

Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen

Dietlein / Heusch

2. Auflage 2026
ISBN 978-3-406-85146-9
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung 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 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 für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Noch in derselben Legislaturperiode folgten weitere, allerdings thematisch begrenzte 80
Novellierungen: so das Gesetz zur Förderung der politischen Partizipation in den Gemeinden v. 30.6.2009 (GV. NRW. 370), mit dem die im Jahre 1994 institutionalisierten Ausländerbeiräte in ihrer Zusammensetzung umgestaltet wurden. Durch Einbeziehung von Ratsmitgliedern, die vom Rat bestellt werden, sollte das nunmehr als **Integrationsrat** bezeichnete Beratungsgremium besser in die Beratungen des Rates und seiner Ausschüsse eingebunden werden (Begr. des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU und FDP, LT-Drs. 14/8883, 1). Art. 4 des Transparenzgesetzes v. 17.12.2009 (GV. NRW. 950) sah zur Schaffung von mehr Transparenz in öffentlichen Unternehmen auch Änderungen der entsprechenden Vorschriften der GO NRW vor.

Der Wechsel der politischen Mehrheiten bei den Wahlen im Jahre 2010 schlug sich recht 81
bald in einer erneuten Novellierung des Gemeindefinanzrechts nieder. Mit **Gesetz zur Revitalisierung des Gemeindefinanzrechts v. 21.12.2010** (GV. NRW. 688) erhielt § 107 GO NRW wieder die Fassung vor der Änderung im Jahre 2007. § 107a GO NRW ließ zudem ausdrücklich eine energiewirtschaftliche Betätigung der Kommunen zu. In § 108a GO NRW wurde die Arbeitnehmermitbestimmung in fakultativen Aufsichtsräten geregelt. Im Jahre 2011 kam es zu weiteren Änderungen der Gemeinde- und Kreisordnung: So wurde durch **Gesetz v. 24.5.2011** (GV. NRW. 270) die Möglichkeit der Einleitung der **Abwahl des Bürgermeisters und Landrates** durch ein Bürgerbegehren eröffnet; eine Möglichkeit, die bald – trotz unklarer Gemengelage der (politischen) Verantwortlichkeiten von Veranstalter, Stadt und Polizei (Innenministerium) beim Loveparade-Unglück – zur Abwahl des Oberbürgermeisters der Stadt Duisburg genutzt wurde. Von der ebenfalls im Jahr 2011 eingeräumten Befugnis der Gemeinden, **offizielle Zusätze zu ihren Gemeindenamen** zu führen (Gesetz v. 25.10.2011, GV. NRW. 539), machten nicht wenige alsbald zum Teil recht kreativen Gebrauch (→ § 13 Rn. 32.1). Mit Gesetz v. 13.12.2011 (GV. NRW. 685) schließlich reagierte der Gesetzgeber auf die erheblichen Schwierigkeiten, die die für ein Bürgerbegehren notwendigen Kostendeckungsvorschläge für die Initiatoren bereiteten, und ersetzte sie durch eine Kostenschätzung durch die Verwaltung (insgesamt zu den Änderungen im Kommunalrecht Jahr 2011 Sundermann DVP 2012, 94 ff.).

Nach weiteren bereichsspezifischen Änderungen im Jahr 2012 (hierzu Sundermann DVP 82
2013, 143 ff.) insbesondere hinsichtlich der Freistellung und Entschädigung von Mitgliedern der kommunalen Vertretungen durch Gesetz v. 18.9.2012 (GV. NRW. 436) und zum Haushaltsrecht durch Gesetz vom selben Tag (GV. NRW. 2012, 432) revidierte der Gesetzgeber mit dem **Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie v. 9.4.2013** (GV. NRW. 193) vor dem Hintergrund nachlassender Beteiligung an den Wahlen des Bürgermeisters bzw. Landrats die frühere Entscheidung zeitlich getrennter Wahlen von Hauptverwaltungsbeamten und Vertretung; damit einher ging eine Verkürzung der Amtszeit von Bürgermeister und Landrat von sechs auf fünf Jahre. Mit Gesetz v. 19.12.2013 (GV. NRW. 878) wurde das Recht zur Bildung eines Integrationsrates aufgrund der zwischenzeitlichen Erfahrungen novelliert (insgesamt zu den Änderungen im Kommunalrecht Jahr 2013 Sundermann DVP 2014, 147 ff.).

