Stichwahl **2** 90, 91; **5** 19, 115
Vertretung der Gemeinde **5** 133 ff.
– im Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren **3** 117
Vorbereitung und Leitung der Ratsitzungen **5** 67
Wahl **5** 112 ff.
Wahldauer **5** 112
Widerspruchbefugnis **5** 78
Zuständigkeiten **5** 126 ff.

Bürgermeisterverfassung *siehe Süddeutsche Ratsverfassung*

Burkiniverbot *siehe öffentliche Einrichtung, Anstaltsgewalt*

C

civitates **2** 3

COVID-19-Pandemie **2** 107 ff., 117
Entscheidungsdelegation **5** 87, 185
Fristverlängerung Bürgerbegehren **4** 51
Kommunalwahlen **5** 19, 24
Maskenpflicht **5** 73, 104
Sperrung von Ausgabeansätzen **7** 106
Teilnahmepflicht an Ratssitzungen **5** 36

D

Daseinsvorsorge

als gemeindliche Aufgabe **3** 51
Anschluss- und Benutzungszwang **8** 48
Kontrahierungszwang **9** 98
öffentliche Einrichtungen **8** 2, 3
und wirtschaftliche Betätigung **9** 2 ff., 26
Unionsrecht **9** 7

demokratische Legitimation

kommunale Gemeinschaftsarbeit **11** 7, 17
kommunale Wirtschaftstätigkeit **9** 15, 45
Mitbestimmung in kommunalen Unternehmen **9** 105 ff.

Deutsche Gemeindeordnung (DGO)

Definition wirtschaftlicher Betätigung **9** 20
DGO von 1935 **2** 26 ff.
revidierte DGO von 1946 **2** 54 ff.

Dezentralisierungsprinzip **3** 3

Dienste im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse (DAWI) **9** 7 ff.

Dienstherrenfähigkeit

der AöR **9** 73
der Gemeinden und Gemeindeverbände **3** 50
der Zweckverbände **11** 20

direkte Demokratie

Anregungen und Beschwerden **4** 12
Bürgerbegehren/Bürgerentscheid **4** 24 ff., 27
Einwohnerantrag *siehe Einwohnerantrag*
Integrationsrat **4** 13
konsultative Bürgerbefragung **4** 17
konsultative Einwohnerbefragung **4** 16
Unterrichtung der Einwohner **4** 18

Direktor des Landschaftsverbandes

10 39 ff.
Abberufung **10** 39
Beanstandungsrecht **10** 43
Dienstvorgesetzter **10** 44
Verpflichtungserklärungen **10** 42
Vertretung des Landschaftsverbandes **10** 41
Wahl **10** 39
Zuständigkeiten **10** 40 ff.

Doppik **2** 96; **7** 84 ff.

Dringlichkeitsentscheidungen *siehe Eilentscheidungskompetenz*

Dringlichkeitsentscheidungskompetenz

des Bürgermeisters anstelle von Ausschüssen 5 80 ff.

des Bürgermeisters anstelle von Rat und Hauptausschuss 5 80 ff.

dualistische Gemeindeverfassung

5 1, 2

Durchgriffsverbot des Bundes 3 38, 81

E

Ehrenamt

ehrenamtliche Tätigkeiten der Einwohner 4 22

Pflicht zu Übernahme eines ~ 4 75, 78

Ratsmandat als ~ 5 38

Verbandsvorsteher und Mitglieder des Zweckverbandes 11 35

Eigenbetriebe *siehe öffentlich-rechtliche Organisationsformen*

Eigengesellschaften *siehe Privatisierung, formelle Privatisierung*

Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden *siehe Selbstverwaltungsgarantie, objektive Rechtsinstitutionsgarantie*

Eilentscheidungskompetenz

des Betriebsausschusses 9 71

des Bezirksvorstehers 5 161

des Direktors des RVR 11 94

des Hauptausschusses 5 80 ff.

des Kreisausschusses 5 185

des Landrats 5 179

Einführung der Beigeordneten-Verfassung 2 117a

Einheimischenmodelle

bei der Gebührenerhebung 7 37

bei der kommunalen Wirtschaftsförderung 9 135

Einnahmehoheit, kommunale 7 1

Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände 7 2 ff.

Einrichtungen *siehe öffentliche Einrichtung*

Einspruchspflicht des Bürgermeisters 5 79

Einwirkungsanspruch

bei der Abwehr von gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit 9 60

für den Zugang zu öffentlichen Einrichtungen 8 9, 32

Einwohner 4 2, 5 ff., 76

Anregungen und Beschwerden 4 12

Begriff 4 2, 76

Beteiligungrechte der ~ 4 6 ff.

ehrenamtliche Tätigkeit *siehe Ehrenamt*

Einrichtungen 4 5

Integrationsrate 4 13

konsultative Einwohnerbefragung

4 16

Lasten der ~ 4 20, 21

Pflichten gegenüber ~ 4 18, 19

Recht auf Nutzung öffentlicher Einrichtungen 8 28

Rechtsstellung der ~ 4 5 ff.

sachkundige ~ 4 15; 5 90

Unterrichtung der ~ 4 18

Einwohnerantrag

auf Gemeindeebene 4 7 ff.

– Quoren 4 9

– Rechtsschutz 4 11

– Voraussetzungen 4 8, 9

– Wirkungen des ~ 4 10

– Zulässigkeitsfeststellung durch den Rat 4 10

auf Kreisebene 4 77

Einwohnerbefragung, konsultative

siehe Einwohner

Entlastung des Bürgermeisters

7 108 ff.

Ergänzungsaufgaben *siehe Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände*

Ergebnisplan *siehe Haushaltsplan*

Ersatzvornahme als Mittel der Kommunalaufsicht 13 32 ff.

Erster Beigeordneter 5 151

Erster Landesrat 10 46

Ertragshoheit 3 63, 70 ff.

EU-Ausländer *siehe Ausländer*

Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung 14 30 ff.

europäische Integration

und kommunale Selbstverwaltung
14 16 ff.

und kommunale Wirtschaftstätigkeit
9 5 ff.

Europäischer Verbund für transnationale Zusammenarbeit (EVTZ)
11 78

europäisches Unionsrecht 14 1 ff.

Einwirkung auf die Kommunen
14 9 ff.

– Haftungsrisiken 14 13

– Personalwesen 14 10

– Umweltschutz 14 11, 12

primäres Unionsrecht 14 5, 6

– Erforderlichkeitsgrundsatz 14 25
– Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung 14 21, 22

– Subsidiaritätsgrundsatz 14 23, 24
sekundäres Unionsrecht 14 7

Subsidiaritätsklage 14 24

Subsidiaritätsprotokoll 14 24

Verhältnis zum nationalen Recht
14 8

Existenzaufgaben, Begriff der 3 43

F

Fachaufsicht 3 36; 13 6 ff., 48, 57

Fehlerfolge für zivilrechtliche Verpflichtungskklärungen 5 137

Feuerwehr

als öffentliche Einrichtung 8 4

Kosten 7 27

örtliche Aufgabe 3 35

Finanzausgleich 3 74 ff., 100 ff.

duale Finanzausstattungsgarantie
3 83

finanzielle Mindestausstattung

3 57 ff., 101

Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG)

3 103 ff.

gesetzliche Ausgestaltung 3 101,
103 ff.

grundgesetzliche Vorgaben 3 74, 75,
100

interkommunale Gleichbehandlung
3 102

Landesverfassung 3 100 ff.

Nivellierungsverbot 3 102

Steuerkraftmesszahl 3 106

Steuerverbund 3 104

Verbundmasse 3 100

Verbundquote 3 100

Vorbehalt der Leistungsfähigkeit
3 101

Zuweisungen 3 103 ff.

– allgemeine Zuweisungen 3 103 ff.

– Bedarfszuweisungen 3 107

– Schlüsselzuweisungen 3 106, 107
– zweckgebundene Zuweisungen
3 108

Finanzausstattung, kommunale

3 56 ff.

angemessene ~ 3 61

duale Finanzausstattungsgarantie
3 83

finanzielle Mindestausstattung 3 57,
58

– Gemeindeverbände 3 60

– Kern- und Randbereichsschutz
3 57, 58

freie Spitze 3 59, 60

Landesverfassung 3 78 ff.

Leistungsfähigkeit des Landes
3 57 ff., 101

Finanzhilfen 3 75

Finanzhoheit

der Gemeinden 3 49, 50, 56; 7 1

der Landschaftsverbände 10 17

der Zweckverbände 11 20

des Regionalverbands Ruhr 11 105

Konnexitätsprinzip als Ausprägung
der ~ *siehe Konnexitätsprinzip*

Finanzplan *siehe Haushaltsplan*

Finanzzuweisungen *siehe Finanzausgleich*

Fiskalgeltung der Grundrechte *siehe*
Verwaltungsprivatrecht

Forensen 8 28, 30; *siehe auch öffentliche Einrichtung, Anspruchsberechtigung, Einwohner und Forensen*

Formenwahlfreiheit 8 13; 9 67

Fraktionen 5 42 ff.

Ausschluss aus der Fraktion 5 46

Ausschluss von der Fraktionsfinanzierung 5 49

Fraktionsdisziplin 5 46

Fraktionszuwendungen 5 49 ff.

Fraktionszwang 5 46

Geschäftsordnung des Rates 5 48 ff.

Grundrechtsbindung 5 45

Gruppen 5 51, 52

im Rat 5 42 ff.

in der Landschaftsversammlung

10 23

in der Verbandsversammlung des

RVR 11 87

Mitglieder 5 42 ff.

