

Anika Ehlers | Stefan Glock | Welf Sundermann

# KOMMUNALES VERFASSUNGSRECHT NRW

4. vollständig überarbeitete Auflage

Die Studieninstitute  
für kommunale Verwaltung in NRW

Maximilian Verlag  
Hamburg

# **Kommunales Verfassungsrecht NRW**

4. vollständig überarbeitete Auflage

Die Studieninstitute  
für kommunale Verwaltung in NRW



Anika Ehlers | Stefan Glock | Welf Sundermann

# **Kommunales Verfassungsrecht NRW**

4. vollständig überarbeitete Auflage

**Maximilian Verlag**  
Hamburg

## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://portal.dnb.de> abrufbar.

Redaktionsstand: 01.06.2022

eISBN 978-3-7869-1304-7

© 4., vollständig überarbeitete Auflage, 2022 by Maximilian Verlag,  
Hamburg

Ein Unternehmen der TAMMMEDIA

Alle Rechte vorbehalten.

Produktion: WS – WerbeService Linke, 76185 Karlsruhe

Umschlaggestaltung: Marisa Tippe

ePub Konvertierung: Datagrafix GmbH

# **Inhalt**

**VORWORT DER AUTOREN**

**VORWORT DER 1. AUFLAGE**

**ZU DEN VERFASSERN**

**ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS**

## **TEIL 1: EINLEITUNG**

- I. Rechtsquellen
- II. Rechtsquellen des Kommunalrechts

## **TEIL 2: DIE KOMMUNE**

- I. Das Wesen der Gemeinde
  - 1. Rechtspersönlichkeiten
  - 2. Körperschaften
  - 3. Gemeindearten
  - 4. Persönlichkeitsrechte
- II. Weitere kommunale Körperschaften
  - 1. Kreise
  - 2. Landschaftsverbände
  - 3. Zweckverbände
  - 4. Exkurs: Der Regionalverband Ruhr
  - 5. Exkurs: Landesverband Lippe

## **TEIL 3: DIE KOMMUNE IM STAATSAUFBAU**

- I. Staatsaufbau
- II. Verwaltungsaufbau
- III. Die Landesverwaltung in NRW

## **TEIL 4: DAS SELBSTVERWALTUNGSRECHT DER GEMEINDEN**

## I. Exkurs: Geschichte der Kommunalen Selbstverwaltung

1. Die Preußischen Reformen
2. Die Weimarer Republik
3. Die NS-Diktatur
4. Selbstverwaltung in Deutschland nach 1945
5. Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung

## II. Die Inhalte der Selbstverwaltungsgarantie

1. Existenzgarantie
2. Garantie der Allzuständigkeit
3. Selbstverwaltungshoheiten
4. Satzungsrecht

## III. Grenzen des Selbstverwaltungsrechts

## IV. Exkurs: Begrenzungen des Selbstverwaltungsrechts

1. Begrenzungen des Kernbereichs
2. Begrenzungen des Randbereichs

# **TEIL 5: AUFGABENWAHRNEHMUNG DURCH DIE KOMMUNEN**

## I. Selbstverwaltungsaufgaben

1. Freiwillige Aufgaben der Selbstverwaltung
2. Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung
3. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung
4. Abgrenzung

## II. Staatliche Auftragsangelegenheiten

## III. Neue Wege der Aufgabenerfüllung

## IV. Exkurs: Organleihe

# **TEIL 6: DAS GEMEINDEGEBIET**

## I. Die Gebietsänderung

1. Initiative
2. Zulässigkeit
3. Gebietsänderungsverträge
4. Rechtsschutz

## II. Die Bezirksverfassung

# **TEIL 7: EINWOHNER UND BÜRGER**

## I. Die Gemeindebevölkerung

1. Einwohner
2. Bürger

## II. Mitwirkung von Einwohnern und Bürgern

1. Pflichten der Einwohner und Bürger im Überblick
2. Rechte der Einwohner und Bürger im Überblick
3. Anregungen und Beschwerden
4. Einwohnerantrag
5. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid
6. Exkurs: Ehrenbürgerrecht, Ehrenbezeichnung

## TEIL 8: DER RAT

### I. Vorbemerkung

### II. Rechtsstellung des Rates

1. Der Rat als Adressat des Petitionsrechts
2. Der Rat als „Kommunalparlament“
3. Der Rat als Behörde
4. Der Rat als kommunales Willensbildungsorgan