Erfolgt im Jahr 2014 keine und im Jahr 2015 nur wenige und punktuelle Änderungen 83
des Kommunalverfassungsrechts (Gesetz v. 3.2.2015, GV. NRW. 208, betr. §§ 108a, 108b und 134 GO NRW; Gesetz v. 25.6.2015, GV. NRW. 495, betr. § 114a GO NRW), sah der Gesetzgeber im Jahr 2016 wieder erhöhten Reformbedarf. Mit **Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung v. 15.11.2016** (GV. NRW. 966) wurde den Gemeinden in § 27a GO NRW die Möglichkeit eröffnet, zur Wahrnehmung der spezifischen Interessen bestimmter Bevölkerungsgruppen besondere Vertretungen zu bilden oder Beauftragte zu bestellen. Die Verbesserungen der verschiedenen Entschädigungs- und Verdienstausschüttungsregelungen für ehrenamtlich in kommunalen Gremien tätige Bürger zielen darauf, dieses für eine vitale kommunale Selbstverwaltung unverzichtbare bürgerschaftliche Engagement zu erhalten und zu stärken (Begr. des Gesetzentwurfs der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/DIE Grünen, LT-Drs. 16/12363, 55 f.). Handlungsbedarf sah der Gesetzgeber auch im Hinblick auf die **Mindestgrößen für Fraktionen** in den Räten. Die bisherige Regelung habe in der Vergangenheit – so die Analyse der den Gesetzentwurf tragenden Fraktionen (LT-Drs. 16/12363, 56) – bei einigen Splitterparteien zu Missbräuchen bei der Fraktionsbildung geführt. Dem solle eine Anhebung und Staffelform der Mindestgrößen der Fraktionen entge-

genwirken. Mit Beginn der Wahlperiode der im Jahre 2020 gewählten kommunalen Vertretungen sollte danach die Mindestgröße einer Fraktion von der Größe der jeweiligen Vertretung abhängen, sodass bei mehr als 90 Ratsmitgliedern die Fraktion aus mindestens fünf Mitgliedern bestehen sollte. Nach dem Regierungswechsel bzw. dem Wechsel der Mehrheiten im Landtag im Jahre 2017 hat dieser mit dem **Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags und zur Änderung kommunalrechtlicher, haushaltsrechtlicher und steuerrechtlicher Vorschriften v. 18.12.2018** (GV. NRW. 738) diese Staffelung wieder rückgängig gemacht (zur Begr. des Gesetzentwurfs der Landesregierung s. LT-Drs. 17/2994, 93) und damit die Regelung aus dem Jahre 2007 verfestigt (→ § 56 Rn. 26). Das Artikelgesetz enthält weitere, umfangreiche Änderungen, etwa in Art. 1 Nr. 4 des Gesetzes v. 18.12.2018 betreffend das Bürgerbegehren in § 26 GO NRW; aber insbesondere auch für die Kreisverfassung, so wird durch Art. 2 des Gesetzes v. 18.12.2018 das Gesetz zur Stärkung des Kreistages v. 15.12.2016 (GV. NRW. 1150) wieder aufgehoben. Durch Art. 4 und 5 des Gesetzes v. 14.4.2020 (GV. NRW. 218b, ber. 304a) wurden Gemeindeordnung und Kreisordnung in Reaktion auf die **Corona-Pandemie** angepasst, um die Handlungsfähigkeit der Vertretungen zu erhalten. Art. 7 und 8 des Gesetzes v. 1.12.2021 (GV. NRW. 1345) sehen insbesondere eine Verkürzung der Ausschlussfristen vor, innerhalb derer die Verletzung von gesetzlichen Verfahrens- und Formvorschriften gegen Satzungen und andere ortsrechtliche Bestimmungen geltend gemacht werden können. Ebenfalls vor dem Hintergrund der Erfahrungen während der Corona-Pandemie wurde durch Art. 1 des Gesetzes v. 13.4.2022 (GV. NRW. 489) in besonderen Ausnahmefällen die Möglichkeit zur Durchführung der Sitzungen der Ausschüsse und Bezirksvertretungen in digitaler Form (§ 47a GO NRW) eröffnet. Unabhängig von derartigen Ausnahmefällen kann auf der Grundlage des im selben Gesetz normierten § 58a GO NRW die Hauptsatzung die Durchführung von Ausschusssitzungen in hybrider Form ermöglichen. Die durch Art. 3 des Gesetzes v. 13.4.2022 eingefügten §§ 32a, 41a KrO verweisen auf die entsprechenden Vorschriften der Gemeindeordnung. Durch Art. 3 des Gesetzes v. 25.3.2022 (GV. NRW. 411) waren zuvor in § 26a GO NRW bzw. § 23a KrO NRW Transparenzpflichten bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid statuiert worden. Das Dritte Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Land Nordrhein-Westfalen v. 5.3.2024 hat in seinem Art. 1 va Änderungen an den Vorschriften der Gemeindeordnung zur Haushaltswirtschaft (§§ 75 ff. GO NRW), zur Rechnungsprüfung (§§ 101 ff. GO NRW) sowie in seinem Art. 2 eine Änderung der Kreisordnung betreffend die Kreisumlage, Ausgleichsrücklage und Sonderumlage (§§ 56, 56a, 56c KrO NRW) vorgenommen (GV. NRW. 113). Das **Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher und weiterer Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen v. 10.7.2025** enthält wiederum umfangreiche Änderungen der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und weiterer Nebengesetze (GV. NRW. 617). So ist die vom Bürgermeister bzw. vom Landrat zu gewählende „Ordnung in den Sitzungen“ der Kommunalvertretungen im Einzelnen konkretisiert und ausgestaltet worden (§ 51 GO NRW, § 36 KrO NRW). Auch die Regelungen zur Fraktion, insbesondere zu ihrer Mindestgröße sind novelliert worden (§ 56 GO NRW, § 40 KrO NRW). Ebenso sind die normativen Vorgaben für die Zusammensetzung der Ausschüsse und ihr Verfahren neu gefasst worden (§ 58 GO NRW, § 41 KrO NRW).