Öffentlichkeitsarbeit 5 45

Räume 5 49

rechtlicher Status 5 42, 47

Verteilung der Ausschusssitze 5 88, 89

Wahlwerbung 5 45

Frankfurter Reichsverfassung von 1849 2 15

Fraport-Entscheidung 9 16

freies Mandat *siehe kommunalpolitisches Mandat*

Freiheit der Formenwahl *siehe Formenwahlfreiheit*

Freiherr vom und zum Stein 2 8

freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben
siehe Selbstverwaltungsaufgaben

Fremdverwaltung *siehe Auftragsangelegenheiten*

funktionale Selbstverwaltung 5 188; 9 108; 11 86

Funktionalreform 2 77 ff., 111, 114

G

Garantie der kommunalen Selbstverwaltung *siehe Selbstverwaltungsgarantie*

Gebietsänderungen

Gebietsreform 2 70 ff.

Gemeinden 3 11, 16 ff.

– Anhörungserfordernis 3 16

– einfachgesetzliche Regelungen 3 18

– Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung 14 31

– verfassungsrechtliche Anforderungen 3 17

Landschaftsverbände 10 9

Ruhrstadt 3 11

Zusammenlegung von Gemeinden 3 11

Gebietskörperschaften

Europäisches Rahmenübereinkommen 11 76

Gemeinden und Gemeindeverbände als ~ 3 1; 5 1

Landschaftsverbände 10 1, 2, 4, 5

Regionalverband Ruhr, keine ~ 11 82

Zweckverbände, keine ~ 11 16

Gebietsreform *siehe Gebietsänderungen*

Gebühren 7 27 ff.

Abwasser- und Abfallgebühren 7 30

Äquivalenzprinzip 7 31 ff.

Begriff 7 28

Benutzungsgebühren 7 28

Einheimischenmodelle 7 37

Ermächtigungsgrundlage 7 27

Ermäßigungen 7 36

Frischwassermaßstab 7 34

Gesetzgebungskompetenz 3 67

Gleichheitssatz 7 35

Kostendeckungsprinzip 7 29 ff.

Lenkungszwecke 7 32

Regionalverband Ruhr 11 105

soziale Differenzierungszwecke 7 36

Typisierungsbefugnis 7 35

Verwaltungsgebühren 7 28

- Vorhaltekosten 7 30
- Wirklichkeits- und Wahrscheinlichkeitsmaßstab 7 33, 34
- Zweckverband 11 42
- Gemeindedirektor** 2 62; 5 114
- Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG)**
siehe Finanzausgleich
- Gemeindegebiet**
 - Aufgabenzuständigkeit für das ~ 3 22 ff.
 - Gebietsänderungen *siehe Gebietsänderungen*
 - Gebietsreform *siehe Gebietsänderungen*
 - Gewerbesteuer, Begrenzung auf das ~ 7 6
 - Untergliederungen des Landes 3 3, 10
 - Verbrauch- und Aufwandsteuer, Begrenzung auf ~ 7 17
 - wirtschaftliche Betätigung im ~ 9 13, 14, 43 ff.
 - Wohnsitz im ~ 4 3
- Gemeindekammer** 12 14
- Gemeinden**
 - Aufgaben *siehe Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände*
 - Aufgabenhochzonung *siehe Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände*
 - Aufgabenübertragung *siehe Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände*
 - Begriff der ~ 3 9
 - Beteiligungsfähigkeit im Verfahren der Kommunalverfassungsbeschwerde 3 115
 - Finanzausstattung der ~ 3 57 ff.; *siehe auch Finanzausstattung, kommunale*
 - institutionelle Rechtssubjektgarantie 3 7 ff., 15
 - Selbstverwaltungsgarantie *siehe Selbstverwaltungsgarantie*
- Gemeindeordnung für den preußischen Staat von 1850** 2 17, 18
- Gemeindeordnung für die Rheinprovinz von 1845** 2 14
- Gemeindeordnung von 1952** 2 57 ff.
 - Änderungen 2 65
 - Entstehungsgeschichte 2 58 ff.
- Gemeinderat** *siehe Rat der Gemeinde*
- Gemeindeverbände**
 - Aufgaben *siehe Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände*
 - Aufgabenhochzonung *siehe Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände*
 - Aufgabenübertragung *siehe Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände*
 - Begriff der ~ 3 12 ff.
 - Beteiligungsfähigkeit im Verfahren der Kommunalverfassungsbeschwerde 3 115
 - finanzielle Mindestausstattung der ~ 3 60
 - institutionelle Rechtssubjektgarantie 3 7 ff., 13, 15
 - Kostendeckung bei Aufgabenübertragung *siehe Konnexitätsprinzip*
 - Landschaftsverband als Gemeindeverband 10 4, 5
- Gemeindeverfassung** 5 2, 3, 111
- Gemeingebruch an öffentlichen Sachen** 8 8
- Gemeinsame Kommunalunternehmen** 11 55 ff.
 - Anstaltsträger 11 56
 - Aufsicht 11 62
 - Errichtung und Beendigung 11 57 ff.
 - Finanzierung 11 61
 - Genehmigung 11 58
 - Organe 11 61
- Gemeinschaftsarbeit, kommunale**
siehe kommunale Gemeinschaftsarbeit
- gemischt-öffentliche Unternehmen** 9 16, 85
- gemischt-wirtschaftliche Unternehmen** 9 16, 85

Genehmigungsvorbehalte, Aufsicht

- 13 13 ff.
- bei der Errichtung von Sparkassen 9 82
- bei der Kreditaufnahme 7 67, 68, 115
- bei der Kreisumlage 7 48; 13 15
- bei der Namensänderung 3 54
- bei Erlass der Haushaltssatzung 7 80, 94 ff.
- bei kommunaler Gemeinschaftsarbeit 11 23 ff., 52, 53, 58, 59, 72, 101
- bei wirtschaftlicher Betätigung 9 46
- Kondominium 13 14, 15
- Rechtsschutz 13 56

Gesamtdeckung, Grundsatz der 7 66

gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht
siehe Haushaltswirtschaft, allgemeine Grundsätze der Haushaltswirtschaft

Geschäfte der laufenden Verwaltung

siehe Bürgermeister

Geschäftsfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände 3 9

Geschäftsordnung des Rates 5 108

Geschlechtergerechtigkeit

Doppelbezeichnungen 2 101a

Gesellschaften mit beschränkter Haftung *siehe privatrechtliche Unternehmensformen*

Gesetzesvorbehalt

- Anschluss- und Benutzungszwang 8 55
- Gebühren und Beiträge 7 27
- gemeindliche Satzungen 6 7, 8
- gemeindliches Hebesatzrecht 3 71
- öffentliche Einrichtungen 8 39, 41
- Steuererhebung 3 62; 7 4, 14
- wirtschaftliche Betätigung 9 36
- Wirtschaftsförderung 9 125

Gewährträgerhaftung

- bei der Anstalt öffentlichen Rechts 9 75
- bei kommunalen Sparkassen 9 76, 126
- beim gemeinsamen Kommunalunternehmen 11 61

Gewerbsteuer 7 6 ff.

- aufsichtsrechtliche Restriktionen 7 9
- Befangenheit der Ratsmitglieder 3 62
- Erhebung und Festsetzung 7 8
- Gewerbsteuermessbetrag 7 7
- Hebesatzhoheit 3 71; 7 8
- Mindesthebesatz 7 8
- Realsteuer 3 71; 7 5
- Steuerschuldner 7 6

Gleichstellungsbeauftragte 2 84; 3 51

Große kreisangehörige Städte 2 77; 11 14

Grunderwerbsteuer

- als Verbundgrundlage im kommunalen Finanzausgleich 7 104
- Wegfall der Beteiligung von Kreisen und kreisfreien Städten 2 38

Grundrechtsbindung der Gemeinden und Gemeindeverbände 3 2

Grundrechtsbindung kommunaler Unternehmen 9 16

Grundrechtsfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände 3 2, 149

Grundsteuer 7 10 ff.

- Einheitswerte 7 11
- Festsetzung und Erhebung 7 12
- Hebesatzhoheit 3 71; 7 12
- Realsteuer 3 71; 7 5
- Reform 7 11, 12a
- Steuerschuldner 7 10

Gruppen *siehe Fraktionen*

H

Hauptsatzung *siehe Satzung*

Hauptverwaltungsbeamter *siehe Bürgermeister; siehe Landrat*

Haushaltsausgleich 7 91 ff.

- Aufsicht 7 93b, 94, 95
- Ausgleichsrücklage 7 93 f.
- Begriff 7 92
- fiktiver ~ 7 93 f.
- globaler Minderaufwand 7 93a