### III. Zusammensetzung des Rates

1. Das aktive Wahlrecht
2. Das passive Wahlrecht
3. Das Wahlverfahren
4. Die Zusammensetzung des Rates
5. Die Konstituierende Sitzung des Rates

### IV. Zuständigkeiten des Rates

1. Verbandskompetenz und Organkompetenz
2. Verteilung der Entscheidungszuständigkeiten

### V. Geschäftsordnung des Rates

### VI. Rechte der Ratsmitglieder

1. Rechte mehrerer Ratsmitglieder („Minderheitenrechte“)
2. Rechte einzelner Ratsmitglieder

### VII. Pflichten der Ratsmitglieder

1. Verschwiegenheitspflicht
2. Ausschließungsgründe
3. Treupflicht / Vertretungsverbot

### VIII. Vorbereitung von Entscheidungen

1. Einberufung des Rates
2. Ladungsfrist
3. Tagesordnung für die Sitzungen des Rates
4. Zeitpunkt und Ort der Sitzung
5. Bekanntmachung der Tagesordnung
6. Beschlussfähigkeit
7. Öffentlichkeit von Ratssitzungen
8. Redeordnung

9. Ordnung in den Sitzungen
10. Abstimmungen
11. Mitwirkungsverbot
12. Niederschrift
13. Mitwirkung anderer Gremien

## **TEIL 9: AUSSCHÜSSE**

- I. Funktion der Ausschüsse
- II. Arten der Ausschüsse
  1. Freiwillige Ausschüsse
  2. Pflichtausschüsse nach der Gemeindeordnung
  3. Pflichtausschüsse nach Spezialgesetz
  4. Bedingte Pflichtausschüsse
- III. Bildung der Ausschüsse
  1. Wahl der Ausschussmitglieder
  2. Arten der Ausschussmitglieder
  3. Verlust des Ausschussmandats
  4. Bestimmung der Ausschussvorsitzenden
- IV. Verfahren in den Ausschüssen
  1. Entsprechende Anwendung der Ratsvorschriften
  2. Besonderheiten
- V. Beiräte

## **TEIL 10: DER BÜRGERMEISTER**

- I. Wahl
  1. Wahlrechtsgrundsätze
  2. Wählbarkeitsvoraussetzungen
  3. Wahlverfahren
  4. Amtszeit
  5. Ausscheiden des Bürgermeisters vor Ablauf der Amtszeit
  6. Abwahl des Bürgermeisters vor Ablauf seiner Amtszeit
- II. Rechtliche Stellung des Bürgermeisters
  1. Kommunalen Wahlbeamter auf Zeit
  2. Besoldung
  3. Ruhegehalt
  4. Keine Dienstvorgesetzten
  5. Amtspflichten
- III. Aufgaben und Zuständigkeiten
  1. Aufgaben in der Verwaltung
  2. Aufgaben im Rat



3. Aufgaben in den Ausschüssen
4. Zuständigkeiten nach Spezialgesetzen
- IV. Stellvertretung des Bürgermeisters**
  1. Ehrenamtliche Stellvertretung
  2. Allgemeine Vertretung im Amt
- V. Beigeordnete**
  1. Persönliche Voraussetzungen
  2. Wahl und Abwahl (Abberufung)
  3. Aufgaben der Beigeordneten
- VI. Verwaltungsvorstand**

## **TEIL 11: SATZUNGEN**

- I. Das Satzungsrecht als Teil der Selbstverwaltungsgarantie
- II. Rechtsnatur der Satzung
  1. Unterschied zu (Rechts-)Verordnungen
  2. Unterschied zu Geschäftsordnungen/Zuständigkeitsordnungen
  3. Unterschied zu Verwaltungsvorschriften
  4. Unterschied zu Verwaltungsakten
- III. Arten von Satzungen und wichtige Gemeindegatzungen
  1. Grundsatz: Freiwillige Satzungen
  2. Absolute Pflichtenatzungen
  3. Bedingte Pflichtenatzungen
- IV. Verfahrensablauf der Satzungsgebung
- V. Inkrafttreten, Außerkrafttreten
- VI. Rechtsschutz gegen Satzungen

## **TEIL 12: DIE KREISE**

- I. Einführung
- II. Rechtsnatur und Verfassung
- III. Aufgaben
- IV. Organe der Kreise
  1. Kreistag
  2. Kreisausschuss
  3. Landrat
- V. Finanzierung der Kreise