V. Kommunalrechtliche Nebengesetze

- 84 Die Gemeindeordnung als Grundgesetz der Gemeinden wird ergänzt durch weitere Vorschriften des Landesrechts, die einzelne Teilbereiche – gewissermaßen ausgegliedert – in Spezialgesetzen regeln. Zum Teil ist die weitere Ausgestaltung im Detail an den staatlichen Verordnungsgeber delegiert. Zu diesen **staatlichen Normen**, die für alle Gemeinden des Landes gelten, treten die vom Rat der jeweiligen Gemeinde erlassenen **Satzungen** (insbesondere die Hauptsatzung auf der Grundlage von § 7 Abs. 3 GO NRW) und Geschäftsordnungen (s. § 47 Abs. 2 GO NRW) zur weiteren Ausgestaltung der internen Organisation und Verfahrensabläufe hinzu.
- 85 Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG schreibt die Wahl des Rates nach den anerkannten demokratischen Wahlrechtsgrundsätzen verfassungsrechtlich vor; Art. 78 Abs. 1 S. 2 NRWVerf wiederholt diese Vorgabe auf landesverfassungsrechtlicher Ebene. Art. 78 Abs. 1 S. 1 NRWVerf ist offen

für die Wahl weiterer Organe der Gemeinde. Die Gemeindeordnung selbst legt in § 42 Abs. 1 S. 1 GO NRW lediglich die Dauer der Amtsperiode der Ratsmitglieder auf fünf Jahre fest und wiederholt im Übrigen lediglich die Wahlrechtsgrundsätze. Für die weiteren Einzelheiten wird in § 42 Abs. 1 S. 2 GO NRW auf das NRW KommwahlG (Kommunalwahlgesetz v. 30.6.1998, GV. NRW. 454) verwiesen. Die Regelungen zur Wahl und Abwahl des Bürgermeisters in §§ 65 und 66 GO NRW sind zwar detaillierter; auch insoweit trifft aber das NRW KommwahlG die näheren Vorschriften (§ 65 Abs. 1 S. 3 GO NRW, § 66 Abs. 1 S. 4 GO NRW). Entsprechendes gilt für die Bestimmungen in der Kreisordnung hinsichtlich der Wahlen zum Kreistag (§ 27 Abs. 1 KrO NRW) und des Landrats (§§ 44 f. KrO NRW); auch sie verweisen für die weitere Ausgestaltung auf das NRW KommwahlG.