- Jahresfehlbetrag 7 93b
- Landschaftsverbände 10 53
- Nachtragssatzung 7 99, 102
- Pflicht zum ~ 7 88, 91
- Regelung in Haushaltssatzung 7 77
- Haushaltsgrundsätze** *siehe Haushaltswirtschaft*
- Haushaltshoheit** 7 1
- Haushaltsplan** 7 75 ff.
 - als Grundlage für Subventionen 9 125
 - Aufsicht 7 80, 81
 - Aufstellung 7 75 ff.
 - Ausführung 7 99
 - außer- und überplanmäßige Ausgaben 7 101 ff.
 - Bestandteile 7 75, 86
 - Budgets 7 105
 - Doppelhaushalt 7 83
 - Einheit des Haushaltsplans 7 75
 - Ergebnisplan 7 75, 86, 92
 - Finanzplan 7 75, 86, 92, 96
 - Grundsätze der Planaufstellung *siehe Haushaltswirtschaft*
 - Inhalt 7 75
 - Kontrolle der Ausführung 7 108 ff.
 - Kredite 7 67, 68
 - Landschaftsverbände 10 53
 - Nothaushalt 7 114
 - Rechtswirkungen 7 74, 76
 - Sperrung von Ausgabeansätzen 7 106
 - Übertragbarkeit von Ausgabeansätzen 7 107
 - Vollständigkeit 7 75
- Haushaltsrecht** 7 70 ff.
 - Begriff 7 70
 - der kommunalen Spitzenverbände 12 50 ff.
 - der Kreise 7 72
 - der Landschaftsverbände 7 72; 10 53, 54
 - der Zweckverbände 7 72; 11 42, 43
 - des RVR 7 72; 11 105
 - Doppik 7 84 ff.
 - Haushaltsgrundsätze *siehe Haushaltswirtschaft*
 - Jahresabschluss- und Entlastung 7 108 ff.
 - Kameralistik 7 85, 86
 - Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF) 2 95, 96; 7 85
 - Rechtsquellen 7 71 ff.
 - bundesrechtliche 7 71
 - landesrechtliche 7 72
 - ortsrechtliche 7 73
 - Reform 2 66 ff.; 7 85
- Haushaltssatzung** 7 73 ff.
 - Anzeige- und Genehmigungspflicht 7 80
 - Bedeutung 6 10; 7 73
 - Beratung der ~ 7 79, 98
 - Einwendungen der Öffentlichkeit 7 81
 - Erlass 7 73
 - Grundsatz der Vollständigkeit 7 75
 - Inhalte 7 75, 77
 - Inkrafttreten 7 82
 - Kredite 7 67, 68
 - Nachtragssatzung 7 102
 - Pflichtsatzung 7 79
 - Rechtswirkungen 7 74, 76
 - Verfahren 7 78 ff.
 - vorläufige Haushaltsführung 7 114, 115
 - zeitliche Geltung 7 83
- Haushaltssicherungskonzept** 7 75, 80, 94, 107a ff.
 - Aufsicht 7 107c
 - der Landschaftsverbände 10 53
 - des Regionalverbands Ruhr 11 105
 - Genehmigung 7 107c
 - Tatbestandsvoraussetzungen 7 107b
- Haushaltswirtschaft** 7 87 ff.
 - allgemeine Grundsätze der ~ 7 87 ff.
 - Ausgeglichenheit des Haushalts 7 91 ff.
 - gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht 7 90
 - Liquiditätssicherung 7 96
 - Öffentlichkeit 7 98
 - Sicherung der Aufgabenerfüllung 7 88
 - Überschuldungsverbot 7 97

- Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Effizienz 7 89
- Buchführungspflicht 7 88a
- Sondervermögen 7 111, 112
- Treuhandvermögen 7 113

Hausrecht des Ratsvorsitzenden 5 75

Hebesatzrecht der Gemeinden 3 62, 70 ff.; 7 2, 8, 12

Hochzoning von Aufgaben *siehe Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände*

Holdings im Bereich kommunaler Leistungsverwaltung 9 75

Hundesteuer *siehe Steuern*

I

Immunität *siehe kommunalpolitisches Mandat*

Impermeabilitätstheorie *siehe Kommunalverfassungsstreit*

Indemnität *siehe kommunalpolitisches Mandat*

Individualverfassungsbeschwerde, Prozessgrundrechte 3 149

individuelle Rechtssubjektgarantie 3 15 ff.

Informationsansprüche der Ratsmitglieder 5 40, 41

Innenrechtsstreit *siehe Kommunalverfassungsstreit*

institutionelle Rechtssubjektgarantie 3 7 ff., 13, 15

Institutionsleihe 5 145, 194 ff.; 13 26, 27, 47, 55

Integrationsrat *siehe Einwohner*

interkommunale Gleichbehandlung
Finanzausgleich 3 102
Kommunalverfassungsbeschwerde 3 139
Kreisumlage 7 52

interkommunale Kooperation *siehe kommunale Gemeinschaftsarbeit*

Internetportal als gemeindliche Einrichtung 8 2

Investitionsprogramme 3 75

J

Jagdsteuer *siehe Steuern*

Jahresabschluss 7 108 ff.

Jahresfehlbetrag 7 75

juristische Personen des öffentlichen Rechts *siehe öffentlich-rechtliche Unternehmensformen*

juristische Personen des Privatrechts *siehe privatrechtliche Unternehmensformen*

K

Kameralistik 7 85, 86

Kämmerer 5 154

Kartellrecht, Anwendbarkeit auf wirtschaftliche Betätigung der Kommunen 9 52

Kaution für öffentliche Einrichtungen *siehe öffentliche Einrichtung*

Kernbereichsschutz *siehe Selbstverwaltungsgarantie*

KiföG-Urteil des BVerfG 3 4, 59

Klimaschutz

als örtliche Angelegenheit 3 22
und Anschluss- und Benutzungszwang 8 50, 51

Kommanditgesellschaften, Beteiligung an 9 90

Kommunalaufsicht 13 1 ff.

allgemeine 13 8 ff.

Anordnung 13 31 ff.

Arten 13 6

Aufhebung von Ratsbeschlüssen 13 24 ff.

Auflösung des Rates 13 41 ff.

Außenwirkung 13 49, 54, 57

Beanstandung 13 24 ff.

Begriff 13 1

Beiordnung 13 38

Beratung 13 17 ff., 38

Bestellung eines Beauftragten
13 36 ff.
 Eingriffsaufsicht *siehe Kommunalaufsicht, repressive*
 Einmischungsaufsicht **13** 15, 23, 33
 Ermessen **13** 3 ff.
 Ersatzvornahme **13** 32 ff.
 Fachaufsicht **13** 6, 6b, 48, 57
 Genehmigungsvorbehalte *siehe Genehmigungsvorbehalte*
 Grundlagen **13** 2 ff.
 Haushalt **7** 94, 95, 107c
 Kondominium **13** 14, 15
 präventive **13** 12 ff.
 Rechtsansprüche des Bürgers **13** 2
 Rechtsaufsicht **13** 1, 6, 8 ff.
 Rechtsschutz gegen Maßnahmen der ~ **6** 22; **13** 49 ff.
 repressive **13** 20 ff.
 res mixtae **13** 15
 Sekundärrechtsschutz gegen Maßnahmen der ~ **13** 52
 Sonderaufsicht **13** 6 ff., 44 ff.
 Staatskommissar **13** 36
 über den Regionalverband Ruhr **11** 106
 über die gemeinsamen Kommunalunternehmen **11** 62
 über die Landschaftsverbände **10** 55 ff.
 über die rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts **9** 72
 über die Sparkassen **9** 82, 83
 über die Zweckverbände **11** 45
 Unterrichtung **13** 21 ff.
 Weisungen **13** 6 ff., 44 ff., 57
 Zweck **13** 1 ff.

kommunale Arbeitsgemeinschaft
11 63, 64

kommunale Finanzausstattung *siehe Finanzausstattung, kommunale*

kommunale Finanzierungsquellen
3 62 ff.; *siehe auch Finanzausstattung, kommunale*

kommunale Gebietsneugliederung
siehe Gebietsänderungen

kommunale Gemeinschaftsarbeit

11 1 ff.
 allgemeine Voraussetzungen für ~ **11** 10 ff.
 Anlässe der ~ **11** 3
 Ausschluss kraft Gesetzes **11** 12 ff.
 Bedeutung **11** 6
 Formen **11** 15 ff.
 gemeinsames Kommunalunternehmen *siehe gemeinsames Kommunalunternehmen*
 Geschichte **11** 2
 gesetzliche Grenzen **11** 12 ff.
 grenzüberschreitende ~ **11** 71 ff.
 kommunale Arbeitsgemeinschaften **11** 63, 64
 Kooperationshoheit *siehe Selbstverwaltungsgarantie, Gemeindehoheiten*
 öffentlich-rechtliche Vereinbarungen *siehe öffentlich-rechtliche Vereinbarung*
 Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung **11** 13
 Vergaberecht **11** 65 ff.
 zuständigkeitsverändernde ~ **11** 18, 48 ff.
 Zweckverband *siehe Zweckverband*

kommunale Selbstverwaltung *siehe Selbstverwaltungsgarantie*

kommunale Spitzenverbände **12** 1 ff.

Arbeitsgemeinschaft der ~ **12** 15
 Aufgaben **12** 7 ff.
 Ausschluss **12** 36
 Austritt **12** 35
 Beratungstätigkeit **12** 11, 12
 Beteiligungsrechte **12** 18 ff.
 externe Verbandstätigkeit **12** 14 ff.
 Geschichte **12** 2 ff.
 Haushalt **12** 50, 51
 Interessenvertretung der Mitglieder **12** 14 ff.
 interne Verbandstätigkeit **12** 11 ff.
 Konnexitätsprinzip, Beteiligung der ~ **3** 93; **12** 22 ff.
 Konsultationsverfahren *siehe Konnexitätsprinzip, Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände*

Landkreistag NRW 12 1, 3, 6, 9, 34
Landkreisversammlung 12 37 ff.
Mitglieder 12 29 ff.
Mitgliederversammlung 12 37 ff.
Organe 12 37 ff.
Präsidium 12 37, 41 ff.
Rechtsform 12 6
Städte- und Gemeindebund NRW
12 1, 4 ff., 10, 31, 32
Städtetag NRW 12 1, 2, 6, 8, 30, 33
Vorstand 12 37, 41 ff.

kommunale Wirtschaftsförderung
siehe Wirtschaftsförderung, kommunale

kommunaler Finanzausgleich *siehe*
Finanzausgleich

kommunales Vertretungsverbot *siehe*
Vertretungsverbot, kommunales

kommunalpolitisches Mandat
5 36 ff.
Abgrenzung zum Parlamentsmandat
5 36
Ehrenamt 5 38
freies Mandat 5 36
gleiches Mandat 5 36
Immunität und Indemnität 5 37
Informationsansprüche 5 40
Mandat sui generis 5 37
Rechte der Ratsmitglieder 5 39 ff.
Teilnahmepflichten 5 36
Treuepflichten 5 54 ff.
Weisungsfreiheit 5 36, 46