## **TEIL 13: KOMMUNALAUF SICHT**

- I. Einführung
- II. Aufsichtsbegriffe und Aufsichtsbehörden
  - 1. Aufsichtsbegriffe
  - 2. Aufsichtsbehörden
- III. Mittel der Aufsicht
  - 1. Präventive (vorbeugende) Aufsicht
  - 2. Repressive (beugende) Aufsicht
- IV. Anfechtung von Aufsichtsmaßnahmen
- V. Exkurs: Kommunale Spitzenverbände
  - 1. Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (StGB NRW)
  - 2. Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)
  - 3. Städtetag Nordrhein-Westfalen
  - 4. Deutscher Städtetag
  - 5. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
  - 6. Landkreistag Nordrhein-Westfalen - LKT NRW
  - 7. Deutscher Landkreistag - DLT

## **TEIL 14: LÖSUNGEN**

- I. Lösungen Teil 4
- II. Lösungen Teil 7
- III. Lösungen Teil 8
- IV. Lösungen Teil 9
- V. Lösungen Teil 10

### **Hinweis:**

Folgende Randnummern sind derzeit nicht besetzt: 279, 294, 295

# VORWORT DER AUTOREN

*Liebe Leserinnen, liebe Leser,*

die gute Aufnahme unseres Lehrbuches bei den Leserinnen und Lesern sowie die doch erheblichen Änderungen im Kommunalverfassungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen seit der letzten Auflage machten eine umfängliche Neubearbeitung des Buches erforderlich.

Die Lehr- und Stoffverteilungspläne der Leitstelle der Studieninstitute bilden dabei weiterhin die Grundlage für die einzelnen Kapitel. Wenn bei einigen Modulen Vertiefungen und Erweiterungen in der Abhandlung und Darstellung aus unserer Sicht sinnvoll waren, sind diese als "Exkurs" ausgewiesen.

Wir hoffen, dass auch die neue Auflage eine hilfreiche Begleitung für die Ausbildung und Prüfung sein kann.

Münster, Juni 2022

*Anika Ehlers*

*Stefan Glock*

*Welf Sundermann*

# VORWORT DER 1. AUFLAGE

dieser Band in der Lehrbuchreihe der Studieninstitute für kommunale Verwaltung in Nordrhein-Westfalen basiert auf einem für das Studieninstitut Westfalen-Lippe entwickelten, zum institutsinternen Gebrauch bestimmten Skript. An dem Skript haben mit uns Annette Cadura, Georg Hein und insbesondere auch die Kollegen Wolfgang Heuermann und Jürgen Kupferschmidt mitgeschrieben. Ihnen gilt an dieser Stelle unser Dank, dass wir ihre Texte für dieses Buch verwenden durften. So konnte das vorliegende Werk in relativ kurzer Zeit erstellt werden.

Wir hoffen, dass das Buch dem Verwaltungsnachwuchs bei der Erarbeitung des Faches Kommunalrecht nützlich ist und gut auf die Klausuren und Prüfungen vorbereitet. Anregungen, Hinweise und Wünsche sind uns jederzeit willkommen ([ehlers@stiwl.de](mailto:ehlers@stiwl.de)).

Münster, Juni 2018

# ZU DEN VERFASSERN

## **Anika Ehlers**

Jahrgang 1983

Oberverbandsrätin

Studium der Rechtswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Seit 2010 hauptamtliche Dozentin am Studieninstitut Westfalen-Lippe für die Fächer Kommunales Verfassungsrecht, Methodik der Rechtsanwendung, Staats- und Europarecht sowie Bürgerliches Recht. Als Volljuristin mehrere Jahre Justitiarin des Studieninstituts. Seit 2020 Leiterin des Fachbereichs Ausbildung am Standort Münster.

## **Stefan Glock**

Jahrgang 1972

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

Studium der Rechtswissenschaften an der Westfälischen-Wilhelms-Universität in Münster. Rechtsanwalt seit 2001. Seit 2010 Lehrbeauftragter am Studieninstitut Westfalen-Lippe für das Fach Kommunales Verfassungsrecht.

## **Welf Sundermann**

Jahrgang 1945

Verwaltungsdirektor a.D.

Nach der Ausbildung zum gehobenen Dienst Studium der öffentlichen Verwaltung an der Verwaltungsakademie in Münster. Zwanzig Jahre

Praxis bei der Stadtverwaltung Gütersloh (Stellv. Leiter des Rechtsamtes, Beauftragter für Stadtentwicklungsplanung).

