

# Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen

Dietlein / Heusch

2020

ISBN 978-3-406-74783-0

C.H.BECK

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

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

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

Dietlein/Heusch  
Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Kommunalrecht Nordrhein- Westfalen

Kommentar

Herausgegeben von

**Prof. Dr. Johannes Dietlein**

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

**Prof. Dr. Andreas Heusch**

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

2020



C.H. BECK

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

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

**[www.beck.de](http://www.beck.de)**

ISBN 978 3 406 74783 0

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

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



[chbeck.de/nachhaltig](http://chbeck.de/nachhaltig)

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

## Bearbeiterverzeichnis

- Prof. Dr. Dörte Diemert ..... Kämmerin der Stadt Köln; Honorarprofessorin an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.
- Prof. Dr. Johannes Dietlein .... Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf; Direktor des Zentrums für Informationsrecht, Düsseldorf.
- Dr. Jan Duikers ..... Richter am Verwaltungsgericht Düsseldorf.
- Klaus-Peter Frenzen ..... Präsident des Verwaltungsgerichts Minden.
- Dr. Jan Heinisch ..... Staatssekretär im Ministerium für Heimat, Kommunales, Bauen und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Prof. Dr. Andreas Heusch ..... Präsident des Verwaltungsgerichts Düsseldorf; Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen; Honorarprofessor an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.
- Dr. Matthias Kallerhoff ..... Richter am Verwaltungsgericht Münster.
- Dr. Georg Kaster ..... Leitender Stadtverwaltungsleiter, Stadt Goch; Lehrbeauftragter an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Köln.
- Prof. Dr. Julian Krüper ..... Professor für öffentliches Recht, Verfassungstheorie und interdisziplinäre Rechtsforschung, Ruhr-Universität Bochum.
- Dr. Rainer Maske ..... Richter am Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Münster.
- Sascha Peters ..... Akademischer Rat a. Z., Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.
- Dr. Jörg Rohde ..... Leitender Ministerialrat, Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen
- Prof. Dr. Klaus Schönenbroicher ..... Leitender Ministerialrat, Düsseldorf; Honorarprofessor an der Ruhr-Universität Bochum.
- Prof. Dr. Dr. Markus Thiel .... Universitätsprofessor für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht und Leiter des Fachgebietes III.4 Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht an der Deutschen Hochschule der Polizei, Münster-Hiltrup.

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

## Vorwort

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

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

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

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

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

Düsseldorf, im Januar 2020

*Johannes Dietlein  
Andreas Heusch*



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Inhaltsverzeichnis

Bearbeiterverzeichnis .....	V
Vorwort .....	VII
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur .....	XV

## Systematische Einführungen

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

## Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

### 1. Teil. Grundlagen der Gemeindeverfassung

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

### 2. Teil. Gemeindegebiet

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

### 3. Teil. Einwohner und Bürger

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

**4. Teil. Bezirke und Ortschaften**

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

**5. Teil. Der Rat**

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

**6. Teil. Bürgermeister**

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

**7. Teil. Verwaltungsvorstand und Gemeindebedienstete**

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

**8. Teil. Haushaltswirtschaft**

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

## Inhaltsverzeichnis

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

### 9. Teil. Sondervermögen, Treuhandvermögen

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

### 10. Teil. Rechnungsprüfung

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

### 11. Teil. Wirtschaftliche Betätigung und nichtwirtschaftliche Betätigung

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

### 12. Teil. Gesamtabchluss

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

### 13. Teil. Aufsicht

§ 119 Allgemeine Aufsicht und Sonderaufsicht .....	867
§ 120 Aufsichtsbehörden .....	871

# Inhaltsverzeichnis

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

## **14. Teil. Übergangs- und Schlussvorschriften, Sondervorschriften**

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

## **Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW)**

### **1. Teil. Grundlagen der Kreisverfassung**

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

### **2. Teil. Kreisgebiet**

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

### **3. Teil. Einwohner und Bürger**

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

### **4. Teil. Kreistag**

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

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

### 5. Teil. Landrat

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

### 6. Teil. Kreisausschuß

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

### 7. Teil. Haushaltswirtschaft, wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung

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

### 8. Teil. Aufsicht und staatliche Verwaltung im Kreis

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

### 9. Teil. Übergangs- und Schlußvorschriften, Sondervorschriften

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

<b>Sachverzeichnis</b> .....	<b>1113</b>
------------------------------	-------------