Kommunalrecht 1 1 ff.
Begriff 1 1
Gesetzgebungskompetenz 1 3
Rechtsquellen 1 2 ff.
– bundesrechtliche 1 4
– landesrechtliche 1 5, 6
– ortsrechtliche 1 7

Kommunal-Soli *siehe Abundanzumlage*

Kommunalunternehmen, gemeinsame *siehe gemeinsame Kommunalunternehmen*

Kommunalverband Ruhrgebiet *siehe*
Regionalverband Ruhr, Geschichte

Kommunalverfassung

Begriff der ~ 1 3
Gesetz zur Änderung der ~ 2 88

Kommunalverfassungsbeschwerde
als Normenkontrollverfahren 3 110
Antrag, ordnungsgemäßer 3 137, 138
Begründetheit 3 139, 140
Behauptungslast, Umfang der ~ 3 138
Beschwerdebefugnis 3 123 ff.
– gegenwärtige Betroffenheit 3 126
– Selbstbetroffenheit 3 124, 125
– unmittelbare Betroffenheit 3 127, 128
Beschwerdegegenstand 3 119 ff.
– Einzelakte 3 120
– Gewohnheitsrecht 3 121
– Landesentwicklungsplan 3 119
– Landesgesetze 3 119
– Landschaftspläne 3 119
– Raumordnungspläne 3 119
– Rechtsverordnungen 3 119
– Satzungen 3 119
– Unterlassen des Gesetzgebers 3 122
Beteiligungsfähigkeit 3 115
– insbesondere Landschaftsverbände 10 5
Entscheidung des VerfGH 3 144 ff.
Fristen 3 131 ff.
– Begründungsfrist 3 135
– Erhebungsfrist 3 135
– Erlass und Änderung von Gesetzen 3 131
– gesetzgeberisches Unterlassen 3 132
– untergesetzliche Normen, Subsidiarität 3 134
mündliche Verhandlung 3 143
Postulationsfähigkeit 3 118
Prozessfähigkeit 3 116
Prüfungsmaßstab 3 139, 140
Rechtsschutzbedürfnis 3 136
Rechtswegerschöpfung 3 129, 130
Reservezuständigkeit des BVerfG 3 112, 140, 147

- Sachentscheidungs Voraussetzungen 3 114 ff.
 – Entscheidung bei Fehlen der ~ 3 144
 subjektives Rechtsschutzverfahren 3 111
 Subsidiarität 3 129, 130
 Substantiierungslast 3 138
 Verfahren vor dem VerfGH 3 141 ff.
 verfassungsrechtliche Fundierung 2 106; 3 111
 Verhältnis zur kommunalen Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG 3 112 ff.
 Vertretung 3 117
 vor dem BVerfG 3 147, 148
 vor dem VerfGH NRW 3 113 ff.
 Vorlagepflicht 3 140
- Kommunalverfassungsrecht, Gesetzgebungszuständigkeit der Länder** 1 5, 6
- Kommunalverfassungsstreit** 5 198 ff.
 Beteiligtenfähigkeit 5 208
 Bürgerbegehren, Abgrenzung 4 64
 Fraktionsausschluss 5 46
 Impermeabilitätstheorie 5 198
 Klagebefugnis 5 202 ff.
 Kosten 5 212, 213
 Öffentlichkeit der Ratssitzungen 5 103, 104
 Rechtsschutzbedürfnis 5 211
 Rechtsschutzform 5 200 ff.
 Vertretungsverbot 5 54
- Kommunalverfassungssysteme** *siehe Gemeindeverfassung*
- Kommunalwahl** 5 5 ff.
 Ausländerwahlrecht 4 3; 5 13 ff., 114
 Sperrklauseln *siehe Sperrklausel*
 Stichwahl 2 90, 91; 5 20, 115
 Wahlprüfung 5 29 ff.
 Wahlrechtsgrundsätze 5 6 ff.; *siehe auch Wahl der Ratsmitglieder*
- Kondominium** 13 14, 15
- Konkurrentenklage beim Zugang zu öffentlichen Einrichtungen** 8 46
- Konnexitätsausführungsgesetz** *siehe Konnexitätsprinzip*
- Konnexitätsprinzip** 3 80 ff.
 Anpassungspflichten 3 89, 96
 Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände 3 93; 12 22 ff.
 Konnexitätsausführungsgesetz 3 84
 konnexitätsrelevanter Sachverhalt 3 85 ff.
 – Aufgabenänderung 3 87
 – Aufgabenübertragung 3 86
 – bundesrechtlich bestimmte Aufgaben 3 89 ff., 96
 – dynamische Zuständigkeitsregeln 3 89
 – Finanzierungsaufgaben 3 86
 – Pflichtaufgaben 3 89a
 – Unterlassen der Aufgabenrückholung 3 89
 Kostenregelungs-/ -ausgleichspflicht 3 94, 95
 – Arten des Ausgleichs 3 94, 95
 – gleichzeitige Regelung 3 95
 – Kostendeckung 3 94
 Rechtsfolge 3 91, 94 ff.
 Rechtsschutz 3 97 ff.
 – Änderung der übertragenen Aufgabe 3 99
 – fehlender Ausgleich 3 97
 – retrospektive Kostenermittlung 3 99a
 – Substantiierung 3 138
 – unzureichender Ausgleich 3 98
 Reform 3 83
 Schutz- und Warnfunktion 3 95
 striktes Konnexitätsprinzip 3 83, 94
 Teil der Selbstverwaltungsgarantie 3 80, 84
 Verfahren 3 92 ff.
 – Konsultationsverfahren *siehe Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände*
 – Kostenfolgeabschätzung 3 92
 verfassungsrechtliche Grundlagen 3 81 ff.

wesentliche Mehrbelastung 3 90
konsultative Einwohnerbefragung
siehe Einwohner
Kontrahierungszwang
bei gemeindlichen Unternehmen
9 98
bei Sparkassen 9 78
Kontrolle der Ausführung des Haushaltsplans *siehe Haushaltsplan*
Konzessionsabgaben 7 58
Kooperation, kommunale *siehe kommunale Gemeinschaftsarbeit*
Körperschaft des öffentlichen Rechts
als wirtschaftliches Unternehmen
9 67, 68
Gebietskörperschaften *siehe Gebietskörperschaften*
Regionalverband Ruhr 11 80
Verbandskörperschaften *siehe Verbandskörperschaften*
Kostendeckung bei Aufgabenübertragung *siehe Konnexitätsprinzip*
Kostendeckungsprinzip *siehe Gebühren*
Kredite 7 60 ff.
Altschulden 7 69a
Begriff 7 61
Einzelgenehmigung von Krediten
7 67, 68
Haushaltssatzung 7 66
Investitionskredite 7 64
Kassenkredite 7 61
kreditähnliche Rechtsgeschäfte 7 62
Kredite zur Investitionssicherung
7 64
Kredite zur Liquiditätssicherung
7 61
Kreditermächtigung 7 66
Kreditsicherungen 7 69
Leistungsfähigkeit der Gemeinde
7 65
Subsidiarität der Kreditaufnahme
7 64
Umschuldungskredite 7 63
Voraussetzungen für Kreditaufnahmen durch die Gemeinden 7 63 ff.

vorläufige Haushaltsführung 7 115
Kreditermächtigung *siehe Kredite*
Kreditsicherung *siehe Kredite*
Kreis
Aufgaben
– Ausgleichsaufgaben 3 46
– durch Gesetz übertragene 3 43
– Ergänzungsaufgaben 3 45
– Existenzaufgaben 3 43
– kreisintegrale 3 43
– kreiskommunale 3 43
– übergemeindliche 3 43
Aufgabenentzug 3 41; *siehe auch Aufgaben der Gemeinde und Gemeindeverbände*
Beteiligungsfähigkeit im Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren
3 115
Einrichtungen 3 1 ff.; *siehe auch öffentliche Einrichtung*
Einwohnerantrag *siehe Einwohnerantrag*
Finanzhoheit 3 49, 50
Gebietskörperschaft 3 12
Gemeindeverband 3 12
Historie 2 31 ff.
institutionelle Rechtssubjektgarantie
3 13
Kreisausschuss *siehe Kreisausschuss*
Kreissparkassen 9 80, 82
Kreistag *siehe Kreistag*
Kreismulage *siehe Umlagen*
Landrat *siehe Landrat*
Organe 5 176 ff.
Organisationshoheit 3 49, 50
Personalhoheit 3 49, 50
Rechtsetzungshoheit 6 2
staatliche Verwaltungsbehörde 3 47
Städteregion Aachen 2 116; 3 14
Süddeutsche Ratsverfassung 5 187
verfassungsrechtliche Gewährleistung
3 12 ff., 39 ff.
– der Kreisebene 3 13
– des Aufgabenkreises 3 39 ff.
wirtschaftliche Betätigung 9 11, 13
Kreisausschuss 5 182 ff.
als Kreisorgan 5 182 ff.

- Übertragung von Aufgaben 5 184
- Überwachung des Landrates 5 185
- Wahl 5 182
- Zuständigkeiten 5 181, 183
- Erfüllung von Aufgaben staatlicher Verwaltung 5 186

Kreisreform von 1872 2 36

Kreistag 5 178 ff.

Vorsitzender 5 179

Wahl 5 178

Zugriffsrecht 5 181

Zuständigkeit 5 180, 181

Kreisumlage *siehe Umlagen*

L

Landesdirektor 2 42

Landeshauptmann 2 42

Landesräte 10 45, 46

Landkreisordnung von 1953 2 112, 113

Landkreistag Nordrhein-Westfalen
siehe kommunale Spitzenverbände

Landkreisversammlung 12 37 ff.

Landrat

als Kreisorgan 5 187 ff.