1981 Wechsel an das Studieninstitut für kommunale Verwaltung in Ostwestfalen-Lippe (heute Studieninstitut Westfalen-Lippe) mit Sitz in Bielefeld. Stellv. Studienleiter und Dozent für Staatsrecht, Allgemeines Verwaltungsrecht und Kommunalrecht. Jahrzehntlang Vorsitzender und Mitglied von Prüfungskommissionen. Autor mehrerer Lehrbücher und zahlreicher Fachaufsätze zum kommunalen Verfassungsrecht.

# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.A.	andere Ansicht/anderer Auffassung
a.a.O.	am angegebenen/ angeführten Ort
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
AGTierGesG TierNebG NRW	Ausführungsgesetz zum Tiergesundheitsgesetz und zum TierischeNebenprodukte-Beseitigungsgesetz Nordrhein-Westfalen
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Aufl.	Auflage
BAG	Bundesarbeitsgericht
BauGB	Baugesetzbuch
BauO NRW	Bauordnung für das Land NRW (Landesbauordnung)
BeamStG	Beamtenstatusgesetz
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
BekanntmVO	Bekanntmachungsverordnung
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BHKG	Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz
BKA	Bundeskriminalamt
BM	Bürgermeister
BR	Bezirksregierung

bspw.	beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BSG	Bundessozialgericht
BZA	Bezirksausschuss
BZV	Bezirksvertretungen
d.h.	das heißt
DigiSiVO	Digitalsitzungsverordnung
DLT	Deutscher Landkreistag
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
EingrVO	Eingruppierungsverordnung
EntschVO	Entschädigungsverordnung
etc.	et cetera (Latein: "und so weiter")
f./ ff.	folgende
Gem.	Gemäß
GemKHBVO	Gemeindekrankenhausbetriebsverordnung
GeschO	Geschäftsordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GkG	NRW Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
GO NRW	Gemeindeordnung
grds.	grundsätzlich
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hs.	Halbsatz
i.d.R.	in der Regel
IfSBG-NRW	Infektionsschutz- und Befugnisgesetz



inkl.	inklusive
i.S.d.	im Sinne des
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
JustG NRW	Justizgesetz NRW
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
KonnexAG	Konnexitätsausführungsgesetz
KrO NRW	Kreisordnung
KulturGB NRW	Kulturge-setzbuch Nordrhein-Westfalen
KWahlG	Kommunalwahlgesetz
KWahlO	Kommunalwahlordnung
LAbfG	Landesabfallgesetz
LBG NRW	Landesbeamtengesetz
LJG-NRW	Landesjagdgesetz
LNatSchG NRW	Landesnatur-schutzgesetz
LOG NRW	Landesorganisationsgesetz
LStatG NRW	Statistikgesetz Nordrhein-Westfalen
LVerbO	Landschaftsverbandsordnung
LVerf NRW	Landesverfassung Nordrhein-Westfalen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
o.a.	oben angegeben
OBG	Ordnungsbehördengesetz
o.g.	oben genannt

OVG NRW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
POG NRW	Polizeiorganisationsgesetz
rd.	rund
Rdnr. / Rn	Randnummer
S.	Satz (bei Fundstellen); Seite (in Fußnoten)
SchulG	Schulgesetz
SGB VIII	Sozialgesetzbuch VIII
AG-KJHG	Erstes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannte
SpkG	Sparkassengesetz
StrWG NRW	Straßen- und Wegegesetz Nordrhein-Westfalen
TierseuchenVO	Tierseuchenverordnung
u.a.	und andere
u.Ä.	und Ähnliche
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
VA	Verwaltungsakt
VerfGH NRW	Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen
VGHG NW	Verfassungsgerichtshofgesetz Nordrhein-Westfalen
VG	Verwaltungsgericht
Vgl.	vergleiche
VR	Verwaltungsrundschau
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WDR	Westdeutscher Rundfunk
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

z.B.

zum Beispiel

z.T.

zum Teil

# TEIL 1: EINLEITUNG

1

In der zu Beginn des Lehrgangs am Studieninstitut ausgegebenen Fächerübersicht ist u.a. das Unterrichtsfach „Kommunales Verfassungsrecht“ bzw. „Kommunalrecht“ eingetragen.