So enthält das **NRWKommwahlG** (idF der Bek. v. 30.6.1998, GV. NRW. 454, ber. 509; 1999, 70; zuletzt geänd. durch Gesetz v. 10.6.2025, GV. NRW. 514) Bestimmungen ua über die Voraussetzungen des aktiven und passiven Wahlrechts (§§ 7, 12 NRW KommwahlG), die Größe des Rates bzw. Kreistags (§ 3 NRW KommwahlG), das Wahlsystem für die Wahlen zum Rat und Kreistag (§ 31 NRW KommwahlG; s. VerfGH Nordrhein-Westfalen BeckRS 2025, 10504 = NVwZ 2025, 1009 mAnm Rauber: zur Verfassungswidrigkeit der Sitzzuteilung nach Quotenverfahren mit prozentualen Restausgleich; mit Sondervotum Rn. 117 ff.; → § 42 Rn. 12c) sowie die Wahlprüfung (§§ 37 ff. NRW KommwahlG). §§ 46b ff. NRW KommwahlG regeln die Wahl und Abwahl des Bürgermeisters bzw. Landrats. Auch das Kommunalwahlgesetz ist nicht abschließend, sondern auf weitere Ausführungsbestimmungen in einer Rechtsverordnung angewiesen. Auf der Grundlage des § 51 NRW KommwahlG hat das Innenministerium die notwendige **KWahlO** (Kommunalwahlordnung v. 31.8.1993, GV. NRW. 32; zuletzt geänd. durch Art. 2 des Gesetzes v. 10.6.2025, GV. NRW. 514) erlassen.

In §§ 75 ff. GO NRW hat der Landesgesetzgeber die wesentlichen Regelungen zum Haushaltsrecht der Gemeinden getroffen. Um das Gesetz aber nicht mit Detailregelungen zu überfrachten und zugleich um notwendige Anpassungen flexibler vornehmen zu können, ist nach § 133 Abs. 1 GO NRW ursprünglich das Innenministerium, nunmehr das Ministerium für Kommunales (Art. 15 Nr. 4 des Zuständigkeitsbereinigungsgesetzes v. 23.1.2018, GV. NRW. 90) – gem. Nr. 1.6 des Erlasses des Ministerpräsidenten v. 13.7.2017 (GV. NRW. 2017, 699) ist dies das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung – ermächtigt, zur Durchführung der im Katalog dieser Vorschrift aufgeführten Regelungsbereiche die näheren Bestimmungen zu treffen, bedarf hierzu allerdings des Einvernehmens des Finanzministeriums (→ § 133 Rn. 5). In der KomHVO NRW (**Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen** v. 12.12.2018, GV. NRW. 708; zuletzt geänd. durch Gesetz v. 9.12.2022, GV. NRW. 1063), die zum 1.1.2019 an die Stelle der GemHVO NRW (Gemeindehaushaltsverordnung v. 16.11.2004, GV. NRW. 644) getreten ist, finden sich die für die gemeindliche Haushaltswirtschaft wichtigen Ausführungsregelungen. Sie werden ergänzt durch Verwaltungsvorschriften, die das Innenministerium – künftig das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung – auf der Grundlage des § 133 Abs. 2 GO NRW erlässt (→ § 133 Rn. 7).

Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung umfasst als Teilaspekt der Organisationshoheit auch die Kooperationshoheit als Befugnis der Kommunen, mit anderen Verwaltungsträgern zusammenzuarbeiten (→ SystVorbKommRDe Rn. 82). Die einfachrechtliche Ausgestaltung der Formen, Voraussetzungen und Grenzen solcher gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit und Kooperation erfolgt im **GkG NRW** (Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit v. 1.10.1979, GV. NRW. 621; zuletzt geänd. durch Art. 6 des Gesetzes v. 10.7.2025, GV. NRW. 617).

Schließlich ist auf das **NRWKAG** (Kommunalabgabengesetz v. 21.10.1969, GV. NRW. 712; zuletzt geänd. durch Gesetz v. 5.3.2024, GV. NRW. 155) hinzuweisen, das die wesentlichen gesetzlichen Rechtsgrundlagen für die Erhebung von kommunalen Abgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge) enthält.


beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

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

in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994
(GV. NW. S. 666)
SGV. NRW. 2023

Zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Änd. kommunalrechtlicher und weiterer Vorschriften vom 10.7.2025
(GV. NRW. S. 618)

1. Teil. Grundlagen der Gemeindeverfassung

§ 1 Wesen der Gemeinden

(1) ¹Die Gemeinden sind die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaues. ²Sie fördern das Wohl der Einwohner in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe. ³Sie handeln zugleich in Verantwortung für die zukünftigen Generationen.

(2) Die Gemeinden sind Gebietskörperschaften.