– Stichwahl 5 188

– Wahl und Abwahl 5 188, 189

– Zuständigkeiten 5 190, 191

als untere staatliche Verwaltungsbehörde 5 192 ff.; 13 9, 53

– dogmatische Einordnung 5 193 ff.

– Institutionsleihe 5 196

– Teil der Landesverwaltung 5 197

Landschaftsausschuss 10 32 ff.

Auffangzuständigkeit 10 36

Ausführung von Beschlüssen der Landschaftsversammlung 10 36, 37

Dienstvorgesetzter des Direktors des Landschaftsverbandes 10 44

Mitglieder 10 33

Organisation 10 34, 35

Rückholrecht gegenüber Fachausschüssen 10 38

Übertragung von Angelegenheiten auf Fachausschüsse 10 27

Überwachung der Verwaltungsführung des Direktors des Landschaftsverbandes 10 37, 38

Verfahren 10 34, 35

Vorbereitung von Beschlüssen der Landschaftsversammlung 10 28, 36

Vorsitz 10 24, 33, 34

Wahl 10 33

Zusammensetzung 10 33

Zuständigkeiten 10 36

Landschaftsverbände 10 1 ff.

Aufgaben 10 11 ff.

Aufgabenzug 10 6

Aufsicht über die ~ 10 55 ff.

Beteiligungsfähigkeit im Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren 10 5

Direktor des Landschaftsverbandes
siehe Direktor des Landschaftsverbandes

Einnahmen 10 49 ff.

Finanzhoheit 10 17

Finanzverfassung 10 49 ff.

Gebiet 10 8 ff.

Gebietskörperschaften 10 1, 2, 4, 5

Gemeindeverbände 10 2, 3, 4, 5

Geschichte der ~ 2 41 ff., 118 ff.

Haushaltsrecht 10 53, 54

Haushaltswirtschaft 10 53

Landesräte *siehe Landesräte*

Landschaftsausschuss *siehe Landschaftsausschuss*

Landschaftsumlage 10 49 ff.

Landschaftsversammlung *siehe Landschaftsversammlung*

LVR 10 1, 8

LWL 10 1, 8

Mitglied in kommunalen Spitzenverbänden 12 30, 31, 34

Mitgliedskörperschaften 10 8 ff.

Organe der ~ 10 18 ff.

Organisationshoheit 10 17

Personalhoheit 10 17

Rechtssetzungshoheit 10 17

Rechtsstellung 10 4, 5

- Repräsentation 10 26, 41
- Satzungsgewalt 10 47, 48
- Sonderumlage 10 54
- Übernahme der Durchführung von Aufgaben der Mitgliedskörperschaften 10 16
- verfassungsrechtliche Gewährleistung 10 2, 5
- Verhältnis zu den Einwohnern 10 10
- Vertretung 10 41
- Landschaftsversammlung** 10 19 ff.
 - Beschlussfähigkeit 10 29
 - Fachausschüsse 10 27
 - Mitglieder 10 19 ff.
 - Rechtsstellung 10 23
 - Wahl 10 19 ff.
 - repräsentative Vertretung 10 26
 - sachkundige Bürger 10 27
 - Sitzungen 10 28
 - Sitzungsleitung 10 28
 - Vorsitzender 10 24 ff.
 - Zugriffsrecht 10 31
 - Zuständigkeiten 10 30, 31
- Lenkungssteuern** 7 19

M

- Magistrat** 2 9, 10, 19
- Magistratsverfassung** 2 9, 58; 5 1
- Minderaufwand, globaler** 7 75
- Mindestausstattung, finanzielle** *siehe Finanzausstattung*
- Mindesthebesatz** 7 8
- Mitbestimmung** 9 99 ff.
 - Arten der ~ 9 99
 - betriebliche Mitbestimmung 9 106 ff.
 - Demokratieprinzip 9 105 ff.
 - direktive Mitbestimmung 9 109 ff
 - gesetzliche Grundlagen 9 100 ff.
 - kommunalrechtliche Mitbestimmung 9 104 ff.
 - öffentlich-rechtliche Organisationsformen 9 100, 101
 - privatrechtliche Organisationsformen 9 102, 103

- mittelbare Staatsverwaltung** 2 71
- Mittlere kreisangehörige Städte** 2 77; 11 14
- Mitwirkungsverbot** 5 57 ff.; *siehe auch Befangenheit*
- monistisches Modell** *siehe Aufgaben, Aufgabenmonismus*
- monokratischer Verwaltungsvollzug** 5 145

N

- Nachtragssatzung** 7 102 ff.
- Namensrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände** 3 54
- Nationalsozialismus** 2 26 ff., 44
- Negativkatalog** *siehe Bürgerbegehren*
- Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF)** 7 85
- Neugliederung** *siehe Gebietsänderungen*
- Nivellierungsverbot**
 - bei der Kreisumlage 7 52
 - beim kommunalen Finanzausgleich 3 102
- Norddeutsche Ratsverfassung** 5 2
- Nordrhein-westfälischer Städte- und Gemeindebund** *siehe kommunale Spitzenverbände*
- Normverwerfungskompetenz** 6 15
- Nothaushalt** 7 114
- Nutzungsordnungen bei öffentlichen Einrichtungen** *siehe öffentliche Einrichtung, Nutzungsverhältnis*

O

- Oberbürgermeister** 5 67; *siehe auch Bürgermeister*
- objektive Rechtsinstitutionsgarantie** *siehe Selbstverwaltungsgarantie*
- öffentliche Anstalt**
 - als gemeinsames Kommunalunternehmen 11 55
 - als öffentliche Einrichtung 8 6, 11

- als wirtschaftliches Unternehmen 9 72 ff.
- öffentliche Einrichtung** 8 1 ff.
- Anschluss- und Benutzungszwang *siehe Anschluss- und Benutzungszwang*
- Anspruch auf Nutzungsveranschaffung *siehe Einwirkungsanspruch*
- Anspruch auf Zulassung 4 5; 8 27 ff., 44 ff.
- Anspruchsberechtigung 8 28 ff.
- Einwohner und Forensen 8 28
 - juristische Personen, Personenvereinigungen 8 28
 - Ortsfremde 8 29
 - politische Parteien 8 30, 31
- Anspruchsgrenzen 8 33 ff.
- geltendes Recht 8 35, 36
 - Kapazität 8 37
 - Widmungsrahmen 8 34
- Anspruchsverpflichteter 8 32
- Anstaltsgewalt 8 38 ff.
- Burkiniverbot 8 41
 - Durchsetzung 8 42, 43
 - Eingriffscharakter 8 39, 41
 - Grabmale, Kinderarbeit 3 25; 8 41
 - Vorbehalt des Gesetzes 8 39
 - Vorgehen gegen Dritte 8 40
- Arten der ~ 8 4, 5
- Aufteilung der Nutzungskapazität 8 37
- Begriff 8 3 ff.
- Benutzungszwang *siehe Anschluss- und Benutzungszwang*
- Erhaltung 8 23, 25, 26
- gerichtliche Durchsetzung des Zugangsanspruchs 8 44 ff.
- Eilrechtsschutz 8 47
 - Rechtsweg 8 44
 - statthafte Rechtsschutzform 8 45, 46
- Gestaltung des Nutzungsregimes 8 13 ff.
- grundrechtliche Grenzen 8 21, 39, 41
- Haftungsfragen und -beschränkungen 8 58 ff.
- Kautionsleistung 8 36
- Kontrahierungszwang 9 98
- Nutzungsverhältnis 8 13 ff.
- Organisationsformen 8 9 ff.
- öffentlich-rechtliche Rechtsträger 8 10, 11; *siehe auch öffentlich-rechtliche Unternehmensformen*
 - privatrechtliche Rechtsträger 8 12, 13; *siehe auch privatrechtliche Unternehmensformen*
- Schadensersatzansprüche 8 58 ff.
- Schaffung 8 23 ff.
- Anspruch auf ~ 8 26
 - Pflicht zur ~ 8 23, 24
- Schließung 8 25
- Selbstbindung *siehe Vergabepraxis*
- Störungsabwehr *siehe Anstaltsgewalt; siehe öffentliche Anstalt*
- Träger 8 9
- Verzicht auf ~ 8 23
- Widmung *siehe Widmung einer öffentlichen Einrichtung*
- Zulassungsanspruch *siehe öffentliche Einrichtung, Anspruch auf Zulassung*
- Zulassungsentscheidung 8 4, 27
- Zwei-Stufen-Theorie 8 44
- öffentliche Sachen** 8 8
- öffentlicher Zweck bei wirtschaftlichen Unternehmen** 9 32 ff.
- öffentliches Bedürfnis für Anschluss- und Benutzungszwang** 8 51, 52
- Öffentlichkeitsarbeit, Abgrenzung zur unzulässigen Wahlwerbung** 5 26, 27
- Öffentlichkeitsgrundsatz** 5 102 ff.
- Ausschluss der Öffentlichkeit 5 102
- COVID-19-Pandemie 5 104
- Rechtsschutz gegen den Ausschluss 5 103, 104
- öffentlich-rechtliche Unternehmensformen**
- Eigenbetriebe 8 10; 9 70, 71
- Betriebsausschuss 9 71

– Eigenbetriebssatzung *siehe Satzungen*
– Haushalt 7 111, 112
eigenbetriebsähnliche Einrichtungen 9 24
gemeinsame Kommunalunternehmen 11 55 ff.
rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts 8 11; 9 72 ff.
Regiebetriebe 8 10; 9 69
Vertreter der Gemeinde in Unternehmen oder Einrichtungen 9 113 ff.
öffentlich-rechtliche Vereinbarung 11 46 ff.
Begriff 11 46
delegierende ~ 11 48 ff.
mandatierende ~ 11 51
Pflichtregelung 11 54
Zustandekommen 11 52 ff.
Ordnungsgewalt des Ratsvorsitzenden 5 74
Drittsschützende Wirkung 5 73
Würde des Rates 5 73

Organ, Begriff 5 1

Organisationshoheit *siehe Selbstverwaltungsgarantie, Gemeindehoheiten*

Organleihe *siehe Institutionsleihe*

Organstreit *siehe Kommunalverfassungstreit*

örtliche Gemeinschaft, Angelegenheiten der 3 10, 22 ff.
allgemeinpolitische Themen 3 22, 25
Begriff 3 22
historische Zuordnung zur ~ 3 23
Leistungskraft der Gemeinde 3 24
verfassungsrechtlicher Aufgabenschutz 3 9 ff., 19 ff.