2

Die Erklärung der freien Enzyklopädie *Wikipedia* zu dem Suchbegriff „Kommunalrecht“ beginnt mit folgenden Sätzen:

*Das deutsche Kommunalrecht regelt die Rechtsstellung kommunaler Gebietskörperschaften [...] [, die] zur mittelbaren Staatsverwaltung zählen. Grundlage des Kommunalrechts ist die kommunale Selbstverwaltung. [...] In den deutschen Flächenstaaten [...] regeln Gemeindeordnungen [...] den Aufbau der Gemeinden und ihre Stellung innerhalb der Verwaltung. Die Grundlage des Kommunalrechts findet sich im Grundgesetz und in den Landesverfassungen. Die Ausgestaltung des Kommunalrechts erfolgt durch Landesrecht [...] sowie Satzungen und Rechtsverordnungen.<sup>1</sup>*

3

In diesem Zusammenhang stellen sich u.a. folgende Fragen:

- Was sind kommunale Gebietskörperschaften?
- Was ist mittelbare Staatsverwaltung?
- Was ist kommunale Selbstverwaltung und was sind die Gemeindeordnungen?
- Was ist mit dem Aufbau und der Stellung einer Gemeinde gemeint?

- Was ist „Landesrecht“ und was sind Satzungen und Rechtsverordnungen?

Diese und weitere Fragen will dieses Lehrbuch beantworten.

## I. RECHTSQUELLEN

4

*Wikipedia* spricht in der Begriffsdefinition von Grundgesetz, Landesverfassungen, Landesrecht, Satzungen und Rechtsverordnungen. Nach Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG) sind die Exekutive und die Judikative an Gesetz und Recht gebunden (Rechtsstaatsprinzip). Aus dieser Regelung im GG folgt u.a., dass die Bundesrepublik Deutschland eine Rechtsordnung hat. Diese Rechtsordnung umfasst alle rechtlichen Normen, geschriebene und ungeschriebene (z.B. Gewohnheitsrecht). An dieser Stelle interessieren die geschriebenen Normen. Sie lassen sich danach unterscheiden, wer die Normen erlassen hat.

5

Zunächst ist zu klären, wer in einem Staat das Recht hat, Gesetze zu erlassen. In der Bundesrepublik Deutschland wird die Staatsgewalt durch drei voneinander getrennte Gewalten ausgeübt: Die gesetzgebende Gewalt (Legislative), die vollziehende Gewalt (Exekutive) und die rechtsprechende Gewalt (Judikative), vgl. Art. 20 Abs. 2 GG. Die Legislative, also die gesetzgebende Gewalt, erlässt formelle Gesetze. Der Begriff „formell“ kommt von Form oder förmlich. Das bedeutet, diese Gesetze haben ein ordnungsgemäßes Gesetzgebungsverfahren durchlaufen. Die Art. 70-79 GG regeln z.B. die Zuständigkeit, das Verfahren und die Form, die beim Erlass von Gesetzen zu beachten sind. Nur wenn diese eingehalten wurden, ist ein formelles Gesetz zustande gekommen.

6

Auf Bundesebene ist die Legislative der Bundestag. An den Gesetzen wirkt außerdem der Bundesrat mit. Aber nicht nur auf Bundesebene gibt es eine Legislative. Ebenso ist auch jedes Land der Bundesrepublik Deutschland (Bundesland) ein eigener Staat (Bundesstaat) und hat drei Gewalten. Die Legislative ist auch dort das Parlament des Landes – der Landtag<sup>2</sup>. Er erlässt die formellen Landesgesetze.

Das wichtigste formelle Gesetz ist auf Bundes- und Landesebene die Verfassung. Die Verfassung auf Bundesebene heißt Grundgesetz; auf Landesebene ist dies die Landesverfassung NRW. An die Verfassungen werden noch höhere formelle Anforderungen gestellt (vgl. Art. 79 GG, Art. 69 LVerf NRW). Sie regeln die Grundlagen des Staates und gehen den anderen formellen Gesetzen im Rang vor.

7



Es gibt formelle Gesetze auf Landes- und Bundesebene. Das im Rang höchste formelle Gesetz ist jeweils die Verfassung.

8

Die Legislative ist nicht die einzige Staatsgewalt, die Rechtsnormen erlassen darf. In Art. 80 GG, Art. 70 LVerf NRW wird auch der Exekutive, der ausführenden Gewalt, ein Gesetzgebungsrecht zugesprochen. Sie darf unter strengen Voraussetzungen und nur wenn sie dazu von der Legislative ermächtigt ist, Rechtsverordnungen erlassen. Rechtsverordnungen sind materielle Gesetze, denn sie haben inhaltlich den Charakter von Gesetzen. Jedoch durchlaufen sie kein formelles Gesetzgebungsverfahren. Sie stehen im Geltungsrang unter den formellen Gesetzen. Auch Rechtsverordnungen gibt es auf Landes- und Bundesebene. Die Exekutive besteht in Bund und Ländern jeweils aus der Regierung und der Verwaltung.