Überblick

Im ersten Satz der GO NRW hebt der Gesetzgeber die fundamentale Bedeutung der Gemeinden für den demokratisch verfassten Staat hervor (→ Rn. 1). Unter Verzicht auf eine Definition der Gemeinde werden ausgehend vom Prinzip der Einheitsgemeinde gleichwohl in den nachfolgenden Vorschriften gewisse Differenzierungen nach Größe der Gemeinden vorgenommen (→ Rn. 3). Die Gemeinde ist nicht nur historisch Keimzelle der Demokratie (→ Rn. 5), sondern auch aktuell der prädestinierte Ort möglichen bürgerlichen Engagements für das Gemeinwesen (→ Rn. 7). Trotz der persönlichen demokratischen Legitimation der Hauptorgane der Gemeinde übt diese vom Staat abgeleitete Hoheitsgewalt aus (→ Rn. 8). Die Gemeinden bilden keine dritte Ebene der Staatlichkeit, sondern sind Teil des Landes (→ Rn. 9 f.). Im gewaltengegliederten Staat sind sie ausschließlich der Exekutive zuzuordnen (→ Rn. 11). Abs. 1 S. 2 und S. 3 verpflichten die Gemeinden auf das Wohl der Einwohner (→ Rn. 13 ff.) und – gleichrangig – zur Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen (→ Rn. 16). Diesen Auftrag erfüllen sie – wie bereits verfassungsrechtlich gewährleistet – in freier Selbstverwaltung (→ Rn. 17 ff.) durch ihre gewählten Organe (→ Rn. 20 ff.). Abs. 2 charakterisiert die Gemeinden als Gebietskörperschaften: Als solche sind sie mitgliedschaftlich organisierte juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Hoheitsgewalt in ihrem Territorium (→ Rn. 25 ff.).

Übersicht

	Rn.		Rn.
A. Gemeinden als Grundlage des demokratischen Staates		I. Die Verpflichtung auf das Wohl der Einwohner	13
I. Der Begriff der Gemeinde	2	II. Die Verantwortung gegenüber den zukünftigen Generationen	16
II. Die Stellung der Gemeinde im Staat	4	III. In freier Selbstverwaltung	17
1. Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus	5	IV. Handeln durch gewählte Organe	20
2. Stellung der Gemeinden im bundesstaatlichen Gefüge	9	C. Die Gemeinden als Gebietskörperschaften	25
3. Die Gemeinden im gewaltenteiligen Staat	11		
B. Der Auftrag des Abs. 1 S. 2 und S. 3	12		

A. Gemeinden als Grundlage des demokratischen Staates

- 1 Indem der Gesetzgeber zu Beginn der GO NRW in § 1 Abs. 1 S. 1 die Gemeinden als Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus bezeichnet, erkennt er einfachrechtlich die fundamentale Bedeutung der Gemeinden für unser Staatswesen an. Die Regelung knüpft an die bundes- und landesverfassungsrechtlichen Aussagen zur Stellung der Gemeinden im Staat an: Im Bewusstsein der zentralen Funktion der Gemeinden haben Bundes- wie Landesverfassungsgeber eine Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG (→ SystVorbKommRDe Rn. 26) bzw. in Art. 78 NRWVerf (→ SystVorbKommRNWR Rn. 12) ausgesprochen. Die **Gliederung der Länder in Gemeinden** (Art. 1 Abs. 1 S. 2 NRWVerf) ist ein **wesentliches Struktur- und Organisationsprinzip des Staates**; aufgrund der institutionellen Garantie ist zwar nicht jede einzelne konkrete Gemeinde in ihrer Existenz von Verfassung wegen absolut gesichert, wohl aber die Gemeinde als Organisationsform, die auf örtlicher Ebene grundsätzlich alle Angelegenheiten in eigener Verantwortung regelt (→ SystVorbKommRDe Rn. 40). Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG gibt zudem die **demokratische Binnenstruktur** der Gemeinden vor: Die Grundentscheidungen des Grundgesetzes für die Prinzipien der Volkssouveränität und der Demokratie sowie für ein demokratisches Wahlverfahren haben auch auf der Ebene der Gemeinden zu gelten (VerfGH Nordrhein-Westfalen NVwZ 2018, 159 Rn. 63). Das Volk muss daher auch auf Gemeindeebene eine Vertretung haben, für deren Wahl dieselben Wahlrechtsgrundsätze gelten, wie sie auf Bundesebene für die Wahl zum Bundestag in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG normiert sind (→ SystVorbKommRDe Rn. 104). Vor diesem normativen Hintergrund hebt der Landesgesetzgeber in Abs. 1 S. 1 hervor, dass die Gemeinden als **demokratisch organisierte Einheiten auf unterster Ebene** ihrerseits das Fundament im demokratischen Staat darstellen. Mögen sich auch keine weiteren konkreten Rechtsfolgen aus dieser einfachrechtlichen Beschreibung ergeben, ist diese herausgehobene ausdrückliche Anerkennung der Bedeutung der Gemeinden zu begrüßen. Eingangs der GO NRW macht sie zugleich deutlich, dass der nachfolgenden, einfachrechtlichen Gemeindeverfassung auch für den Staat in seiner Gesamtheit eine besondere Relevanz zukommt.
- 1a In ähnlicher Weise hebt die baden-württembergische Regelung des § 1 BWGemO die grundlegende Bedeutung der Gemeinden für den demokratisch verfassten Staat, die gemeindliche Pflicht zur Förderung des Gemeinwohls in bürgerschaftlicher Selbstverwaltung sowie den gebietskörperschaftlichen Charakter der Gemeinden hervor. Vergleichbare Bestimmungen an jeweils prominenter Stelle finden sich für Bayern in Art. 1 BayGO, für Hessen in § 1 HGO und in § 1 NKomVG für Niedersachsen.