Ortsvorsteher 5 173

P

Parlamentsvorbehalt *siehe Gesetzesvorbehalt*

Parteien *siehe politische Parteien*

Parteienprivileg *siehe politische Parteien*

Paulskirchenverfassung 2 15, 16

Personalhoheit *siehe Selbstverwaltungsgarantie, Gemeindehoheiten*

Pferdesteuer *siehe Steuern*

Pflicht zur Selbstverwaltung 8 25

Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung 3 34 ff., 37; 13 6 ff.

Pflichtausschüsse des Gemeinderates 5 86

pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben *siehe Selbstverwaltungsaufgaben*

Pflichtregelung 11 54

Pflichtsatzungen 6 9, 10

Anstaltssatzung der AöR als ~ 9 72

Arten 6 10

Begriff 6 9

Eigenbetriebssatzung als ~ 9 70

Haushaltssatzung als ~ 6 10; 7 73,

79

Pflichtverband 11 26 ff.

aufsichtsbehördliche Weisung

11 27 ff.

gesetzlicher ~ 11 31, 32

Übermaßverbot 11 30, 32

Planungshoheit *siehe Selbstverwaltungsgarantie, Gemeindehoheiten*

plebiszitäre Elemente *siehe direkte Demokratie*

politische Parteien

Chancengleichheit der ~ 5 25, 140; 8 30

Finanzierung der ~ 5 49

Neutralitätsgebot 5 140

Parteienprivileg 8 31, 35

Zugangsanspruch zu öffentlichen Einrichtungen 8 30, 31

Preußische Kreisordnung 2 32 ff.

Preußische Städteordnung 2 8 ff.

Preußisches Gemeindeverfassungsgesetz 2 27, 60

Preußisches Zweckverbandsgesetz
11 2

Privatisierung

- demokratische Legitimation 9 15, 92 ff.
- formelle ~ 8 12; 9 84, 85
- funktionelle ~ 8 12; 9 86
- Grundvoraussetzungen der ~ 9 87, 88
- materielle ~ 8 12; 9 84

privatrechtliche Erträge 7 55 ff.

privatrechtliche Unternehmensformen

- Aktiengesellschaft 9 89, 93 ff.
- Betrieb öffentlicher Einrichtungen durch ~ 8 12
- Konflikte mit kommunalrechtlichen Vorgaben 9 94
- Satzungsstrenge ~ 9 93
- Subsidiarität der ~ 9 89, 90
- Überschussauskehr 7 56
- wirtschaftliche Betätigung durch ~ 9 89, 90
- Gesellschaft mit beschränkter Haftung 9 89, 93 ff.
- Betrieb öffentlicher Einrichtungen durch ~ 8 12
- Dispositivität des GmbHG 9 89, 93
- Überschussauskehr 7 56
- wirtschaftliche Betätigung durch ~ 9 89, 90

Grundvoraussetzungen für Rechtsformwahl 9 87 ff.

Ingerenz- und Einwirkungsrechte 9 92 ff.

Mitbestimmung *siehe Mitbestimmung*

private Einrichtungen 9 88

Verhältnis zum Gesellschaftsrecht 9 93, 94

Vertreter der Gemeinde in Unternehmen oder Einrichtungen 9 113 ff.

Provinzen in der Geschichte der Landschaftsverbände 2 41 ff.

Provinziallandtag 2 41, 42

Provinzialordnung von 1875 2 42

Provinzialverbände 2 41 ff.

Prüfungsrecht des Bürgermeisters
5 68 ff.

R

Randbereich *siehe Selbstverwaltungsgarantie*

Rastede-Beschluss des BVerfG 3 21, 23, 24, 26, 45

Rat der Gemeinde 5 4 ff.

Allzuständigkeit 5 106

Ausschüsse 5 86 ff.; *siehe auch Ausschüsse*

Beschlüsse 5 95, 97 ff.

Beschlussfähigkeit 5 97

Delegationsbefugnis 5 107

Einberufung 5 68, 69

Entscheidungen 5 95 ff.

Geschäftsordnung 5 108

Mitglieder *siehe Rechtsstellung der Ratsmitglieder; siehe Wahl der Ratsmitglieder*

Pflicht zur Unterrichtung der Einwohner 4 18

Rückholrecht 5 109, 110

Sitzungen *siehe Ratssitzung*

Sitzungsleitung 5 73 ff.

Tagesordnung, Festsetzung der 5 70, 71

Vertretung der Gemeinde im Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren 3 117

Vorbehaltsaufgaben 5 107, 108

Vorsitzender 5 67 ff.

Wahl der Ratsmitglieder *siehe Wahl der Ratsmitglieder*

Wahlen 5 95, 101

Zuständigkeiten 5 106 ff.

Ratsbeschlüsse 5 95 ff.

Ratsbürgerentscheid *siehe Bürgerentscheid*

Ratsmandat *siehe kommunalpolitisches Mandat*

Ratssitzung

- Befangenheiten 5 57 ff.
- Beschlussfähigkeit 5 97
- Beschlussfassung 5 97 ff.
- digitale Sitzung 5 96
- Einberufung 5 68, 69
- Fehlerfolge 5 63, 65
- hybride Sitzung 5 96
- Mehrheitserfordernis 5 98, 99
- Öffentlichkeit 5 102 ff.
- Ordnungsgewalt des Bürgermeisters 5 73, 74
- Präsenzsitzung 5 96
- Protokoll 5 105
- Tagesordnung 5 70, 71

Realsteuern *siehe Steuern*

Rechenschaftsbericht 7 110

Rechnungsprüfung

- der Gemeinden 7 108 ff.
- der kommunalen Spitzenverbände 12 50
- Rechnungsprüfungsausschuss
 - der Gemeinde 5 86
 - des Regionalverbands Ruhr 11 87

Rechnungsprüfungsamt 5 110

Rechtsaufsicht 13 1, 6, 8 ff.

Rechtsetzungshoheit *siehe Selbstverwaltungsgarantie*

Rechtsnatur des Hausrechts des Ratsvorsitzenden 5 76

Rechtsstellung der Ratsmitglieder

- 5 36 ff.
- ehrenamtlicher Charakter der Tätigkeit 5 38
- freies Mandat 5 36
- gleiches Mandat 5 36
- Informationsansprüche 5 40
- Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit 5 57 ff.
- Recht auf Ausübung des Mandats 5 39 ff.
- Recht auf Fraktionsbildung 5 42
- Treuepflicht 5 54 ff.
- Verschwiegenheitspflicht 5 56
- Vertretungsverbot 5 54, 55

Regiebetriebe *siehe öffentlich-rechtliche Unternehmensformen*

Regionalprinzip, sparkassenrechtliches *siehe Sparkassen*

Regionalverband Ruhr 11 79 ff.
als Mitglied in kommunalen Spitzenverbänden 12 30, 31, 34
als sondergesetzlicher Zweckverband 11 81

Aufgaben 11 97 ff.

Aufsicht über den ~ 11 106

Beigeordnete 11 92

beratende Mitglieder der Verbandsversammlung 11 86

Beteiligungsfähigkeit im Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren

3 115; 10 3

Einnahmen 11 105

Fachausschüsse 11 87

Finanzhoheit 11 105

Gebiet 11 82

Gemeindeverband 11 80

Geschichte 2 45, 46, 121 ff.; 11 79

Haushaltswirtschaft 11 105

Mitglieder der Verbandsversammlung 11 85 ff.

Mitgliedskörperschaften 11 82

Organe 11 83 ff.

Organisationshoheit 11 80

Personalhoheit 11 80

rechtliche Stellung 11 80, 81

Rechtsetzungshoheit 11 80

Regionaldirektor 11 92 ff.

Sitz 11 82

Tätigkeiten 11 102 ff.

Verbandsausschuss 11 89 ff.

Verbandsgrünflächen 11 98

Verbandsumlage 11 105

Verbandsversammlung 11 84 ff.

Verbandsverzeichnis 11 98

Vorsitzender der Verbandsversammlung 11 86

Zuständigkeiten 11 95 ff.

Reichszweckverbandsgesetz von 1939
11 2

res mixtae 13 15

Reservenzuständigkeit des BVerfG

3 4, 112, 147

revidierte DGO von 1946 2 54, 55

Revidierte Preußische Städteordnung
2 13

Rückholrecht

des Kreisausschusses 5 184

des Landschaftsausschusses 10 38

des Rates 5 109, 110

S

sachkundige Bürger 4 74; 5 90; *siehe auch Bürger*

sachkundige Einwohner 4 15; 5 90;
siehe auch Einwohner

Samtgemeinden 2 6, 14

Satzungen 6 1 ff.