9



Es gibt Rechtsverordnungen auf Landes- und Bundesebene. Sie sind materielle Gesetze und stehen im Rang unter den formellen Gesetzen.

10

Auch unterhalb der Rechtsverordnungen finden sich Normen: Die Satzungen. Satzungen sind ebenfalls materielle, also inhaltliche Gesetze, die jedoch nur in einem abgegrenzten Bereich gelten. Satzungen werden z.B. von Gemeinden erlassen, die auf diese Weise ihre örtlichen Angelegenheiten regeln („Ortsrecht“).

11



Auch Satzungen sind materielle Gesetze. Sie stehen im Rang unter den Rechtsverordnungen.

12

Für den Fall, dass auf einen Sachverhalt verschiedene Rechtsnormen anwendbar sind, die einander widersprechen (Normenkollision), gibt es Regeln für den **Geltungsvorrang** von Normen:

- Bundesrecht bricht Landesrecht (Art. 31 GG).
- Innerhalb einer Ebene (Bund oder Land) geht das ranghöhere Recht dem widersprechenden rangniedrigeren Recht vor (Art. 20 Abs. 3 GG).

- Zwischen ranggleichen Normen gilt: Das spezielle geht dem generellen Recht vor und das neuere geht dem älteren Recht vor.

13

Daneben existiert eine weitere Regel. Sie betrifft das Europarecht:

- Europarecht ist vor dem Recht der Bundesrepublik Deutschland anzuwenden (Art. 23 Abs. 1 GG). Es führt zwar nicht zur Unwirksamkeit des Rechtes der Mitgliedsstaaten, verdrängt dieses aber.

Durch diese Regelung wird ein **Anwendungsvorrang** des Europarechts vor dem nationalen Recht festgelegt. Dadurch steht das Europarecht über allem nationalen Recht.