I. Der Begriff der Gemeinde

- 2 Wenn der Gesetzgeber in Abs. 1 S. 1 den Gemeinden die herausgehobene Funktion im Staatswesen zuschreibt, setzt er deren Existenz voraus. Die GO NRW ist weder historisch noch normativ die Entstehungsgrundlage der Gemeinden. Der Gesetzgeber der GO NRW hat vielmehr **Gemeinden als reale Gebilde** mit zum Teil langer Tradition **vorgefunden**. Teilweise hat der Gesetzgeber allerdings auch – insbesondere im Rahmen der großen kommunalen Gebietsreform in den 1960er und 70er Jahren – neue Gemeinden geschaffen. § 1 knüpft jedenfalls an diese gewachsene oder legislativ geschaffene Realität an und verzichtet vor diesem Hintergrund auf eine begriffliche Definition der Gemeinde. Allerdings nennt § 1 selbst wesentliche Merkmale, die das Wesen der Gemeinde ausmachen. In einer Zusammenschau mit den höherrangigen Bestimmungen des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und des Art. 78 NRWVerf zeigen sich – auch ohne förmliche Definition – die maßgeblichen Konturen der Gemeinde, wie sie Verfassung- und Gesetzgeber vorgefunden und weiter normativ ausgestaltet haben. So handelt es sich bei Gemeinden um mitgliedschaftlich verfasste Gebietskörperschaften (Abs. 2), die grundsätzlich für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig in freier Selbstverwaltung durch gewählte Organe das Wohl der Einwohner fördern (zur wissenschaftlichen Definition der Gemeinde → SystVorbKommRDe Rn. 41; Burgi KommunalR § 5 Rn. 2; Dietlein/Hellermann NRWöfR/Hellermann § 2 Rn. 43).
- 3 Die GO NRW gilt im Allgemeinen für alle Gemeinden, unabhängig von ihrer bevölkerungs- oder flächenmäßigen Größe, ihrer wirtschaftlichen oder finanziellen Stärke (RCLK GemeindeO NRW/Paal § 1 Rn. 6). Terminologisch ausgehend vom Oberbegriff der

„Gemeinde“ und dem inhaltlichen **Prinzip der Einheitsgemeinde** (→ SystVorbKommRDe Rn. 42) differenziert das Gesetz freilich im Weiteren, wenn bestimmten größeren und damit leistungsfähigeren Gemeinden weitere Aufgaben und Funktionen zugewiesen werden, deren Erfüllung von kleineren Gemeinden nicht erwartet wird. Das Gesetz unterscheidet in diesem Sinne zunächst zwischen den **kreisangehörigen** und den nicht kreisangehörigen Gemeinden. Diese heißen in der Terminologie des Gesetzes „**kreisfreie Städte**“ (§ 40 Abs. 2 S. 3, § 120 Abs. 2). Ihre besondere Stellung ergibt sich nicht aus der GO NRW, die für sie unbeschränkt gilt, sondern aus ihrer Kreisfreiheit und der damit einhergehenden Unanwendbarkeit der Kreisordnung. Hinsichtlich jener unterscheidet die GO NRW zwischen den kleinen kreisangehörigen Gemeinden, den **Mittleren kreisangehörigen Städten** (§ 4 Abs. 2) sowie den **Großen kreisangehörigen Städten** (§ 4 Abs. 3). Ob eine Gemeinde den Status einer Mittleren oder Großen kreisangehörigen Stadt obligatorisch erhält oder fakultativ erhalten kann, hängt wesentlich von ihrer Einwohnerzahl ab (→ § 4 Rn. 8). Mit diesem Status verbunden ist gem. § 4 Abs. 1 die Möglichkeit der Übertragung zusätzlicher Aufgaben. Handelt es sich somit bei den Bezeichnungen der „Mittleren kreisangehörigen Stadt“ und der „Großen kreisangehörigen Stadt“ um funktionelle, einen unterschiedlichen gemeindlichen Aufgabenkreis belegende Bezeichnungen, hängt das Recht der Gemeinde, die **Bezeichnung „Stadt“** als Zusatz zu ihrem Gemeindenamen zu führen, nicht von der aktuellen Funktion als kreisfreie bzw. Mittlere oder Große kreisangehörige Stadt ab. Gemäß § 13 Abs. 2 S. 1 dürfen vielmehr die Gemeinden zu ihrem Namen den Zusatz „Stadt“ führen, denen die Bezeichnung schon im Zeitpunkt des Inkrafttretens der GO NRW nach bisherigem Recht zustand (→ § 13 Rn. 7), sowie nach § 13 Abs. 2 S. 2 auch andere Gemeinden, sobald sie als Mittlere kreisangehörige Städte zusätzliche Aufgaben wahrzunehmen haben. Knüpft insoweit der Erwerb der Bezeichnung „Stadt“ an die Funktion an, dauert die Abhängigkeit indes nicht fort. Die Gemeinde darf den Zusatz behalten, auch wenn sie aufgrund des Rückgangs ihrer Einwohnerzahl aus der Liste der Mittleren kreisangehörigen Städte gestrichen worden ist (→ § 13 Rn. 23).

II. Die Stellung der Gemeinde im Staat

Wird in Abs. 1 S. 1 die Bedeutung der Gemeinden für die Demokratie hervorgehoben, trifft die Vorschrift keine ausdrückliche Aussage, wie sie sich in die bundesstaatliche und rechtsstaatliche Ordnung des Staats einfügen. 4

1. Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus

Aus **historischer Perspektive** ist es durchaus berechtigt, in den Gemeinden die Keimzellen der Demokratie, jedenfalls demokratischer Verfasstheit des Gemeinwesens zu sehen. So eröffnete zu Beginn des 19. Jahrhunderts die Preußische Städteordnung den Bürgern der Gemeinde die Möglichkeit, auf der lokalen Ebene ihre Geschicke jedenfalls partiell selbst in die Hand zu nehmen (Burgi KommunalR § 3 Rn. 4; → SystVorbKommRDe Rn. 2). Nach Ende des Zweiten Weltkriegs war es wiederum so, dass sich Bürger zunächst innerhalb ihrer örtlichen Verbundenheit der öffentlichen, durch die Not der Zeit geprägten Angelegenheiten annahmen und initiativ wurden, während die Geschicke des Staats noch länger durch die alliierten Besatzungsmächte bestimmt wurden. 5

Abs. 1 S. 1 hält aber weniger diese historische Reminiszenz fest, als dass er die aktuelle und fortwährende Bedeutung der Gemeinden für die Demokratie beschreibt. So ist bereits Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG Ausdruck des Zutrauens des Bundesverfassungsgebers in die Gemeinden, im Sinne eines „Aufbaus der Demokratie von unten nach oben“ Keimzelle der Demokratie und am ehesten diktaturresistent zu sein (BVerfG NVwZ 1989, 347 (349)). Auch aus Art. 1 Abs. 1 S. 2 NRWVerf ergibt sich die Entscheidung des Landesverfassungsgebers für eine aus kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften aufgebaute **gegliederte Demokratie** (VerfGH Nordrhein-Westfalen NVwZ-RR 2001, 617 (618)). Während Art. 1 Abs. 1 S. 2 NRWVerf vom Land ausgeht, das sich in Gemeinden und Gemeindeverbände gliedert, beschreibt § 1 Abs. 1 S. 1 denselben Sachverhalt aus der Perspektive der Gemeinden als „Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus“ (VG Gelsenkirchen BeckRS 2024, 27828 Rn. 42). 6

- 7 Die demokratische Verfassung ist angewiesen auf das Interesse der Bürger für das Gemeinwesen und ihre aktive Teilnahme an den allgemeinen Angelegenheiten, ohne dieses Engagement erzwingen zu können. Auf örtlicher Ebene können die Bürger am ehesten dieses **Engagement** entwickeln, da sie hier die maßgeblichen Sachverhalte aufgrund der örtlichen Nähe aus eigener Anschauung kennen. Die Bürger erleben so Demokratie unmittelbar selbst, während die politischen Prozesse auf Landes- und Bundesebene oftmals nicht nur den Einzelnen überfordernd komplex, sondern auch weit weg sind. Für eine lebendige Demokratie ist daher eine **aktive Beteiligung der Bürger** auf kommunaler Ebene von großer Bedeutung. Soweit die Entscheidung über die örtlichen Angelegenheiten auf eine repräsentative Vertretung übertragen ist, soll auch diese – so schreibt es Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG vor – aus demokratischen Wahlen hervorgehen. Entsprechend soll auch auf örtlicher Ebene die Willensbildung in demokratischer Weise von unten nach oben erfolgen. Auch aus diesem Grund ist es rechtlich unakzeptabel, wenn ein (Ober-)Bürgermeister unter Ausnutzung gemeindlicher Ressourcen in den freien Diskurs der Bürger einseitig eingreift (VG Düsseldorf BeckRS 2015, 40408; BVerwG NVwZ 2018, 433 mAnm Stuttmann NVwZ 2018, 436; s. auch OVG Münster KommJur 2017, 52; VG Münster BeckRS 2019, 4736 Rn. 18; Heusch NVwZ 2017, 1325 (1331 f.); Heusch/Dickten NVwZ 2018, 1353 (1357 f.); s. auch Heusch/Ullrich/Posser, Handbuch Verfassungsrecht in der Praxis/Heusch, 2024, § 5 Rn. 50).
- 8 Wenngleich durch die Wahlen die Mitglieder des Rates wie auch der Bürgermeister persönlich demokratisch legitimiert sind, ist die Befugnis der Gemeinden zur Ausübung **hoheitlicher Gewalt vom Staat** abgeleitet. Während Bund und Länder als Staaten über genuine Hoheitsgewalt verfügen, ist die **hoheitliche Gewalt** der Gemeinden **derivativer Natur**.

2. Stellung der Gemeinden im bundesstaatlichen Gefüge

- 9 Wenn zuweilen im Rahmen eines dreistufigen Aufbaus die Gemeinden neben Bund und Ländern als dritte Ebene bezeichnet werden, entspricht dies nicht der Stellung der Gemeinden in der bundesstaatlichen Ordnung. Staatsqualität haben allein Bund und Länder, nicht aber die Gemeinden.
- 10 Zwar sind die Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG auch gegenüber dem Land verfassungsrechtlich gegen beliebige Zu- und Eingriffe geschützt und haben insoweit einen eigenständigen Status, **im Verhältnis zum Bund** sind sie aber **Teil des jeweiligen Landes**. Dies zeigt sich auch in der Regelung des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG, die eine Übertragung von Aufgaben auf die Gemeinden durch Bundesgesetz untersagt; Adressat für Aufgabenübertragungen durch den Bund sind allein die Länder (Hofmann/Henneke/Henneke GG Art. 84 Rn. 36; → SystVorbKommRDe Rn. 99).

3. Die Gemeinden im gewaltenteilten Staat

- 11 Die Gemeinden fügen sich in das dreigliedrige Schema des gewaltenteilten Staats ein, indem sie ausschließlich **Teil der Exekutive** sind (Dietlein KommunalR NRW Kap. 3 Rn. 1). Dies gilt für die einzelne Gemeinde in ihrer Gesamtheit wie auch infolgedessen für alle ihre Organe. Mag auch der durch das freie Mandat (§ 43 Abs. 1) geprägte Status des Ratsmitglieds gewisse Parallelen zum Status eines Mitglieds des Bundes- oder Landtags haben, mag auch in gewissem Rahmen die Ordnung und das Procedere innerhalb des Rats dem parlamentarischen Betrieb entsprechen (zB Bildung von Fraktionen, Ausschüssen), so bleiben der Rat wie die Ratsmitglieder doch Teil der Exekutive. Hieran ändert auch nichts, dass der Rat Rechtsnormen erlassen kann. Sowohl gemeindliche **Satzungen** als auch vom Rat erlassene **Rechtsverordnungen** gehören zu den **exekutiven Rechtsnormen**; dabei sind jene autonomer, diese heteronomer Natur.

B. Der Auftrag des Abs. 1 S. 2 und S. 3

- 12 Abs. 1 S. 2 enthält in indikativischer Form den an die Gemeinden gerichteten Imperativ, das Wohl der Einwohner zu fördern, und skizziert zugleich wesentliche Strukturprinzipien der gemeindlichen Aufgabenerledigung und Organisation.