Abgabenrecht 6 16, 17; 7 14, 27

Anordnung eines Anschluss- und Benutzungszwangs durch ~ 6 7

Arten von ~ 6 9, 10

Ausfertigung und Bekanntmachung
6 12

Autonomie 6 1, 5, 6

Befugnis 6 2

Begriff 6 1

Beschwerdegegenstand im Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren
3 119

der Landschaftsverbände 6 2; 10 47, 48

Eigenbetriebssatzung 6 4, 10; 9 70

Eingriff in Grundrechte 6 7, 8

Erlasszuständigkeit 6 11

Fehler und Fehlerfolgen 6 13, 14

freiwillige 6 9, 10

Grundrechtsrelevanz 6 8

Hauptsatzung 6 4, 10

Haushaltssatzung 6 4, 10; 7 73 ff.;
siehe auch Haushaltssatzung

Inhalte 6 4

Inkrafttreten 6 12

– der Haushaltssatzung 6 12; 7 82

Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte 6 23

Mustersatzungen 6 3

Normverwerfungskompetenz 6 15

öffentliche Bekanntmachung 6 12

Pflichtsatzungen 6 9, 10

Rechtsschutz 6 17 ff.

– der kommunalen Satzungsgeber
6 22 ff.

– der Satzungsadressaten 6 18 ff.

„Reparatur“ 6 16

Unbeachtlichkeitsklausel 6 14

Verfahren 6 11 ff.

Vertrauensschutz 6 16

Vorbehalt des Gesetzes 6 4, 7

Vorrang des Gesetzes 6 5

Wesentlichkeitslehre 6 4, 7

Zuständigkeit 6 11

Satzungsbefugnis *siehe Satzungen*

Schlüsselzuweisungen *siehe Finanz-
ausgleich, kommunaler*

Selbstorganisationsrecht des Rates
5 108

Selbstverwaltungsaufgaben

freiwillige 3 34 ff., 42

Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach
Weisung 3 34 ff.; 13 6, 6a

pflichtige 3 34 ff., 42

Selbstverwaltungsgarantie, kommunale 3 3 ff.

Aufgaben *siehe Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände*

Aufgabenhochzonung *siehe Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände*

Aufgabenübertragung *siehe Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände*

Aufsicht *siehe Kommunalaufsicht*

Entwicklung 2 3 ff.

finanzielle Grundlagen *siehe Finanz-
ausstattung*

Gemeindehoheiten 3 21, 49 ff.

– Finanzhoheit 3 49, 50, 50, 56; 7 1

– Haushaltshoheit 7 1

– Kooperationshoheit 11 7 ff.

– Organisationshoheit 3 49, 50, 53

– Personalhoheit 3 49, 50

- Planungshoheit 3 50; 14 11
- Rechtssetzungshoheit 3 49, 50;
6 1
- gemeinschaftsrechtliche Gewährleistung 14 16 ff.
- individuelle Rechtssubjektgarantie 3 15 ff.
- institutionelle Rechtssubjektgarantie 3 7 ff., 13, 15
- Kernbereichsschutz 3 16, 28, 53
- Namensrecht 3 54
- Neugliederung *siehe Gebietsänderungen*
- objektive Rechtsinstitutionsgarantie 3 49 ff.
- örtliche Angelegenheiten 3 22 ff.
 - allgemeinpolitische Themen 3 22, 25
 - Begriff 3 22
 - historische Zuordnung zu ~ 3 23
 - Leistungskraft der Gemeinde 3 24
 - verfassungsrechtlicher Aufgabenschutz 3 9 ff., 19 ff.
- Parallelgewährleistung der ~ 3 4
- Randbereichsschutz 3 53
- Rechtsschutz *siehe Kommunalverfassungsbeschwerde*
- Satzungsautonomie 6 1
- subjektive Rechtsstellungsgarantie 3 6, 15
- Universalitätsprinzip 3 51
- Vergabe öffentlicher Aufträge 9 136
- Verhältnis von bundes- und landesrechtlicher Garantie 3 4, 5
- wirtschaftliche Betätigung 9 1
- September-Directive** 2 52, 110
- Sicherung stetiger Aufgabenerfüllung** *siehe Haushaltswirtschaft, allgemeine Grundsätze*
- Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk** *siehe Regionalverband Ruhr, Geschichte*
- Solidaritätumlage** 3 68; 7 2, 44
- Sonderaufsicht** 13 6 ff., 44 ff.
- Sondervermögen** 7 111, 112
- Sonderverordnung** 8 14
- Sparkassen** 9 76 ff.
 - Aufsicht 9 82, 83
 - Gewährträgerhaftung 9 76
 - Kontrahierungszwang 9 78
 - Kreissparkassen 9 80, 82
 - öffentliche Einrichtung 8 4
 - öffentlicher Auftrag 9 78
 - Organe 9 77
 - Regionalprinzip 9 79 ff.
 - Sparkassenhoheit 3 51
 - Sparkassensatzung 6 10
 - Verbundprinzip 9 81
- Sparsamkeitsprinzip** 7 89
- Spenden** 7 2
- Sperrklauseln, kommunale** 2 92 ff.; 5 17, 159
- Spiegelbildlichkeit, Grundsatz der** 5 88
- Spitzenverbände** *siehe kommunale Spitzenverbände*
- Staatskommissar** 13 36 ff.
- Städte- und Gemeindebund, nordrhein-westfälischer** *siehe kommunale Spitzenverbände*
- Städteordnung für die Provinz Westfalen von 1856** 2 19
- Städteordnung für die Rheinprovinz von 1856** 2 19
- Städteordnung, Preußische** *siehe Preußische Städteordnung*
- Städteregion Aachen** 2 116; 3 14
- Städtetag Nordrhein-Westfalen** *siehe kommunale Spitzenverbände*
- Stellenplan** 7 75
- Steuererfindungsrecht** 3 79; 7 4
- Steuerhoheit** *siehe auch Abgabenhoeit*
 - gemeindliche 7 4
 - Steuerertragshoheiten 3 69 ff.
 - Steuergesetzgebungshoheiten 3 64 ff.
- Steuerkraftmesszahl** 3 106
- Steuern** 7 4 ff.
 - Aufwandsteuer *siehe Verbrauch- und Aufwandsteuer*
 - Begriff 7 3

Einkommensteuer 7 4
 Gesetzgebungskompetenzen 3 64 ff.
 Getränkesteuer 7 16
 Gewerbesteuer *siehe Gewerbesteuer*
 Grunderwerbsteueraufkommen
 3 104
 Grundsteuer *siehe Grundsteuer*
 Hundesteuer 7 17, 27
 Jagdsteuer 7 15
 Pferdesteuer 7 17
 Realsteuern 7 5 ff.
 Steuergeheimnis 5 40; 13 22
 Subsidiarität der Steuererhebung
 7 21
 Verbrauch- und Aufwandsteuern
siehe Verbrauch- und Aufwandsteuern
 Vergnügungssteuer 7 17
 Verpackungssteuer 7 16
 Verwaltungskompetenzen 3 76
 Wettbürosteuer 7 17
 Zweitwohnungssteuer 7 17, 24
Steuerverbund 3 104 ff.
Stichwahl 2 90, 91; 5 20, 115, 188
Straßenausbaubeiträge *siehe Beiträge*
Straßenbenennung 5 100
subjektive Rechtsstellungsgarantie
 3 6, 15
Subsidiarität, Grundsatz der *siehe*
Subsidiaritätsprinzip
Subsidiarität, wirtschaftliche Betäti-
gung 9 39 ff.
Subsidiaritätsklage *siehe europäisches*
Unionsrecht
Subsidiaritätsprinzip
 als Bestandteil des Gemeinschafts-
 rechts 14 23, 24
 als Grundsatz der Verfassungsbe-
 schwerde 3 130
 bei der gemeindlichen Wirtschaftstätig-
 keit 9 39 ff.
 bei der Steuererhebung 7 21
 bei der Umlageerhebung 7 46
Subsidiaritätsprotokoll *siehe europäi-*
sches Unionsrecht

Subventionen *siehe Wirtschaftsförde-*
rung
Süddeutsche Ratsverfassung 1 3; 5 2

T

Tagesordnung des Gemeinderates
 5 70 ff.
Territorialitätsprinzip *siehe wirt-*
schaftliche Betätigung der Kommun-
en, Begrenzung durch das Kompe-
tenzgefüge
Textformerfordernis für gemeindli-
che Verpflichtungserklärungen
 5 136
Treuepflicht der Ratsmitglieder
 5 54 ff.
Treuhandvermögen 7 113
trialistische Kommunalverfassung
 5 3

U

überörtliche Aufgaben *siehe örtliche*
Gemeinschaft
überplanmäßige Ausgaben *siehe*
Haushaltsplan
Übertragbarkeit von Ausgabeansät-
zen *siehe Haushaltsplan*
übertragene Aufgaben der Gemein-
den
 Aufgabenübertragung
 – durch Landesgesetz 3 36
Umlagen 7 44 ff.
 Abundanzumlage („Kommunal-
 Soli“) 3 68; 7 2, 44
 Arten 7 44
 Ausgleichsfunktion 7 45
 Begriff 7 45
 Gesetzgebungskompetenz 3 67
 Gewerbesteuerumlage 3 68
 Kreisumlage 7 46 ff.
 – Ermächtigungsgrundlage 7 46
 – Genehmigung 7 48
 – Grenzen der Umlageerhebung
 7 50

- interkommunales Gleichbehandlungsgebot 7 52
- Nivellierungsverbot 7 52
- Rechtmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung 7 54
- Rechtsschutz gegen die ~ 7 53
- Subsidiarität 7 46
- Umlagesätze 7 47
- Ursprung 2 38
- Vorteilsausgleichung 7 46, 49
- Willkürverbot 7 51
- Landschaftsumlage 7 44; 10 49 ff.
- Sonderumlage der Landschaftsverbände 10 54
- Verbandsumlage der Zweckverbände 11 43, 44
- Verbandsumlage des Regionalverbandes Ruhr 11 105
- Vorteilsunabhängigkeit, Grundsatz der 7 46, 49

unechte Magistratsverfassung *siehe Magistratsverfassung*

Unionsrecht *siehe europäisches Unionsrecht*

Universalitätsprinzip 3 51

Unternehmen, wirtschaftliche *siehe privatrechtliche Unternehmensformen und öffentlich-rechtliche Unternehmensformen*

Unterrichtung als Mittel der Kommunalaufsicht 13 21 ff.