14

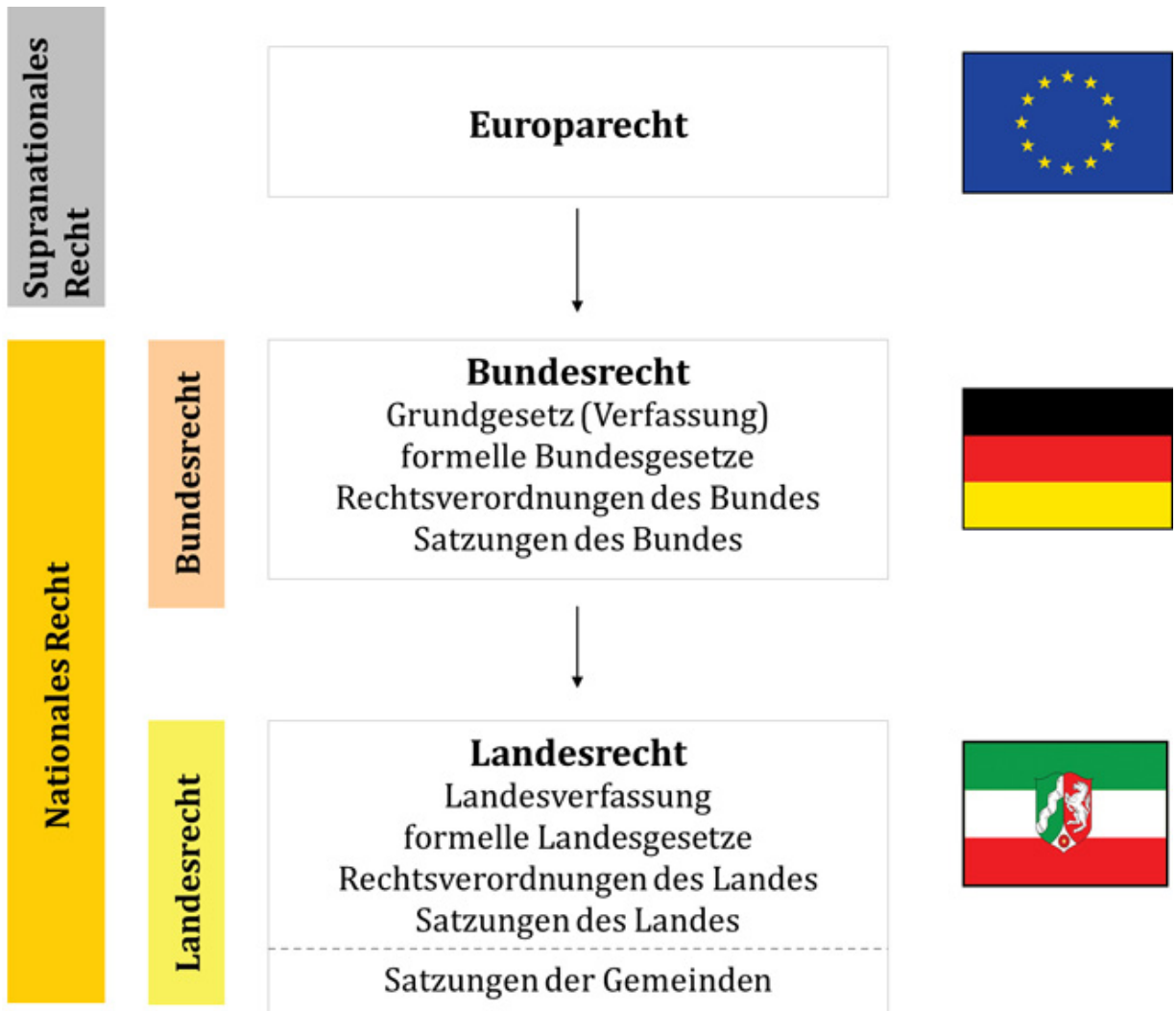


Es gibt übergeordnetes Europarecht, welches vorrangig anzuwenden ist.

15

Aus allen geschriebenen Normen unserer Rechtsordnung ergibt sich folgendes Schema:





## II. RECHTSQUELLEN DES KOMMUNALRECHTS

16

Für das Kommunalrecht existiert eine Vielzahl von gesetzlichen Regelungen der verschiedenen Rechtsquellen. Die wichtigste gesetzliche Grundlage des Kommunalrechts steht

im **Grundgesetz.**

Dort regelt Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG die Existenz und die Rechte von Gemeinden. Der Inhalt dieser Norm findet sich nahezu identisch auch

in der **Landesverfassung**.

Art. 78 LVerf NRW greift die Regelung des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG auf. Die Landesverfassung NRW geht dabei auf die Besonderheiten des Landes NRW ein. Das Gesetz, mit dem im Kommunalrecht am meisten gearbeitet wird, ist die

**Gemeindeordnung (GO NRW).**

17

Die GO NRW ist das „Verfassungsgesetz“ für die Gemeinden. Sie trifft Regelungen über die Aufgaben der Gemeinden, das Gemeindegebiet, die Rechte und Pflichten von Einwohnern und Bürgern, den Aufbau der Gemeindeverwaltung mit Rat und Bürgermeister, den Gemeindehaushalt, die wirtschaftliche Betätigung und die Aufsicht über die Gemeinden. Die Gesetzgebungskompetenz für die Gemeindeordnungen liegt gem. Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern. Die GO NRW ist somit ein Gesetz, das der nordrhein-westfälische Landtag verabschiedet hat.

Das „Verfassungsgesetz“ für die Kreise ist die

**Kreisordnung (KrO NRW).**

Für die nur in NRW vorhandenen Landschaftsverbände gilt als „Verfassungsgesetz“ die

**Landschaftsverbandsordnung (LVerbO).**

18

Wie die GO NRW für die Gemeinden, so regeln die KrO NRW und die LVerbO die Aufgaben, Rechte und Stellung dieser kommunalen

Körperschaften im Land NRW. Auch weitere Landesgesetze, wie z.B. das Kommunalwahlgesetz (KWahlG) sind relevant. Diese Gesetze werden ergänzt durch die von den Kommunen selbst geschaffenen

### **Satzungen.**

19

Jede Gemeinde und jeder Kreis regelt sein eigenes „Ortsrecht“, also das Recht, das nur in dem eigenen Gebiet gelten soll, selbst durch Satzungen (vgl. § 7 Abs. 1 GO NRW/§ 5 Abs. 1 KrO NRW). Dadurch entstehen in unterschiedlichen Bereichen weitere kommunalrechtliche Regelungen (z.B. Baumschutzsatzung, Hundesteuersatzung etc.).

---

<sup>1</sup> URL: [https://de.wikipedia.org/wiki/Kommunalrecht\\_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Kommunalrecht_(Deutschland)), Stand: 04.02.2018.