V

Veräußerungserlöse 7 59

Verbandskörperschaften

- Landschaftsverbände 10 9
- Regionalverband Ruhr 11 82
- Zweckverbände 11 16

Vebrauch- und Aufwandsteuern 7 13 ff.

- Aufwandsteuer, Begriff 7 17
- Bestimmtheitsgrundsatz 7 14
- Ermächtigungsgrundlage 7 14
- Ermessensgrenzen 7 22 ff.
- Gebot der Lastengleichheit 7 23
- Genehmigung 7 26

- Getränkesteuer 7 16
- Gleichartigkeitsverbot 7 18
- Hundesteuer 7 17, 27
- Jagdsteuer 7 15
- Neben- und Lenkungszwecke 7 19
- Örtlichkeit der ~ 7 17
- Pferdesteuer 7 17
- Steuerkompetenz der Gemeinden 7 15 ff.
- Subsidiarität der Steuererhebung 7 21
- Typisierungsbefugnis 7 23
- Verbrauchssteuer, Begriff 7 16
- Vergnügungssteuer 7 17
- Vertrauensschutz 7 25
- Wettbürosteuer 7 17
- Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung 7 20
- Zweitwohnungssteuer 7 17, 24

Vereinbarung, öffentlich-rechtliche *siehe öffentlich-rechtliche Vereinbarung*

Vergabe öffentlicher Aufträge 9 136 ff.

- Auftraggeber, Begriff 9 138
- Kartellvergaberecht 9 137 ff., 138
- Inhouse-Geschäfte 9 139
- öffentlicher Auftrag, Begriff 9 139
- kommunale Gemeinschaftsarbeit 11 65 ff.
- Selbstverwaltungsgarantie 9 136
- Unterswellenvergabe 9 140 ff.
- allgemeine Vergabegrundsätze 9 143
- Deregulierung 9 140
- europäische Grundfreiheiten 9 141
- Formenzwang für kommunale Ausgestaltung 9 144
- Grundrechte 9 142
- Mustersatzung 9 144
- soziale Standards 9 145, 146

Vergabepaxis, öffentliche Einrichtungen

- Änderung 8 34
- Bindung durch ~ 8 29, 34
- willkürliche Änderung 8 22, 31, 34

Vergnügungssteuer *siehe Steuern*
Vermögenserträge 7 55 ff.
Verpackungssteuer *siehe Steuern*
Verpflichtungsermächtigungen 7 76, 106
Verschaffungsanspruch *siehe Einwirkungsanspruch*
Vertretung der Gemeinde 5 133 ff.
 in Drittorganisationen 9 113 ff.
Vertretungsverbot, kommunales 5 54, 55
Verwaltungsgesellschaftsrecht 9 94
Verwaltungshaushalt *siehe Haushaltsrecht*
Verwaltungsprivatrecht 8 15, 43; 9 98
Verwaltungsvorstand 5 156, 157
 als Kreisorgan 5 187 ff.
Vollständigkeit, Grundsatz der *siehe Haushaltssatzung*
Vorbehalt des Gesetzes *siehe Gesetzesvorbehalt*
Vorbehaltsaufgaben
 der Landschaftsversammlung 10 30
 des Kreistages 5 180
 des Rates 5 108, 109
vorläufige Haushaltsführung 7 114 ff.; *siehe auch Haushaltssatzung*
Vorsitzender des Rates 5 67 ff.
Vorzugslasten *siehe Beiträge; siehe Gebühren*

W

Wahl der Ratsmitglieder 5 5 ff.
 Allgemeinheit der Wahl 5 6 ff.
 Briefwahl 5 24
 Chancengleichheit, Grundsatz der 5 25 ff.
 Freiheit der Wahl 5 23 ff.
 geheime Wahl 5 23
 Gleichheit der Ratsmitglieder 5 21
 Gleichheit der Wahl 5 16 ff.
 Inkompatibilität 5 9
 Sperrklauseln, kommunale 5 17, 159

Unmittelbarkeit der Wahl 5 22
 Wählbarkeit 5 8 ff.
 Wahlprüfungsverfahren 5 29 ff.
 Wahlrecht für Ausländer 5 13 ff., 114
 Wahlvorschlagsrecht 5 18
 Wahlwerbung, Abgrenzung zur Öffentlichkeitsarbeit 5 26, 27
Wahlrechtsgrundsätze *siehe Wahl der Ratsmitglieder*
Wahrscheinlichkeitsmaßstab *siehe Gebühren*
Weimarer Reichsverfassung 2 22 ff.
Weinheimer Entwurf 1 3; 2 58, 61
Wettbewerbsrecht 9 51 ff.
Widerspruchsbefugnis des Bürgermeisters 5 78
Widmung einer öffentlichen Einrichtung 8 16 ff.
 Beschränkung und Erweiterung des Nutzerkreises 8 20
 eines anderen Trägers 8 16
 Form 8 17
 Grundrechtseingriff durch ~ 8 21, 39, 41
 Inhalt der ~ 8 20 ff.
 konkludente ~ 8 17
 Rechtsnatur der ~ 8 16
 vermutete ~ 8 18, 19
 Widmungserweiterung 8 22
 Widmungszweck 8 21 ff.
 – als Grenze des Zulassungsanspruchs 8 20, 33
 – Änderung des ~ 8 22, 31
 – überörtliche Nebenzwecke 8 21
 – willkürliche Änderung 8 22, 31
Wiener Kongress 2 1, 41
Wildtierverbot in öffentlichen Einrichtungen 8 21
Wirklichkeitsmaßstab *siehe Gebühren*
wirtschaftliche Betätigung der Kommunen 9 2 ff.
 Begrenzung durch das Demokratieprinzip 9 15

Begrenzung durch das Kompetenzgefüge 9 13, 14, 44, 45
Breitbandausbau 9 23, 40
Definition der ~ 9 19 ff.
energiewirtschaftliche Betätigung 9 49 ff., 65
EU-Recht 9 5 ff.
Formen 9 2
Gewinnerzielungsabsicht 9 20
Grundrechts- und Gemeinwohlbindung 9 16, 17
Grundrechtseingriff 9 18, 66
historische Grundlagen 9 3
Klagebefugnis gegen ~ 9 61 ff.
kommunalrechtliche Grenzen der ~ 9 28 ff.
Markterkundungsverfahren 9 42
Marktverhalten kommunaler Unternehmen 9 51 ff.
nichtwirtschaftliche Einrichtungen 9 24 ff.
öffentlicher Zweck 9 32 ff., 63
Randnutzungen und öffentlicher Zweck 9 22, 34 ff.
Rechtsschutz gegen ~ 9 56 ff.
Rechtsverhältnis zu den Nachfragern 9 98
Rechtsweg 9 57 ff.
Reform der ~ 2 102 ff.; 9 4
Schrankentrias 9 29 ff.
Subsidiaritätsklausel 9 39 ff., 64
überörtliche wirtschaftliche Betätigung 9 13, 30, 43 ff.
verfassungsrechtliche Gewährleistung 9 12, 13
Wasserversorgung, Privilegierung 9 25, 40
Wettbewerbsrecht 9 52 ff.
Wirtschaftlichkeitsgebot 7 89; 9 34;
siehe auch Haushaltswirtschaft, allgemeine Grundsätze der Haushaltswirtschaft
Wirtschaftsförderung, kommunale
9 124 ff.
als wirtschaftliche Betätigung 9 27
Beihilfenrecht 9 126 ff.
– Almunia-Paket 9 129

– Beihilfe, Begriff 9 127 ff.
– De-Minimis-Verordnung 9 128
– Durchführungsverbot 9 133
– Gruppenfreistellungsverordnung 9 128, 132
– Lokalbeihilfen und Binnenmarktbeeinträchtigung 9 130
– Rückforderung von rechtswidrigen Beihilfen 9 133, 134
– Wettbewerbsbeeinträchtigung 9 129
durch den Regionalverband Ruhr 11 99
Einheimischenmodelle und Grundfreiheiten 9 135
Regionalförderung und Unionsrecht 9 131
verfassungsrechtliche Vorgaben 9 125
– Gesetzesvorbehalt 9 125
– Grundrechtseingriff 9 125
– überörtliche Subventionszwecke 9 125

Z

Zirkus *siehe Wildtierverschützung in öffentlichen Einrichtungen*

Zugriffsrecht

der Landschaftsversammlung 10 31
des Kreistags 5 181

Zuweisungen *siehe Finanzausgleich*

Zweckverband 11 16 ff.

Aufgaben 11 16
Aufsicht über ~ 11 45
Austritt 11 33, 34
Errichtung 11 21 ff.
fehlerhafte Errichtung 11 25
Finanzierung 11 42 ff.
Freiverband 11 22 ff.
Gemeindeverband 3 14; 11 16
Geschichte 11 2
Haftung des öffentlich-rechtlichen Vorverbands 11 25
Kündigung 11 33, 34
Mitglieder 11 17

öffentliche Einrichtungen des ~
8 32
Organe **11** 35 ff.
Personalhoheit **11** 20
Pflichtverbände **11** 26 ff.
Rechtsstellung **11** 18 ff.
Umlage **11** 43, 44

Verbandsversammlung **11** 36 ff.
Verbandsvorsteher **11** 41
Verhältnis zu den Einwohnern
11 19
Zuständigkeitsübergang **11** 16, 18
Zwei-Stufen-Theorie **8** 44; **9** 57
Zweitwohnungssteuer *siehe Steuern*