<sup>2</sup> Andere Bezeichnungen in den Stadtstaaten: Berlin: Abgeordnetenhaus; Bremen und Hamburg: Bürgerschaft.

## TEIL 2: DIE KOMMUNE

Kommunalrecht ist das „Recht der Kommunen“. Was verbirgt sich hinter dem Begriff Kommunen?

### I. DAS WESEN DER GEMEINDE

20

Der Begriff „Kommune“ bedeutet gemeinschaftlich<sup>3</sup>. Er wird synonym mit den Begriffen „Gemeinde“ [...] und „Stadt“ verwendet<sup>4</sup>. Gemeinden und Städte sind somit Kommunen.

Der Begriff „Gemeinde“ wird im Lexikon wie folgt definiert:

*„[Eine Gemeinde ist] eine politische und administrative Einheit mit eigenem Territorium. Die Gemeinden sind Träger der kommunalen Selbstverwaltung [ ]. Gemeinden, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte werden unter dem Begriff Kommune zusammengefasst. **Als Gebietskörperschaften sind die Kommunen juristische Personen öffentlichen Rechts mit eigener Verfassung, eigenem Haushalt und Dienstherrnfähigkeit.**“<sup>5</sup>*

#### 1. Rechtspersönlichkeiten

21

Die juristische Person des öffentlichen Rechts ist eine Rechtsperson. Ganz allgemein bezeichnet man als Rechtspersonen – oder Rechtssubjekte – Personen, die Inhaber von Rechten und Pflichten sein

können. Das heißt jeder, der etwas tun darf oder etwas zu tun verpflichtet ist, ist eine Rechtsperson.

Es werden zwei Arten von Rechtspersonen unterschieden: Die natürlichen und die juristischen Personen.

22

**Natürliche Personen** sind die Menschen. Jeder Mensch hat Rechte, aber auch Pflichten. Dies nennt man die Rechtsfähigkeit. Gem. § 1 BGB beginnt die Rechtsfähigkeit bei den Menschen mit der Vollendung der Geburt. Sie endet mit dem Hirntod. In dieser Zeit gelten für sie z.B. die Grundrechte - wie die körperliche Unversehrtheit, das Recht auf Eigentum, das Recht auf Religionsfreiheit etc. Aber sie dürfen ab einem bestimmten Alter auch Verträge schließen, heiraten, anderen etwas vererben, vor Gericht klagen. Im Gegenzug sind sie verpflichtet, Steuern, Gebühren und Beiträge zu zahlen. Alle müssen sich an gesetzliche Bestimmungen halten und dürfen z.B. keine Straftaten begehen.

23

**Juristische Personen** sind Vereinigungen von i.d.R. natürlichen Personen, die vom Gesetz als Rechtspersönlichkeit anerkannt werden. Juristische Personen sind z.B. eingetragene Vereine (e.V.), Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHs), Aktiengesellschaften (AGs), Gemeinden, Universitäten, Kirchen etc. Juristische Personen haben auch einige der oben genannten Rechte und Pflichten. Auch sie können z.B. Eigentum erwerben, Verträge schließen, vor Gericht klagen. Da die juristischen Personen im Unterschied zu den natürlichen Personen selbst jedoch nur rechtlich, aber nicht tatsächlich handeln können, bedienen sie sich natürlicher Personen, die als Organe für sie handeln (Organwalter), z.B. Verträge schließen, Kündigungen aussprechen etc. Solche zur Hilfe eingesetzten natürlichen Personen sind die Vorstandsmitglieder im Verein, der Geschäftsführer der GmbH oder aber der Bürgermeister in der Gemeinde.

24

Bei den juristischen Personen wird differenziert zwischen juristischen Personen **des Privatrechts** (z.B. Vereine, GmbHs, AGs) und juristischen Personen **des öffentlichen Rechts** (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen). Eine juristische Person des Privatrechts ist nur im privaten Bereich tätig – also auf Gleichordnungsebene im Bereich Bürger zu Bürger. Auf freiwilliger Basis schließen die Personen des Privatrechts miteinander Verträge.

Wenn von juristischen Personen des öffentlichen Rechts die Rede ist, dann ist der Staat mit im Spiel. Es handelt sich um die Über/Unterordnungsebene Staat zum Bürger. Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts nehmen staatliche Aufgaben wahr und handeln hoheitlich. Was sie anordnen, hat der Bürger zu befolgen.

25

Das Schaubild gibt einen Überblick über die zu unterscheidenden Rechtspersönlichkeiten:

