



Skripten von Alpmann Schmidt – das komplette Examenswissen, systematisch und klausurtypisch aufbereitet

Kommunalrecht NRW

13. Auflage 2023

Aufgrund seiner **hohen Klausurrelevanz** reicht es nicht aus, das Kommunalrecht anhand mehr oder weniger abstrakter Darstellungen zu lernen. Sie müssen in der Lage sein, die kommunalrechtlichen Probleme korrekt in Ihre Klausur einzuarbeiten.

Deshalb stellt unser Skript das Kommunalrecht so dar, wie Sie es in **Ihrer Examensklausur** brauchen:

- **18 Fälle** auf Klausurniveau lassen praktisch keine Frage offen.
- **Übersichten** unterstützen Sie bei der Erfassung des Stoffes und erleichtern eine schnelle Wiederholung.
- **Aufbauschemata** zu den „Klassikern“ ermöglichen Ihnen, die grundlegenden Elemente vom dargestellten Fall zu lösen und auf Ihre Examensklausur zu übertragen.
- **Strukturübersichten** unterstützen Sie bei der Einordnung der behandelten Probleme in das Gesamtsystem des Öffentlichen Rechts.

Rechtsprechung und Literatur sind bis **Dezember 2022** eingearbeitet. Die Neuauflage berücksichtigt vor allem neuere Entwicklungen bei der Kommunalverfassungsbeschwerde, bei der Staatsaufsicht, beim Kommunalverfassungsstreitverfahren, bei der Organstellung des Bürgerbegehrens, den Rechtsfolgen bei fehlendem Ratsbeschluss sowie beim Zugang zu öffentlichen Einrichtungen.

ISBN: 978-3-86752-863-4



9 783867 528634

€ 22,90

S

2023

Kommunalrecht NRW

Alpmann Schmidt



Skripten

Wüstenbecker

Kommunalrecht NRW

13. Auflage 2023

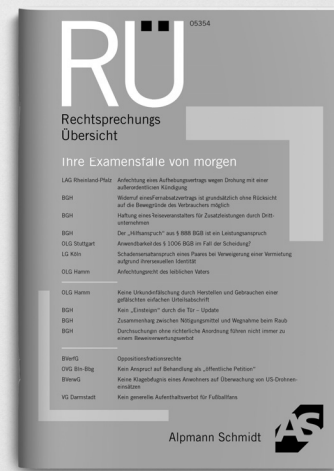
Alpmann Schmidt



RÜ

RechtsprechungsÜbersicht

Ihre Examensfälle von morgen



RÜ

- Darstellung aktueller examensrelevanter Gerichtsentscheidungen so, wie sie im 1. Examen gefordert werden – im **Gutachtenstil**.
- Der Erfolg gibt uns Recht. Die **Examens-treffer** der RÜ finden Sie in unserem Blog: blog.alpmann-schmidt.de/rue-hitlist.

Abonnentenservice: Die komplette RÜ ab dem 20. des Vormonats online lesen



E1

Examenskurse für das 1. Examen



Examensvorbereitung ist Vertrauenssache
– uns vertraut man seit **1956**

Überzeugen Sie sich selbst

Wir heißen Sie als Probehörer willkommen!



Weitere Informationen unter www.alpmann-schmidt.de oder in unseren Zweigstellen vor Ort!



KOMMUNALRECHT NRW

2023

Horst Wüstenbecker
Rechtsanwalt und Repetitor

ALPMANN UND SCHMIDT Juristische Lehrgänge Verlagsges. mbH & Co. KG
48143 Münster, Alter Fischmarkt 8, 48001 Postfach 1169, Telefon (0251) 98109-0
AS-Online: www.alpmann-schmidt.de

Zitiervorschlag: Wüstenbecker, Kommunalrecht NRW (2023), Rn.

Wüstenbecker, Horst

Kommunalrecht NRW

13., neu bearbeitete Auflage 2023

ISBN 978-3-86752-863-4

Verlag Alpmann und Schmidt Juristische Lehrgänge

Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Münster

Die Vervielfältigung, insbesondere das Fotokopieren der Skripten,
ist nicht gestattet (§§ 53, 54 UrhG) und strafbar (§ 106 UrhG).

Im Fall der Zuwiderhandlung wird Strafantrag gestellt.

Unterstützen Sie uns bei der Weiterentwicklung unserer Produkte.

Wir freuen uns über Anregungen, Wünsche, Lob oder Kritik an:

feedback@alpmann-schmidt.de.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Abschnitt: Die Kommunen als Teil des Staates	1
A. Die Examensrelevanz des Kommunalrechts	1
B. Entwicklung der Kommunalverfassung in NRW	2
C. Rechtsgrundlagen im Kommunalrecht	3
I. Verfassungsrechtliche Gewährleistungen	3
II. Kommunalrecht im engeren Sinne	4
D. Die Träger der kommunalen Selbstverwaltung	4
I. Gemeinden	4
II. Kreise	6
III. Landschaftsverbände	6
IV. Regionalverband Ruhr	7
V. Zweckverbände	8
E. Struktur der Verwaltung in NRW	8
F. Kommunen und Verfassungsrecht	10
G. Kommunale Selbstverwaltung und Unionsrecht	11
2. Abschnitt: Rechtsstellung der Kommunen	12
A. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	12
I. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG als Rechtssubjektsgarantie	13
II. Die Gewährleistung eines eigenen Aufgabenbereiches	14
1. Gewährleistungsbereich	14
a) Eigener Aufgabenbereich	14
b) Eigenverantwortliche Wahrnehmung	15
2. Eingriff	17
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	18
a) Eingriffe in den Kernbereich	18
b) Eingriffe in den Randbereich	20
Fall 1: Das Zuständigkeits-Anpassungs-Gesetz	21
■ Übersicht: Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	33
■ Aufbauschema: Kommunalverfassungsbeschwerde zum BVerfG	34
■ Aufbauschema: Kommunalverfassungsbeschwerde zum VerfGH NRW	35
III. Die Selbstverwaltungsgarantie als subjektives Recht	36
IV. Beschränkung des gemeindlichen Wirkungskreises	38
1. Zuständigkeitsschranke	38
2. Selbstverwaltungspflicht	39
B. Die Aufgaben der Gemeinde	39
I. Selbstverwaltungsaufgaben	40
II. Auftragsangelegenheiten	41
III. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	42
Fall 2: Rechtsschutz gegen fachaufsichtliche Weisungen	43
IV. Organleihe	46
Fall 3: Klage überflüssig? (Ergänzung zu Fall 2)	46
■ Übersicht: Aufgaben der Kommunalverwaltung	47

C. Die Selbstverwaltung auf der Kreisebene	48
I. Unterschiede zur gemeindlichen Selbstverwaltung	48
II. Aufgabenbereiche des Kreises	48
1. Selbstverwaltungsaufgaben des Kreises	48
2. Staatliche Aufgaben des Kreises	49
3. Abschnitt: Die Staatsaufsicht über die Kommunen	50
A. Die staatliche Aufsicht	50
I. Aufsichtsmittel	51
1. Stufe	51
2. Stufe	51
3. Sonstige Aufsichtsmittel	52
B. Beanstandung und Aufhebung von Ratsbeschlüssen	52
I. Die gemeindeinterne Kontrolle	52
Fall 4: Gegen Rechts	52
II. Aufhebung von Ratsbeschlüssen durch die Aufsichtsbehörde	56
Fall 5: Aufhebung (Fortführung von Fall 4)	56
■ Aufbauschema: Klage gegen die Aufhebung eines Ratsbeschlusses	62
C. Beanstandung und Aufhebung von Anordnungen des Bürgermeisters	63
D. Anordnungsrecht und Ersatzvornahme (§ 123 GO NRW)	64
Fall 6: Altlast	64
E. Genehmigungsvorbehalte	70
■ Übersicht: Staatsaufsicht über die Gemeinde	71
4. Abschnitt: Die Gemeindeorgane	72
A. Die Zuständigkeiten der Gemeindeorgane	72
I. Der Rat	72
1. Zuständigkeiten des Rates	72
2. Wahl des Rates	73
3. Der Bürgermeister als gesetzliches Mitglied des Rates	74
II. Die Ausschüsse des Rates	74
1. Bildung der Ausschüsse	74
2. Zuständigkeiten der Ausschüsse	75
3. Ausschussbeschlüsse	76
III. Die Bezirksvertretung	76
IV. Der Bürgermeister	77
1. Wahl und Abwahl des Bürgermeisters	77
2. Zuständigkeiten des Bürgermeisters	77
a) Zuständigkeiten als Ratsvorsitzender	77
b) Zuständigkeiten als Hauptverwaltungsbeamter	78
3. Der Bürgermeister als Behörde der Gemeinde	78
a) Willensbildung im Innenverhältnis	78
b) Maßnahmen im Außenverhältnis	79
aa) Der Bürgermeister als monokratische Behörde	79
bb) Ausnahme: Der Rat als Behörde	79
Fall 7: Ausübung eines Vorkaufsrechts	80

■ Übersicht: Zuständigkeitsverteilung	83
B. Rat und Ratsmitglieder	84
I. Die Rechtsstellung der Ratsmitglieder	84
1. Rechte der Ratsmitglieder	84
2. Pflichten der Ratsmitglieder	85
a) Verschwiegenheitspflicht	85
b) Treuepflicht der Ratsmitglieder	86
c) Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit	87
Fall 8: Diesseits und jenseits des Baugebiets	87
II. Fraktionen	95
1. Voraussetzungen für die Fraktionsbildung	95
2. Fraktionsstatut und Fraktionsausschluss	95
3. Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen	96
C. Das Kommunalverfassungsverfahren	97
Fall 9: Beschlussunfähiger Gemeinderat	98
■ Aufbauschema: Kommunalverfassungsverfahren	108
D. Die Kreisverfassung	109
I. Kreistag	109
II. Kreisausschuss	109
III. Landrat	109
5. Abschnitt: Rechtsbeziehungen der Gemeinde zu Dritten	110
A. Organzuständigkeit beim Erlass von Verwaltungsakten	110
Fall 10: Organverstöße	110
B. Die Vertretung der Gemeinde bei Rechtsgeschäften	113
Fall 11: Pumpanlage	113
■ Übersicht: Rechtsbeziehungen der Gemeinde zu Dritten	116
6. Abschnitt: Gemeindliche Satzungen	117
A. Satzungsautonomie	117
B. Satzungen als Rechtsnormen	117
I. Begriff der Satzung	117
II. Arten der Satzung	118
C. Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit einer Satzung	119
I. Umfang der Generalermächtigung	119
Fall 12: Die Sportparkordnung	119
II. Rechtsfolgen fehlerhafter Satzungen	126
1. Nichtigkeit außer bei Unbeachtlichkeit	126
2. Normprüfungs- und Normverwerfungskompetenz	127
■ Übersicht: Rechtmäßigkeit einer Satzung	128
7. Abschnitt: Rechtsstellung der Gemeindebewohner	129
A. Gemeindebewohner	129
I. Einwohner und Bürger	129
II. Ausländische Einwohner	129

B. Rechte und Pflichten	130
I. Allgemeine Rechte	130
II. Plebiszitäre Elemente	130
1. Einwohnerantrag	130
2. Bürgerbegehren	131
Fall 13: Stadtentwicklung	131
3. Bürgerentscheid	142
a) Verfahren bei zulässigem Bürgerbegehren	142
b) Vollzug des Bürgerentscheids	143
■ Aufbauschema: Klage auf Zulassung eines Bürgerbegehrens	145
III. Benutzung öffentlicher Einrichtungen der Gemeinde	146
1. Verpflichtung zur Schaffung öffentlicher Einrichtungen	146
2. Anspruch auf Benutzung öffentlicher Einrichtungen	146
a) Begriff der öffentlichen Einrichtung	146
b) Anspruchsberechtigung	149
c) Anspruchsgrenzen	150
Fall 14: Benutzungsanspruch	150
■ Aufbauschema: Anspruch auf Benutzung öffentlicher Einrichtungen	162
IV. Anschluss- und Benutzungszwang	163
Fall 15: Fernwärmeversorgung	163
8. Abschnitt: Beteiligung der Gemeinde am Wirtschaftsleben	171
A. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde	171
I. Wirtschaftliche Unternehmen und nichtwirtschaftliche Einrichtungen	171
II. Organisationsformen	171
1. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	172
2. Privatrechtliche Organisationsformen	172
B. Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung	173
Fall 16: Das Stadthotel	173
Fall 17: Unerwünschte Konkurrenz (Abwandlung zu Fall 16)	177
C. Beteiligung an Gesellschaften	184
Fall 18: Flucht ins Privatrecht (2. Abwandlung zu Fall 16)	184
■ Übersicht: Teilnahme der Gemeinde am Wirtschaftsleben	186
9. Abschnitt: Überblick über die Gemeindefinanzen	187
A. Die Finanzhoheit der Kommunen	187
I. Einnahmen der Gemeinde	187
II. Einnahmen des Kreises	187
B. Kommunalabgaben	187
C. Gemeindesteuern	188
Stichwortverzeichnis	189

LITERATURVERZEICHNIS



Verweise in den Fußnoten auf „RÜ“ und „RÜ2“ beziehen sich auf die Ausbildungszeitschriften von Alpmann Schmidt. Dort werden Urteile so dargestellt, wie sie in den Examensklausuren geprüft werden: in der Rechtsprechungsübersicht als Gutachten und in der Rechtsprechungsübersicht 2 als Urteil/Behördenbescheid/Anwaltsschriftsatz etc.

RÜ-Leser wussten mehr: Immer wieder orientieren sich Examensklausuren an Gerichtsentscheidungen, die zuvor in der RÜ klausurmäßig aufbereitet wurden. Die aktuellsten RÜ-Treffer aus ganz Deutschland finden Sie auf unserer Homepage.

Abonnenten haben Zugriff auf unser digitales RÜ-Archiv.

Burgi	Kommunalrecht 6. Aufl. 2019
Dietlein/Hellermann	Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen 9. Aufl. 2022
Dietlein/Heusch	BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen Online-Kommentar, Stand: 01.09.2022 (zit.: Bearbeiter in: BeckOK)
Dürig/Herzog/Scholz	Grundgesetz Loseblatt, Stand: März 2022
Ehlers/Fehling/Pünder	Besonderes Verwaltungsrecht Band 3 Kommunalrecht 4. Aufl. 2021
Ehlers/Pünder	Allgemeines Verwaltungsrecht 16. Aufl. 2022
Erbguth/Mann/Schubert	Besonderes Verwaltungsrecht 13. Aufl. 2019
Erichsen/Dietlein	Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen 3. Aufl. 2022
Geis	Kommunalrecht 5. Aufl. 2020
Held/Winkel/Wansleben	Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen Loseblatt, Stand: August 2022 (zit.: KV/GO-Bearbeiter bzw. KV/KrO-Bearbeiter)

Heusch/Schönenbroicher	Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen 2. Aufl. 2019
Hufen	Verwaltungsprozessrecht 12. Aufl. 2021
Jarass/Pieroth	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 17. Aufl. 2022
Kleerbaum/Palmen	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen 3. Aufl. 2018
Kopp/Ramsauer	Verwaltungsverfahrensgesetz 23. Aufl. 2022
Kopp/Schenke	Verwaltungsgerichtsordnung 28. Aufl. 2022
Lange	Kommunalrecht 2. Aufl. 2019
Maurer/Waldhoff	Allgemeines Verwaltungsrecht 20. Aufl. 2020
Rehn/Cronaue/v. Lennep/ Knirsch	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen Loseblatt, Stand: September 2022 (zit. Rehn/Cronaue)
Sachs	Grundgesetz 9. Aufl. 2021
Schoch	Besonderes Verwaltungsrecht 1. Aufl. 2018
Schoch/Schneider	Verwaltungsrecht VwGO Loseblatt, Stand: Februar 2022
Schoch/Schneider	Verwaltungsrecht VwVfG Loseblatt, Stand: August 2022
Stelkens/Bonk/Sachs	VwVfG – Verwaltungsverfahrensgesetz 10. Aufl. 2023

1. Abschnitt: Die Kommunen als Teil des Staates

A. Die Examensrelevanz des Kommunalrechts

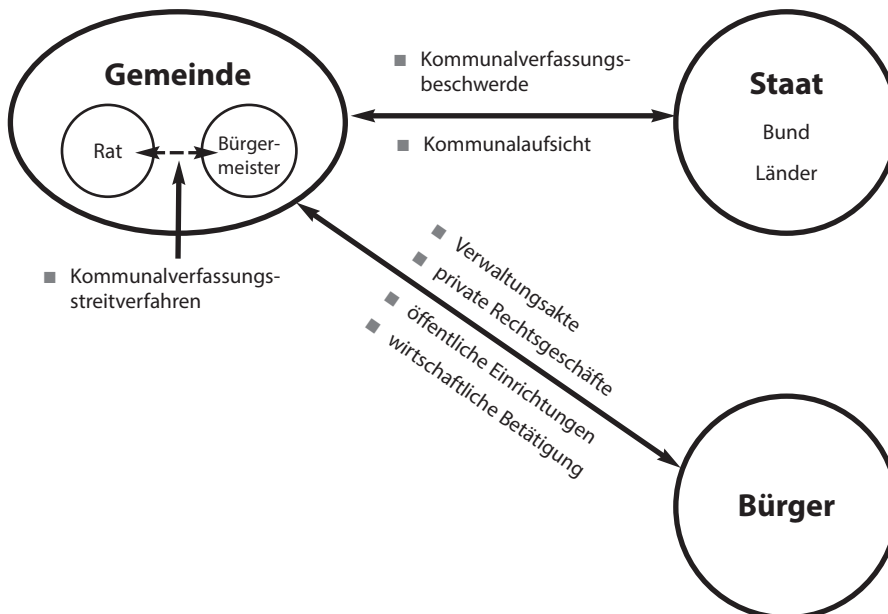
Das Kommunalrecht gehört zum **Pflichtfachbereich** (§ 11 Abs. 2 Nr. 13 b JAG NRW) und ist regelmäßig Gegenstand von Klausuren in beiden Examina. Anders als z.B. im Polizei- oder Baurecht stehen im Kommunalrecht i.d.R. keine materiellen, sondern organisationsrechtliche Fragen im Vordergrund, insbes. nach den Kompetenzen und Handlungen kommunaler Organe (z.B. des Gemeinderates oder des Bürgermeisters). Kommunalrechtliche Fragestellungen treten in der Klausur zumeist aber nicht isoliert auf, sondern sind häufig Teil von Aufgaben zum Allgemeinen und Besonderen Verwaltungsrecht.

Beispiele: In einer Baurechtsklausur kommt es auf die Festsetzungen eines Bebauungsplans der Gemeinde an (§ 30 BauGB). Dieser ist nur wirksam, wenn die Voraussetzungen für einen ordnungsgemäßen Satzungsbeschluss (§ 10 BauGB) des Rates nach den Vorschriften der Gemeindeordnung vorliegen (vgl. insbes. §§ 47 ff. GO NRW).

Ausgangspunkt des Kommunalrechts ist die **besondere Stellung** der Kommunen, d.h. der Gemeinden und Gemeindeverbände (insbesondere der Kreise) im Staatsgefüge, die aus dem **Recht zur Selbstverwaltung** (Art. 28 Abs. 2 GG) folgt. Daraus ergeben sich spezifische organisationsrechtliche Regelungen, insbesondere für die gemeindeinterne Willensbildung, aber auch für das Außenverhältnis zum Bürger. Kommunalrechtliche Fragestellungen betreffen dabei in der Regel das Verhältnis

- der **Kommunen zum Staat**,
- ihrer **Organe zueinander** und
- der **Kommunen zu den Bürgern**.

Rechtsbeziehungen im Kommunalrecht



Klausurprobleme im Kommunalrecht

- **Verhältnis Kommune – Staat**
 - **Verfassungsrechtliche Gewährleistungen**, Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 78 LVerf NRW
 - Materiell: Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie
 - Prozessual: Kommunalverfassungsbeschwerde
 - **Staatliche Aufsicht** über die Kommunen
 - Materiell: Kommunale Aufgaben
 - Prozessual: Klage gegen Aufsichtsmaßnahmen
- **Verhältnis zwischen den Organen der Kommune**
 - Materiell: **Rechte und Pflichten der Organe** (insbesondere des Rates, der Ratsmitglieder, der Fraktionen und des Bürgermeisters)
 - Prozessual: **Kommunalverfassungsstreitverfahren**
- **Verhältnis Kommune – Bürger**
 - **Verbandskompetenz** der Gemeinde
 - **Organkompetenz** beim Erlass von Verwaltungsakten
 - **Vertretung** bei privatrechtlichen Rechtsgeschäften
 - **Benutzung kommunaler öffentlicher Einrichtungen**
 - Materiell: Benutzungsanspruch, Anschluss- und Benutzungszwang
 - Prozessual: Klage auf Zulassung oder Abwehr
 - **Gemeindewirtschaftsrecht**
 - Materiell: Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde
 - Prozessual: Konkurrentenklage

B. Entwicklung der Kommunalverfassung in NRW

- 3 Schon in frühgeschichtlicher Zeit, noch bevor es den Staat gab, bildeten sich im Gebiet des heutigen Deutschlands **Dorfgemeinschaften** als höhere Einheiten über Familie und Sippe. Größere Bedeutung erlangten später die von den Römern gegründeten **Städte** (z.B. Köln, Trier und Mainz). Ab dem 11. Jahrhundert verstärkte sich die kommunale Bewegung, um größere Freiheiten von den Landesherren zu erreichen. Allerdings verloren die Städte ihre im Mittelalter erlangte Bedeutung wieder im Zeitalter des Absolutismus (17. bis 18. Jahrhundert). Die Wiedererweckung des Gedankens bürgerschaftlicher Mitwirkung an der örtlichen Verwaltung brachte erst die preußische Städteordnung des **Freiherrn vom Stein** aus dem Jahre 1808. Seitdem gibt es kommunale Selbstverwaltung.

Kommunale Selbstverwaltung bedeutet Aktivierung der Bürger „für ihre eigenen Angelegenheiten. Die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte schließen sich zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammen mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren.“¹

¹ BVerfGE 11, 266, 275 f.; zur geschichtlichen Entwicklung auch Voßkuhle/Kaufhold JuS 2017, 728.

Aufbauschema: Zulässigkeit einer Kommunalverfassungsbeschwerde	
BVerfG	VerfGH NRW
I. Beteiligtenfähigkeit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG, § 91 S. 1 BVerfGG) ■ Gemeinden ■ Gemeindeverbände	I. Beteiligtenfähigkeit (Art. 75 Nr. 5 b LVerf NRW, § 52 VGHG NRW) ■ Gemeinden ■ Gemeindeverbände
II. Beschwerdegegenstand ■ formelle Gesetze ■ RechtsVOen, Satzungen ■ sonstige mit Außenwirkung	II. Beschwerdegegenstand ■ formelle Gesetze ■ RechtsVOen, Satzungen ■ sonstige mit Außenwirkung
III. Beschwerdebefugnis: mögliche Verletzung von Art. 28 Abs. 2 GG	III. Beschwerdebefugnis: mögliche Verletzung von Art. 78, 79 LVerf NRW
IV. Rechtswegerschöpfung (§ 90 Abs. 2 BVerfGG)	
V. Subsidiarität ■ ggü. VerfGH NRW (§ 91 S. 2 BVerfGG) ■ ggü. fachgerichtlichem Rechtsschutz	IV. Subsidiarität ggü. fachgerichtlichem Rechtsschutz (z.B. Inzidentkontrolle)
VI. Form, Frist (§§ 23, 92, 93 Abs. 3 BVerfGG)	V. Form, Frist (§§ 18, 52 VGHG NRW)

III. Individualverfassungsbeschwerde vor dem BVerfG oder dem VerfGH NRW

- 85** In Betracht kommt außerdem eine **Individualverfassungsbeschwerde** zum BVerfG nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, §§ 90 ff. BVerfGG oder zum VerfGH NRW nach Art. 75 Nr. 5 a LVerf NRW, §§ 53 ff. VGHG NRW. Diese könnte die Stadt hier mit der Behauptung erheben, durch Art. 12 des Gesetzes werde die geplante Nutzung des im Eigentum der Stadt stehenden Grundstücks vereitelt und damit das Grundrecht auf Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG) verletzt.

Zu den vor dem VerfGH NRW mit der Individual-VB rügefähigen Rechten gehören sowohl die spezifischen Landesgrundrechte als auch die durch Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW einbezogenen Grundrechte des Grundgesetzes.¹⁰² Anders als mit der Individual-VB vor dem BVerfG können mit der Individual-VB zum VerfGH NRW nur Akte der öffentlichen Gewalt des Landes NRW, nicht hingegen solche des Bundes oder anderer Bundesländer angegriffen werden. Im Übrigen ist die Individual-VB zum VerfGH NRW unzulässig, soweit die öffentliche Gewalt des Landes Bundesrecht ausführt (durch Behörden der Landesverwaltung) oder anwendet (durch Gerichte des Landes), es sei denn, es geht um die Anwendung von Prozessrecht des Bundes durch ein Gericht des Landes (§ 53 Abs. 2 VGHG NRW).

Beachte: Individual-VB zum VerfGH NRW nach Art. 75 Nr. 5 a LVerf NRW, §§ 53 ff. VGHG NRW kann nur erhoben werden, soweit nicht Verfassungsbeschwerde zum BVerfG erhoben ist oder wird (§ 53 Abs. 1 Hs. 2 VGHG NRW). Hierdurch sollen Parallelverfahren wegen desselben Beschwerdegegenstandes vermieden werden (Subsidiarität der Landes-VB gegenüber der Bundes-VB). Der Beschwerdeführer muss sich daher für eines der Verfahren entscheiden.¹⁰³

¹⁰¹ Zur Fristberechnung bei der Kommunal-VB BVerfG NVwZ 2018, 140, 144; Heusch/Dickten NVwZ 2018, 1265.

¹⁰² VerfGH NRW NVwZ 2019, 1511.

¹⁰³ Zur Individual-Verfassungsbeschwerde vor dem VerfGH NRW Wedel/Hollands NVwZ 2019, 125.

C. Beanstandung und Aufhebung von Anordnungen des Bürgermeisters

Nach § 122 Abs. 2 S. 1 GO NRW kann die Aufsichtsbehörde **rechtswidrige Anordnungen des Bürgermeisters** beim Rat beanstanden. Anders als im Rahmen des § 122 Abs. 1 GO NRW steht der Aufsichtsbehörde hier das Beanstandungsrecht also originär **selbst** zu, ohne dass ein gemeindliches Organ zwischengeschaltet ist. 212

- Der Begriff „**Anordnung**“ ist weit auszulegen. Darunter fällt jede Rechtshandlung, insbesondere solche, die zur Ausführung von Gemeinderatsbeschlüssen erfolgen. Erfasst werden nicht nur Verwaltungsakte, sondern auch schlichtes Verwaltungshandeln oder sonstige Erklärungen.

Erforderlich ist stets ein **positives Tun**, ein bloßes Unterlassen reicht im Rahmen des § 122 Abs. 2 GO NRW nicht aus.²⁸⁸ Bei einem **Unterlassen** ist § 123 GO NRW einschlägig (dazu unten Fall 6).

- Bei diesen Anordnungen muss es sich **nicht** um solche des Bürgermeisters **persönlich** handeln; auch Anordnungen, die durch seinen Vertreter oder in seinem Auftrag erlassen werden, können durch die Aufsichtsbehörde beanstandet werden. Erfasst wird der **Bürgermeister als Behörde**, mithin die Gemeindeverwaltung schlechthin.²⁸⁹

Die Beanstandung erfolgt **schriftlich** in Form einer **begründeten** Darlegung gegenüber dem Rat (§ 122 Abs. 2 S. 2 GO NRW). Über die Beanstandung, die aufschiebende Wirkung hat (§ 122 Abs. 2 S. 3 GO NRW), hat der **Rat** zu beschließen. Als oberstes Gemeindeorgan kann er die beanstandete Anordnung des Bürgermeisters aufheben.²⁹⁰ Das Beanstandungsverfahren ist damit beendet. 213

Unproblematisch gilt dies für interne Anordnungen, die unmittelbar vom Rat aufgehoben werden können. Handelt es sich um Maßnahmen mit Außenwirkung (z.B. Verwaltungsakte des Bürgermeisters), kann der Rat lediglich beschließen, dass der Bürgermeister zur Aufhebung (z.B. nach § 48 VwVfG NRW) verpflichtet wird, da dem Rat die Außenzuständigkeit fehlt. Der Bürgermeister ist dann verpflichtet, diesen Beschluss gemäß § 62 Abs. 2 S. 2 GO NRW auszuführen.

Billigt der Rat die Maßnahme des Bürgermeisters, so kann die Aufsichtsbehörde die rechtswidrige Anordnung aufheben (§ 122 Abs. 2 S. 4 GO NRW). Die Aufhebungsverfügung ist an den Bürgermeister zu richten, der auch in einem evtl. anschließenden Klageverfahren aktiv legitimiert sein soll.²⁹¹ 214

Letzteres ist zweifelhaft, denn Träger des Selbstverwaltungsrechts ist nur die Gemeinde, nicht der Bürgermeister, dessen Handeln gerügt wird. Es spricht daher mehr dafür, dass – wie im Fall 4 – nur die Gemeinde gegen die Aufhebungsverfügung der Aufsichtsbehörde klagen kann.

Beispiel: Der Bürgermeister hat eine vermeintlich rechtswidrige Baugenehmigung erteilt. Nach vorheriger Beanstandung hat die Aufsichtsbehörde die Baugenehmigung aufgehoben. Die Stadt kann Anfechtungsklage gegen die Aufhebungsverfügung erheben (§ 42 Abs. 1 Fall 1 VwGO) und geltend machen, dass die Aufhebung sie in ihrer durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG geschützten Planungshoheit verletzt (§ 42 Abs. 2 VwGO).

²⁸⁸ Vgl. Schnapp/Rawert JuS 1986, 631, 632; Bick Jura 1987, 659, 660; Kallerhoff NWVBl. 1996, 53, 56.

²⁸⁹ Rehn/Cronauge § 122 Anm. III.

²⁹⁰ KV/GO-Becker/Winkel § 122 Anm. 10; Schönenbroicher in: BeckOK Kommunalrecht NRW, GO NRW § 122 Rn. 27.

²⁹¹ Rehn/Cronauge § 122 Anm. III; Schönenbroicher in: BeckOK Kommunalrecht NRW, GO NRW § 122 Rn. 28.

D. Anordnungsrecht und Ersatzvornahme (§ 123 GO NRW)

Fall 6: Altlast

Die kreisfreie Stadt S ist Eigentümerin eines Grundstücks, das sie in der Vergangenheit als Zwischenlager für Mineralölabfälle verpachtet hatte. Bei Ausschachtungsarbeiten wurden auf dem Grundstück starke Verunreinigungen durch leicht flüchtige Kohlenwasserstoffe (Dicyclopentadien – DCPD) festgestellt. Obwohl DCPD nachweislich austrat und Gesundheitsbeschädigungen der Anwohner zu befürchten waren, unternahm die Stadt S, die selbst örtliche Ordnungsbehörde ist, zunächst nichts. Als die Bezirksregierung B hiervon erfährt, gibt sie der S durch kommunalaufsichtliche Verfügung unter Anordnung der sofortigen Vollziehung auf, binnen einer Woche die Gefahr zu beseitigen. Als auch diese Frist fruchtlos verstreicht, beauftragt B auf Kosten der S den Unternehmer U mit der Abfuhr der verseuchten Bodenmassen. Hiergegen macht die S nunmehr klageweise geltend, Pflichten, die ihr als Grundstückseigentümerin oblägen, dürften nicht im Wege der Kommunalaufsicht durchgesetzt werden. Im Übrigen sei sie nicht Störerin, sondern selbst Opfer der Bodenverunreinigungen, für deren Beseitigung die Allgemeinheit aufkommen müsse, da ein konkret Verantwortlicher nicht festgestellt werden könne. Wie wird das Verwaltungsgericht über die ordnungsgemäß erhobene Klage der S entscheiden?

Das Verwaltungsgericht wird der Klage stattgeben, soweit diese zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit der Klage

- 215** I. Der **Verwaltungsrechtsweg** ist gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO eröffnet. Streitgegenstand sind Maßnahmen nach § 123 GO NRW, der die Aufsichtsbehörde als Hoheitsträger berechtigt und deshalb öffentlich-rechtlicher Natur ist. Somit liegt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art vor, die auch keinem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen ist.
- II. Die statthafte **Klageart** richtet sich nach dem Klagebegehren (§ 88 VwGO). S wendet sich gegen die aufsichtsbehördliche Anordnung der Gefahrenbeseitigung und ihre Durchführung im Wege der Ersatzvornahme.
- 216** 1. Die **Anordnung** nach § 123 Abs. 1 GO NRW hat unstreitig **VA-Qualität**.²⁹² Die Außenwirkung ergibt sich daraus, dass sich die Maßnahme an die Gemeinde als **selbstständiges Rechtssubjekt** und nicht etwa nur als nachgeordnete staatliche Instanz richtet. Statthafte Klageart ist die **Anfechtungsklage** nach § 42 Abs. 1 Fall 1 VwGO.²⁹³
- 217** 2. Bzgl. der **Ersatzvornahme** gemäß § 123 Abs. 2 GO NRW ist zu beachten, dass es sich dabei faktisch zwar um einen Vorgang handelt, der rechtliche Wirkungen aber in zweifacher Weise entfaltet (sog. **Doppelakt**):
- ein **VA gegenüber der Gemeinde**, der die Ausübung des Aufsichtsmittels zum Gegenstand hat,²⁹⁴

²⁹² Franz JuS 2004, 937, 940; Schoch Jura 2006, 188, 193; Funke/Papp JuS 2009, 246, 247.

²⁹³ Vgl. Schönenbroicher in: BeckOK Kommunalrecht NRW, GO NRW § 123 Rn. 21; KV/GO-Becker/Winkel § 123 Anm. 2; Mann NWVBZ. 2001, 412, 413.

- ein **zweiter Akt**, dessen Rechtsnatur sich nach der Regelungsmaterie richtet und VA, Realakt, Normsetzung oder auch eine privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Willenserklärung sein kann.²⁹⁵

Beispiele: Erlass einer Ordnungsverfügung oder einer Satzung durch die Aufsichtsbehörde;²⁹⁶ kommunalaufsichtlich angeordnete Schließung einer Schule²⁹⁷ oder Kündigung eines privatrechtlichen Vertrages.²⁹⁸

Ist die Ersatzvornahme gegenüber der Gemeinde somit ein VA, so ist auch dagegen eine **Anfechtungsklage** (§ 42 Abs. 1 Fall 1 VwGO) statthaft.²⁹⁹ **218**

Beachte: Die Klage hat grds. gemäß § 80 Abs. 1 S. 1 VwGO aufschiebende Wirkung, insbesondere ist die Ersatzvornahme nach § 123 Abs. 2 GO NRW keine Vollstreckungsmaßnahme, bei der die aufschiebende Wirkung gemäß § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 112 JustG NRW ausgeschlossen wäre.³⁰⁰ Denn die Ersatzvornahme nach § 123 Abs. 2 GO NRW ist nicht mit der Ersatzvornahme nach § 59 VwVG NRW vergleichbar (dazu noch unten Rn. 231 ff.). Etwas anderes gilt, wenn die Aufsichtsbehörde – wie hier – die sofortige Vollziehung (§ 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO) angeordnet hat. Dann kann vorläufiger Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO beantragt werden.

3. Die Klage gegen die Anordnung könnte jedoch unstatthaft geworden sein, wenn sich die Anordnung durch die Beauftragung des U **erledigt** hätte (nach a.A. fehlt dann das Rechtsschutzbedürfnis).³⁰¹ Die Vollziehung eines Verwaltungsakts führt jedoch i.d.R. nicht zu seiner Erledigung, da der (Grund-)VA weiterhin Grundlage der Durchsetzung bleibt, insbesondere für eine etwaige Kostenforderung.³⁰² Dieser im allgemeinen Verwaltungsrecht entwickelte Grundsatz gilt auch im Rahmen des § 123 GO NRW. Nach § 123 Abs. 2 GO NRW kann die Aufsichtsbehörde die Maßnahme „auf Kosten der Gemeinde“ selbst durchführen, sodass ihr unmittelbar aufgrund dieser Vorschrift ein Erstattungsanspruch gegen die Gemeinde zusteht.³⁰³ Insoweit bestehen die belastenden Wirkungen der Anordnung nach § 123 Abs. 1 GO NRW auch nach ihrer Durchsetzung fort. Die Anfechtungsklage ist daher sowohl gegen die Anordnung als auch gegen die Ersatzvornahme statthaft. **219**

III. Die **Klagebefugnis** der Stadt (§ 42 Abs. 2 VwGO) folgt aus einer möglichen Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 78 LVerf NRW). **220**

IV. Die Klage ist gemäß § 68 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 VwGO, § 110 Abs. 1 S. 1 JustG NRW, § 126 GO NRW **ohne Vorverfahren** zulässig. Von der Einhaltung der **Klagefrist** des § 74 Abs. 1 S. 2 VwGO ist auszugehen. **Klagegegner** ist das Land (§ 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), vertreten durch die Bezirksregierung als Aufsichtsbehörde (§ 120 Abs. 2 GO NRW). **221**

294 Schönenbroicher in: BeckOK Kommunalrecht NRW, GO NRW § 123 Rn. 21; Dietlein/Hellermann § 2 Rn. 81; Röhl in: Schoch, BesVerwR, Kap. 2 Rn. 76; Schoch Jura 2006, 188, 194; Funke/Papp JuS 2009, 246, 247.

295 OVG NRW DVBl. 1995, 1366; DVBl. 1989, 1272, 1273; Rennert JuS 2008, 119, 121; Müller NWVBl. 2012, 414, 418.

296 BVerwG NVwZ 2019, 1528; OVG NRW NWVBl. 2011, 104; Schoch Jura 2006, 188, 194.

297 OVG NRW NWVBl. 2004, 153; NWVBl. 2010, 30; Schoch Jura 2006, 188, 194.

298 Schnapp/Mühlhoff NWVBl. 2000, 271, 273.

299 Schönenbroicher in: BeckOK Kommunalrecht NRW, GO NRW § 123 Rn. 21.

300 VG Düsseldorf, Beschl. v. 28.09.2001 – 1 L 2156/01, BeckRS 2001, 160196; Müller NWVBl. 2012, 414, 418.

301 Vgl. dazu AS-Skript VwGO (2021), Rn. 336.

302 BVerwG RÜ 2009, 47, 48; OVG NRW NWVBl. 2007, 26, 27 f.; NWVBl. 2003, 386, 387; Kopp/Schenke VwGO § 113 Rn. 102 m.w.N.; a.A. Enders NVwZ 2009, 958, 961.

303 Vgl. OVG NRW NVwZ 1989, 987.

- 222 Die Klage ist damit **zulässig**. Da sie sich gegen die Anordnung (§ 123 Abs. 1 GO NRW) und die Ersatzvornahme (§ 123 Abs. 2 GO NRW) richtet, liegt eine **objektive Klagehäufung** vor, die unter den Voraussetzungen des § 44 VwGO (Sachzusammenhang, dasselbe Gericht, derselbe Beklagte) ebenfalls zulässig ist.

B. Begründetheit der Klage

Die Klage ist begründet, soweit die angefochtenen Verwaltungsakte rechtswidrig sind und Rechte der Stadt S verletzen (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO).

- 223 I. **Ermächtigungsgrundlage** für die **Anordnung** ist § 123 Abs. 1 GO NRW.

Anordnungsrecht (§ 123 Abs. 1 GO NRW)	
■	Nichterfüllung einer gesetzlichen Pflicht oder Aufgabe
■	Fristsetzung
■	Rechtsfolge: Ermessen, insbesondere Verhältnismäßigkeit

- 224 1. Da formelle Bedenken nicht bestehen, kommt es materiell darauf an, ob die Gemeinde eine ihr **nach dem Gesetz obliegende Pflicht oder Aufgabe nicht erfüllt**. Anknüpfungspunkt ist daher ein **Unterlassen** der Gemeinde.³⁰⁴

- a) Gesetzliche Pflichten und Aufgaben der Gemeinde ergeben sich vor allem aus **öffentlich-rechtlichen** Vorschriften. Dagegen fehlt es in der Regel an dem für das Einschreiten der Aufsichtsbehörde erforderlichen öffentlichen Interesse, wenn es lediglich um die Verletzung von privatrechtlichen Pflichten geht.³⁰⁵

Beispiel: Eine Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO darf nicht allein zur Durchsetzung vermeintlicher Zahlungsansprüche des Landes gegen die Gemeinde erlassen werden. Dies gilt nicht nur für privatrechtliche Ansprüche, sondern z.B. auch für öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche.³⁰⁶

- 225 Zu den **öffentlich-rechtlichen Pflichten** gehört die Sanierungspflicht nach § 4 Abs. 3 BBodSchG. Zwar knüpft die Ordnungspflicht an das Grundeigentum der Stadt an. Sie ist aber im Wesentlichen nicht durch das Privatrecht geprägt, sondern ist eine öffentlich-rechtliche Pflicht des Einzelnen gegenüber der Allgemeinheit. Auch als Hoheitsträger unterliegt die Gemeinde der materiellen Ordnungspflicht.³⁰⁷

Umstritten ist dagegen die **formelle Ordnungspflicht**, also die Frage, ob andere Behörden berechtigt sind, gegen die Gemeinde zur Gefahrenabwehr mittels VA im Einzelfall vorzugehen. Früher wurde überwiegend angenommen, dass Hoheitsträger selbst für die Beseitigung einer Störung verantwortlich sind. Aufgrund der Einheit der Staatsgewalt dürfe eine Behörde nicht in den hoheitlichen Zuständigkeitsbereich einer anderen Verwaltungsbehörde eingreifen.³⁰⁸ Heute wird dagegen zunehmend darauf abgestellt, dass die materielle Ordnungspflicht des Hoheitsträgers auch durch die zuständige Fachbehörde durchgesetzt werden darf.³⁰⁹

304 Vgl. HessVGH KommJur 2018, 209; OVG RP KommJur 2018, 397, 398 zur vergleichbaren Rechtslage.

305 Schönenbroicher in: BeckOK Kommunalrecht NRW, GO NRW § 123 Rn. 7; KV/GO-Becker/Winkel § 123 Anm. 1; Müller NWVB. 2012, 414, 416.

306 VG Gelsenkirchen NWVB. 2008, 192, 193; Waldhoff JuS 2008, 453 f.

307 OVG NRW NVwZ 1989, 987, 988; HessVGH NVwZ 1997, 304, 305; Schoch Jura 2005, 324, 325; Müller NWVB. 2012, 414, 416.

308 Vgl. z.B. OVG NRW DVBl. 1989, 1009; OVG Hamburg NordÖR 1999, 36; Wallerath/Strätker JuS 1999, 127, 130.

- b) Aufgrund der Verunreinigungen bestand eine **Gefahr für die Gesundheit** der Anwohner und damit eine **schädliche Bodenveränderung** i.S.d. § 2 Abs. 3 BBodSchG.
- c) Als Eigentümerin war die Stadt S nach § 4 Abs. 3 BBodSchG **sanierungspflichtig**. Dabei ist grundsätzlich irrelevant, wie der ordnungswidrige Zustand entstanden ist. Allerdings können sich Einschränkungen bzgl. der Pflicht zur Tragung der Sanierungskosten ergeben, wenn die Kostenlast **unzumutbar** ist.³¹⁰ Für eine solche Einschränkung besteht aber jedenfalls dann kein Anlass, wenn der Schadenseintritt nicht völlig außerhalb der Risikosphäre des Grundstückseigentümers liegt. Hier hat die Stadt S das Grundstück durch die Verpachtung als Zwischenlager für Abfälle einer **erkennbar gefährlichen Nutzung** zugeführt. Daher muss sie sich die damit verbundenen **vorhersehbaren Risiken** zurechnen lassen.³¹¹ Die Stadt war somit gemäß § 4 Abs. 3 BBodSchG zur Sanierung verpflichtet. Diese öffentlich-rechtliche Pflicht hat sie nicht erfüllt.

226

Die Voraussetzungen für eine Anordnung nach § 123 Abs. 1 GO NRW lagen damit vor.

Problematisch ist die Voraussetzung in den Fällen, in denen der Gemeinde ein **Ermessensspielraum** zukommt. Da die allgemeine Aufsicht eine reine **Rechtsaufsicht** ist (§ 119 Abs. 1 GO NRW), darf die Aufsichtsbehörde ihr Ermessen nicht an die Stelle des Ermessens der Gemeinde setzen.³¹² Eine Anordnung nach § 123 Abs. 1 GO NRW kommt daher grds. nur in Betracht, wenn ein Fall der Ermessensreduzierung auf Null vorliegt.³¹³

2. Mit der Anordnung muss eine **Fristsetzung** verbunden werden, die der Gemeinde die Möglichkeit gibt, der Anordnung selbst nachzukommen, bevor die Ersatzvornahme verfügt wird.

227

Anders als bei der Aufhebung von Ratsbeschlüssen (§ 122 Abs. 1 GO NRW) muss bei der Anordnung nach § 123 Abs. 1 GO NRW **keine vorherige Beanstandung** erfolgen, selbst wenn die Pflichtverletzung auf einem Ratsbeschluss beruht.³¹⁴

3. Soweit der Aufsichtsbehörde im Rahmen des § 123 Abs. 1 GO NRW **Ermessen** eingeräumt ist, sind Ermessensfehler hier nicht ersichtlich.³¹⁵ Ein Verursacher, der mit Aussicht auf Erfolg vorrangig als Verhaltensstörer (§ 4 Abs. 3 S. 1 Var. 1 BBodSchG) hätte herangezogen werden können, ließ sich nicht feststellen. Schließlich war die Anordnung angesichts der hohen Gefahrenintensität auch **verhältnismäßig**.

228

Die **Anordnung** der Bezirksregierung war damit nach § 123 Abs. 1 GO NRW **rechtmäßig**.

309 BVerwG RÜ 2008, 801, 804; NVwZ 2003, 346, 346; Schoch Jura 2005, 324, 326 ff.; allgemein AS-Skript POR (2023), Rn. 66 ff.

310 Vgl. BVerfG NJW 2000, 2573 ff.; BVerwG NVwZ 1997, 577, 578; Klüppel Jura 2001, 26 ff.; Drosdowski NVwZ 2007, 789 ff.; Giesberts/Hilf in: BeckOK Umweltrecht, BBodSchG § 4 Rn. 69 ff.; vgl. auch NdsOVG RÜ 2020, 332, 336.

311 OVG NRW NVwZ 1989, 987, 988; vgl. auch BVerfG NJW 2000, 2573, 2575; Giesberts/Hilf in: BeckOK Umweltrecht, BBodSchG § 4 Rn. 73; Dombert in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BBodSchG § 4 Rn. 32.

312 OVG NRW NVwZ 1990, 689; VG Köln NVwZ 2005, 1341; Schoch Jura 2006, 188, 189.

313 Vgl. z.B. BVerwG NVwZ 2016, 72, 75; NdsOVG NVwZ-RR 2021, 70, 71; HessVGH KommJur 2018, 209, 210: Ermessensreduzierung bei defizitärer Haushaltslage.

314 OVG NRW NWVB. 1995, 304.

315 Zur Ermessensreduzierung auf Null vgl. VG Gelsenkirchen DVBl. 2007, 1507, 1509; allgemein zum kommunalaufsichtlichen Ermessen OVG Lüneburg NVwZ-RR 2008, 127, 128.

229

Weiteres Beispiele: Aus § 77 Abs. 2 GO NRW ergibt sich die Pflicht der Gemeinde, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel soweit vertretbar und geboten primär aus speziellen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen und im Übrigen aus Steuern zu beschaffen. Deshalb müssen Kommunen mit defizitärer Haushaltslage, z.B. Finanzierungslücken vorrangig durch Gebühren und Beiträge statt durch Steuern oder Kredite abdecken. Die Aufsichtsbehörde kann daher nach § 123 Abs. 1 GO NRW z.B. anordnen, dass die Gemeinde eine Beitragsatzung zu erlassen oder zu ändern hat.³¹⁶

II. Rechtsgrundlage für die **Ersatzvornahme** ist § 123 Abs. 2 GO NRW.

Ersatzvornahme (§ 123 Abs. 2 GO NRW)

- **Nicht fristgerechte Erfüllung** der Anordnung nach § 123 Abs. 1 GO NRW
- **Vollziehbarkeit der Anordnung** str.,
jedenfalls darf keine aufschiebende Wirkung (§ 80 Abs. 1 VwGO) bestehen
- **Rechtmäßigkeit der Anordnung** für Ersatzvornahme **irrelevant**
- Androhung und Festsetzung nicht erforderlich
- **Rechtsfolge:** Ermessen, insbesondere Verhältnismäßigkeit

230

1. Danach kann die Aufsichtsbehörde die Anordnung **an Stelle und auf Kosten der Gemeinde** selbst durchführen oder die Durchführung einem anderen übertragen, wenn die Gemeinde – wie hier – der Anordnung **nicht innerhalb der bestimmten Frist** nachgekommen ist.

231

2. Fraglich ist, ob die Ersatzvornahme nach § 123 Abs. 2 GO NRW – wie im Rahmen der §§ 55 Abs. 1, 59 VwVG NRW – erst durchgeführt werden darf, wenn die **Anordnung** nach § 123 Abs. 1 GO NRW **vollziehbar** ist, z.B. weil Rechtsbehelfe keine aufschiebende Wirkung haben (§ 80 Abs. 2 VwGO).

a) Teilweise wird dies generell bejaht. Die kommunalaufsichtliche Ersatzvornahme sei strukturell mit der allgemeinen Ersatzvornahme nach § 59 VwVG NRW vergleichbar. Die Ersatzvornahme nach § 123 Abs. 2 GO NRW dürfe erst durchgeführt werden, wenn die Anordnung nach § 123 Abs. 1 GO NRW entweder **unanfechtbar** oder **sofort vollziehbar** sei (vgl. § 55 Abs. 1 VwVG NRW).³¹⁷

232

b) Dagegen spricht jedoch, dass die §§ 55 ff. VwVG NRW den Verwaltungszwang im Über-/Unterordnungsverhältnis zwischen **Bürger und Staat** regeln. Gegenüber der Gemeinde sind allgemeinen Zwangsmittel grds. nicht zulässig (§ 76 VwVG NRW). Die Ersatzvornahme nach dem VwVG dient der Durchsetzung einer durch einen GrundVA konkretisierten vertretbaren Handlung (§§ 55 Abs. 1, 59 Abs. 1 VwVG NRW). Die kommunalaufsichtsrechtliche Ersatzvornahme erfasst dagegen **alle Pflichten der Gemeinde**, auch wenn sie nicht vertretbar sind. Auf die Vorschriften des VwVG darf daher im Rahmen des § 123 GO NRW **mangels Vergleichbarkeit** grundsätzlich nicht zurückgegriffen werden.³¹⁸

³¹⁶ BVerwG NVwZ 2019, 1528, 1530; HessVGH KommJur 2018, 209, 211; NdsOVG NVwZ-RR 2021, 70, 71.

³¹⁷ Müller NWVBl. 2012, 414, 416.

Deshalb sind auch die Vorschriften über den Sofortvollzug (§ 55 Abs. 2 VwVG NRW) im Rahmen der kommunalaufsichtsrechtlichen Ersatzvornahme nicht anwendbar.³¹⁹ Ohne vorherige Anordnung nach § 123 Abs. 1 GO NRW ist die Ersatzvornahme nach § 123 Abs. 2 GO NRW daher unzulässig.

- c) Abgesehen davon handelt es sich bei der Anordnung nach § 123 Abs. 1 GO NRW aber um einen ganz normalen belastenden VA. Haben Rechtsbehelfe nach § 80 Abs. 1 S. 1 VwGO **aufschiebende Wirkung**, darf der angefochtene Verwaltungsakt nicht vollzogen oder sonst verwirklicht werden (sog. Verwirklichungshemmung).³²⁰ Besteht die aufschiebende Wirkung, braucht die Gemeinde der Anordnung innerhalb der gesetzten Frist noch nicht nachzukommen, sodass die Ersatzvornahme (noch) nicht durchgeführt werden darf.³²¹ Diese Einschränkung greift hier jedoch nicht ein, da die Aufsichtsbehörde die sofortige Vollziehung angeordnet hat, sodass die Klage der S keine aufschiebende Wirkung entfaltet (§ 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO). Die Anordnung war daher auch **vollziehbar**. **233**
3. Ist die Anordnung nach § 123 Abs. 1 GO NRW – wie hier – noch nicht unanfechtbar, so soll die Ersatzvornahme nach teilweise vertretener Auffassung nur rechtmäßig sein, wenn die **Anordnung ihrerseits rechtmäßig** ist.³²² Dagegen spricht jedoch, dass die Anordnung, auch wenn sie rechtswidrig ist, von der Gemeinde befolgt werden muss, solange sie nicht unwirksam oder aufgehoben worden ist (§ 43 Abs. 2 u. Abs. 3 VwVfG). Die Rechtmäßigkeit der Anordnung ist daher **nicht Voraussetzung** für die Rechtmäßigkeit der Ersatzvornahme.³²³ **234**
- Unstreitig gilt dies, wenn die Anordnung nach § 123 Abs. 1 GO NRW unanfechtbar ist. Die Gemeinde kann dann keine Einwendungen gegen die Anordnung mehr geltend machen. Sie ist auf solche Einwendungen beschränkt, die sich gegen die Ersatzvornahme selbst richten.³²⁴
4. Eine **Androhung** oder **Festsetzung** ist für die Ersatzvornahme nach § 123 Abs. 2 GO NRW – anders als im allgemeinen Vollstreckungsrecht (§§ 63, 64 VwVG NRW) – nicht erforderlich. § 123 Abs. 1 GO NRW verlangt lediglich eine **Fristsetzung**. Die §§ 63, 64 VwVG NRW sind mangels Vergleichbarkeit im Rahmen des § 123 GO NRW nicht anwendbar, auch gibt es hier nicht die Wahl zwischen verschiedenen Zwangsmitteln.³²⁵ **235**
5. Die Durchführung der Ersatzvornahme steht im **Ermessen** der Aufsichtsbehörde. Da die Ersatzvornahme in erheblichem Maße in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde eingreift, ist in jedem Fall der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** zu beachten.³²⁶ Insoweit bestehen hier keine Bedenken. **236**

318 Vgl. OVG NRW NWVBl. 2011, 104, 105; NWVBl. 2010, 30, 32; ebenso HessVGH KommJur 2018, 209, 214.

319 OVG NRW NWVBl. 2010, 30, 32; Müller NWVBl. 2012, 414, 416.

320 Vgl. AS-Skript VwGO (2021), Rn. 637 ff.

321 OVG NRW NWVBl. 2010, 30, 32; Müller NWVBl. 2012, 414, 416 f.; vgl. auch HessVGH KommJur 2018, 209, 214.

322 Schnapp/Mühlhoff NWVBl. 2000, 271, 273 u. 276; offen gelassen von OVG NRW NWVBl. 2011, 104; vgl. auch OVG Bremen RÜ 2020, 398, 401 zum allgemeinen Verwaltungsvollstreckungsrecht.

323 Müller NWVBl. 2012, 414, 418; zur ähnlichen Problematik im Verwaltungsvollstreckungsrecht vgl. AS-Skript POR (2023), Rn. 541.

324 OVG NRW NVwZ 1990, 187; NVwZ-RR 1992, 104; KV/GO-Becker/Winkel § 123 Anm. 2.

325 Für die Androhung vgl. OVG NRW NWVBl. 2008, 69, 70; a.A. VG Düsseldorf, Beschl. v. 28.09.2001 – 1 L 2156/01, BeckRS 2001, 160196; offen gelassen in OVG NRW NWVBl. 2010, 30, 32; für die Festsetzung vgl. OVG NRW NWVBl. 2011, 104, 105; Burgi § 8 Rn. 47; vgl. auch HessVGH KommJur 2018, 209, 213 f.

Damit konnte die Bezirksregierung gemäß § 123 Abs. 2 GO NRW nach Fristablauf den Unternehmer U mit der Gefahrenbeseitigung beauftragen. Auch die Ersatzvornahme ist rechtmäßig.

Die Ersatzvornahme wirkt für und gegen die Gemeinde. Die Aufsichtsbehörde wird „an Stelle“ der Gemeinde tätig, sie handelt also nicht als Vertreter im fremden Namen, sondern im eigenen Namen.³²⁷ Gegenüber der Gemeinde steht der Aufsichtsbehörde ein unmittelbar aus § 123 Abs. 2 GO NRW folgender **Kostenerstattungsanspruch** zu.³²⁸

Ergebnis: Da sowohl die Anordnung als auch die Ersatzvornahme rechtmäßig sind, ist die Klage der S unbegründet und wird vom Verwaltungsgericht abgewiesen.

E. Genehmigungsvorbehalte

- 237** In Ausnahmefällen bedarf die Gemeinde für ihre Tätigkeit einer aufsichtsbehördlichen **Genehmigung** (z.B. § 2 Abs. 2 KAG für bestimmte Steuersatzungen und nach § 10 Abs. 2 BauGB für bestimmte Bebauungspläne). Wird die Genehmigung versagt, kann die Gemeinde **Verpflichtungsklage** (§ 42 Abs. 1 Fall 2 VwGO) erheben. Für die Begründetheit der Klage (§ 113 Abs. 5 VwGO) ist vor allem von Bedeutung, ob die Genehmigung ein **gebundener VA** ist oder ob der Aufsichtsbehörde ein eigenständiger Ermessensspielraum zusteht. Im Regelfall ist ein **Ermessen zu verneinen**, weil andernfalls das Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) unangemessen eingeschränkt würde. Normalerweise dienen Genehmigungsvorbehalte nur einer **präventiven Gesetzmäßigkeitskontrolle**. Sie sind lediglich „Unbedenklichkeitsbescheinigungen“. Sind die Voraussetzungen erfüllt, hat die Gemeinde einen **Anspruch auf Erteilung der Genehmigung**,³²⁹ der im Wege der Verpflichtungsklage durchgesetzt werden kann.

Hierunter fallen vor allem Genehmigungen zu Satzungen (z.B. Steuersatzungen nach § 2 Abs. 2 KAG; für Bebauungspläne ausdrücklich § 10 Abs. 2 S. 2 BauGB i.V.m. § 6 Abs. 2 BauGB).

- 238** **Ermessen** steht der Aufsichtsbehörde nur ausnahmsweise zu, wenn sich aus der die Genehmigung regelnden Vorschrift ergibt, dass die Aufsichtsbehörde bei ihrer Entscheidung auch andere, insbesondere **außergemeindliche und überörtliche Interessen** berücksichtigen darf (sog. **Kondominium**). Die Gemeinde hat dann nur einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung.³³⁰

Ein Kondominium wurde früher insbesondere für bestimmte haushaltsrechtliche Genehmigungstatbestände angenommen.³³¹ Da diese weitgehend abgeschafft wurden (Ausnahmen z.B. in §§ 82 Abs. 2, 86 Abs. 3 GO NRW), hat die Frage heute keine große Bedeutung mehr.

326 KV/GO-Becker/Winkel § 123 Anm. 3; vgl. auch HessVGH KommJur 2018, 209, 214.

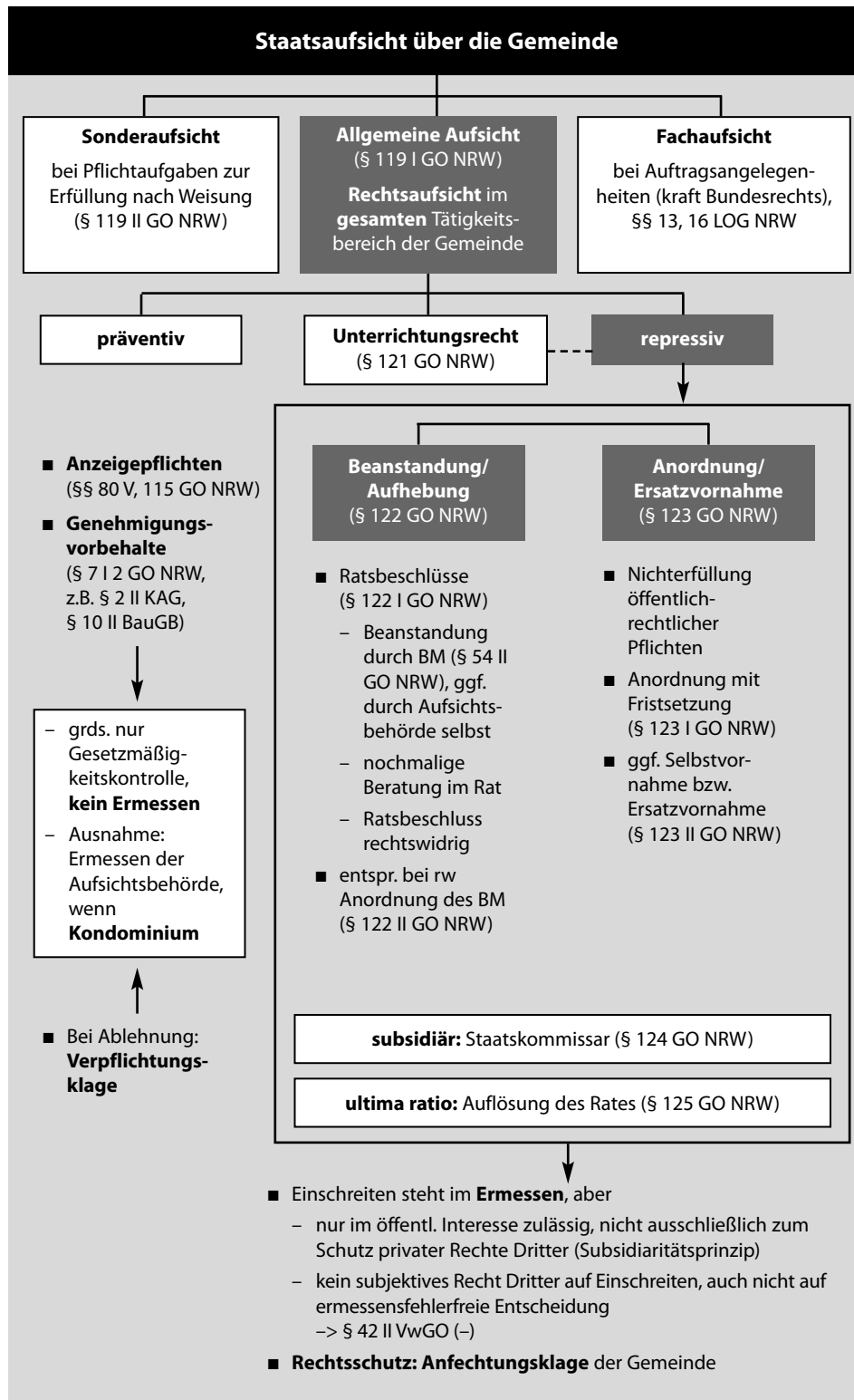
327 Rennert JuS 2008, 119, 121; Müller NWVBl. 2012, 414, 418.

328 OVG NRW DVBl. 1989, 1272, 1273; KV/GO-Becker/Winkel § 123 Anm. 3; Müller NWVBl. 2012, 414, 418.

329 VerfGH NRW DVBl. 1997, 121, 122; OVG NRW OVGE 19, 192, 197; KV/GO-Becker/Winkel § 119 Anm. 5; Schoch Jura 2006, 188, 191 m.w.N.

330 BVerwG DVBl. 1971, 213; OVG NRW DVBl. 1988, 796; Knemeyer JuS 2000, 521, 523; Franz JuS 2004, 937, 939; Schoch Jura 2006, 188, 191; ablehnend Ehlers NWVBl. 1990, 80, 85; Erlenkämper NVwZ 1992, 322, 323; in Selbstverwaltungsangelegenheiten nur Rechtmäßigkeitskontrolle.

331 Vgl. z.B. OVG NRW DVBl. 1988, 796 zu § 64 GO a.F.



Stichwortverzeichnis

Die Zahlen verweisen auf die Randnummern.

Abberufung	254, 274	Beihilfen	582
Abgabenhochheit	61	Beitrag	594, 597
Abstimmung	314 ff., 472 ff., 478	Benutzungsanspruch	407, 412, 480 ff., 491
Abstimmungsrecht	286	Benutzungsgebühr	597, 601
Abwehranspruch	479, 576, 581	Benutzungsregelung	407 ff.
AG	483	Benutzungssatzung	501, 508
Akteneinsicht	286, 340	Benutzungsverhältnis	491 f., 509
Akteneinsichtsrecht	286	Benutzungszwang	398, 525 ff.
Allgemeine		Beratung im Rat	190
Aufsicht	153, 169 ff., 215 ff., 368, 554 ff.	Berufsregelnde Tendenz	295
Allzuständigkeit	72, 99, 103,	Beschlussfähigkeit	302, 361 ff.
.....	111 f., 159, 240, 242, 365	Bestimmtheitsgebot	415
Anfechtungsklage	142, 195, 216, 333	Beteiligtenfähigkeit	209, 358, 441, 497
Angehöriger	305	Beurteilungsspielraum	540, 562
Angelegenheiten der örtlichen		Bezirksregierung	33
Gemeinschaft	6, 45 ff., 52 ff., 72, 95, 130, 452	Bezirksvertretung	239, 259 ff., 319
Anhörungspflichten	118	Bundesauftragsverwaltung	135
Anordnung	171 ff.	Bundesgesetz	134 f.
des Bürgermeisters	171	Bundesrecht	312
Anschluss	525 ff.	Bundesstaatsprinzip	41
Anschlusszwang	526, 534, 539 f.	Bürger	469
Anstalt	38, 551	Bürgerbegehren	434 ff., 469 ff.
Äquivalenzprinzip	593 f.	Bürgerentscheid	469 ff.
Aufgabendualismus	127	Bürgermeister	15, 239, 263 ff., 358, 498
Aufgabenerledigung	65, 68	Bußgeld	414 ff.
Aufgabenfindungsrecht	72, 103		
Aufgabenmonismus	127	Daseinsvorsorge	96, 403, 479, 555
Aufgabenprivatisierung	483	Demokratieprinzip	40
Aufgabenverteilungsprinzip	72, 108, 114	Derivativer Gleichbehandlungsanspruch	518
Aufgabenzuweisungsgarantie	94, 114	Destination	522
Aufhebung		Deutsche Gemeindeordnung	4
von Anordnungen des Bürgermeisters	212 ff.	Dienstaufsicht	157
von Ratsbeschlüssen	187 ff.	Dienstvergehen	188
Aufschiebende Wirkung	233, 462	Doppelspitze	5
Auftragsangelegenheit	127, 134 ff., 169, 292	Dringlichkeitsentscheidung	256, 269, 284
Auftragsverwaltung	156		
Aufwandsteuer	598 ff.	Eigenbetrieb	252, 541, 551
Ausgleichsaufgabe	113 f., 163 ff.	Eigene Angelegenheit	410
Ausgleichsmandat	245	Eigengesellschaft	486, 553
Ausländischer Markt	549, 559	Eigenverantwortliche Aufgabenerledigung	52
Ausschüsse des Rates	239, 250 ff., 255	Eigenverantwortlicher Wirkungskreis	148
Ausschussmitglieder	253 f.	Eigenverantwortlichkeit	73
Auswahlentscheidung	372	Eigenverantwortlichkeitsgarantie	57
Auszeichnungswettbewerb	579	Einberufung des Rates	256, 297
Außenverhältnis	273, 293, 370, 373, 377	Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie	65, 99
Außenwirkung	144, 148, 195 f.,	Einkommensteuer	601
.....	272, 274, 336, 436, 567	Einrichtungen der Gemeinde	479 ff., 525
Bauleitpläne	454	Einrichtungen des Landes	35
Beanstandung	170 f., 183, 195, 212, 269, 316	Einrichtungszweck	405, 508, 523
des Ratsbeschlusses	174 ff.	Einschaltung Privater	483
Bebauungsplan	296, 312	Einstweilige Anordnung	459
Bedingte Pflichtsatzung	397	Einwirkung der Gemeinde auf die GmbH	568
Befangenheit	296 ff.	Einwohnerprivileg	501
Behörde	335, 368, 374	Einzelakt	65 ff.
		Energieversorgung	560

Erfüllungsprivatisierung	483	Haushaltsmittel	325
Ergänzungsaufgabe	113 ff., 165	Haushaltssatzung	454
Erwerbschance	577	Hausrecht	267, 407
Fachaufsicht	135 f., 141 ff., 153	Immunität	285
Faktische Außenwirkung	196	Indemnität	285
Feststellungsinteresse	342	Informationsrecht	286 f.
Feststellungsklage	322, 339 ff.	Initiativrecht	463
Finanzausgleich	61, 594, 601	Innenverhältnis	272 ff.
Finanzausschuss	250	Innere Organisation der Gemeinde-	
Finanzhoheit	57, 61 ff., 594	verwaltung	454
Forensen	501	Integrität der Verwaltung	304
Formelle Privatisierung	483	Interessenkollision	304 ff.
Formmangel	380, 386	Interorganschaftliche Streitigkeit	330
Formvorschrift	382 ff.	Intraorganschaftliche Streitigkeit	330
Fraktion	319 ff.	Inzidentprüfung	474
Fraktionsstatuten	322	Juristische Person	305, 311, 480, 485, 488
Freiwillige Satzung	398	Juristische Person des öffentlichen	
Freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe	132	Rechts	14, 47, 89, 239, 532
Fremdaufgabe	126 f., 146, 148, 167	Justiziabilität	333
Funktionale Privatisierung	483	Kapazität	490, 510
Funktionale Selbstverwaltung	47	Kassatorisches Bürgerbegehren	448 f.
Funktioneller Einrichtungsbegriff	481	Kaufvertrag	277, 379 ff.
Garantie der kommunalen Selbst-		Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts	
verwaltung	45 ff.	(Wesensgehalt)	69, 102
Gebietshoheit	57 f.	Klagebefugnis	343, 569
Gebietskörperschaft	7, 14, 21, 41, 259	Klagegegner	356
Gebühr	594, 597, 601	Kommunalabgabe	594, 596 ff.
Gemeinde	12 ff., 16, 239, 331	Kommunalabgabenrecht	596 f.
Gemeindegebiet	58	Kommunalaufsicht	188 ff., 554
Gemeindehoheiten	57, 74	Kommunale Abgabe	454
Gemeindeinterne Zuständigkeit	278	Kommunalrecht	10 f.
Gemeindeordnung	10, 240, 434	Kommunalunternehmen	29, 551
Gemeindeorgan	239 ff.	Kommunalverfassung	3 ff.
Gemeindeverband	21	Kommunalverfassungs-	
Gemeindeverfassungsrecht	284	beschwerde	66, 78 f., 82 ff.
Gemeindliche Einrichtung	480 ff.	Kommunalverfassungsstreitigkeit	322, 330
Gemischt-wirtschaftliches		Kommunalverfassungsstreitverfahren	325, 330 ff.
Unternehmen	88, 486, 553	Komplementärprinzip	111
Genehmigungsvorbehalt	237 f.	Kondominium	238
Generalklausel	400 ff.	Körperschaft	14, 26, 29, 37
Gerichtliches Verwerfungsmonopol	425	Korruptionsfall	304
Geschäfte der laufenden		Kostenerstattung	594
Verwaltung	269, 281, 367, 453	Kreis	12 ff., 20 ff.
Gestaltungsklage	337	Kreisangehörige Gemeinde	17
Gewerbesteuer	598 f.	Kreisausschuss	22, 366
Gewerbetreibender	488	Kreisfreie Stadt	17
Gewinnerzielung	558, 561	Kreisordnung	10
GmbH	483, 552, 587 ff.	Kreispolizeibehörde	34, 369
Grundrechte	85 ff., 344, 353, 524, 535	Kreistag	22, 243, 365
Grundsteuer	599	Kreisumlage	595
Gruppe	321, 325 ff., 328	Kreisverwaltung	367
Haftung der Gemeinde	552	Landesbetrieb	36
Hare/Niemeyer	245	Landesmittelbehörde	33 f.
Hauptausschuss	250, 256, 366	Landesoberbehörde	32, 34
Hauptorgan der Gemeinde	43, 240	Landrat	22, 34, 151, 367 f.
Hauptverwaltungsbeamter	177, 263 ff., 269		

Landschaftsverband	12, 25 ff.	Planfeststellungsbeschluss	118
Landschaftsverbandsordnung	10, 25	Planfeststellungsverfahren	454
Leistungsklage	325, 338 ff.	Plangebiet	309
Liegenschaftsausschuss	257, 282 ff.	Planungshoheit	57, 63, 117
Materielle Privatisierung	483	Präventive Gesetzmäßigkeitskontrolle	237
Mehrheit	363	Preußisches Gemeindeverfassungsgesetz	4
Mehrheitsentscheidung	363	Private	483, 558
Mindestausstattung	61, 328	Privatisierung öffentlicher Einrichtungen	484
Mitgliedschaftsrechte	345 ff.	Privatisierungsverbot	124
Mittelbare Landesverwaltung	30, 37 ff.	Privatrechtliche Beteiligung	593
Mitwirkungsrecht	346	Privatrechtliche Organisationsform	552 f.
Mitwirkungsverbot	304 ff., 312 ff.	Privatunternehmer	483
Monokratische Behörde	273	Prüfungsrecht	347
Natur der Sache	275	Public Private Partnership	483
Negativkatalog	555 ff.	Randbereich	75 ff., 107
Nichtigkeit	419 ff.	Rat	239, 274 ff., 285 ff., 374, 472
Nichtwirtschaftliche Einrichtung	548 ff., 588	Ratsbeschluss	174 ff., 297, 335 f.
Normative Ermächtigungslehre	540	Ratsbürgerentscheid	470
Normprüfungskompetenz	423	Ratsmitglied	243, 305, 314, 329, 358
Normverwerfungskompetenz	424 f.	Realkörperschaft	14
Oberbürgermeister	174	Rechnungsprüfungsausschuss	250
Oberste Landesbehörde	31	Rechtsaufsicht	73, 104, 131, 169
Öffentliche Einrichtung	481, 484, 493, 500, 514, 525, 538	Rechtsentscheidung	457
Öffentlicher Zweck	549, 555	Rechtsetzungshoheit	57, 64
Öffentlichkeit	301, 348	Rechtsfähige Anstalt	38, 551
Öffentlich-rechtliche Regelung	399, 406	Rechtsinstitutionsgarantie	48
Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	333, 491, 565	Rechtsnatur	138
Ordnungsgeld	274	Rechtsstaatsprinzip	42 f.
Ordnungsvorschrift	297 f.	Rechtsstellungsgarantie	48 f.
Organ	260, 327, 330 f.	Rechtssubjektsgarantie	48 f.
Organe der Gemeinde	15	Rechtsverhältnis	454
Organe des Kreises	22	Rechtsverordnung	19
Organe des Landschaftsverbandes	27	Rederecht	286
Organe des Zweckverbandes	29	Regelungsvorbehalt	68, 101
Organisationshoheit	57, 59, 150	Regiebetrieb	551
Organisationsprivatisierung	483	Regionalverband	28
Organisationsrecht	2	Rückholrecht	241, 278, 281
Organkompetenz	374, 402, 451	Rücktrittsrecht	388
Organleihe	151 ff.	Sainte Lague/Schepers	245
Organschaftliches Rechtsverhältnis	339	Sanktionen	293
Organtreue	355, 463, 468	Satzung	389 ff., 296
Organzuständigkeit	370 ff.	Satzungsautonomie	389
Ortsansässiger Parteiverband	501	Schriftform	379
Ortsfremder Parteiverband	501	Schulorganisatorische Maßnahmen	275
Parlamentsvorbehalt	411	Schutznormtheorie	530, 572
Partei	517 ff.	Selbsteintritt	158
Parteienprivileg	503 f.	Selbsteintrittsrecht	158
Personalhoheit	57, 60, 150	Selbstverwaltungsangelegenheit	403, 452, 484
Personalkörperschaft	14	Selbstverwaltungsaufgabe	126, 130
Personenvereinigung	480	Selbstverwaltungsgarantie	46, 53
Pflichtaufgabe (zur Erfüllung) nach Weisung	127, 138 ff., 169	Selbstverwaltungskörperschaft	392
Pflichtausschuss	250	Selbstverwaltungspflicht	124
Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	124	Selbstverwaltungsrecht	54, 127
		Sonderaufsicht	140, 169, 368
		Sonderbenutzung	522 ff.
		Soziale Einrichtung	55
		Spezialnorm	400

Staatliche Finanzzuweisung	594	Verpflichtungsklage	237, 435, 494
Staatliche Verwaltungsbehörde	154	Verschaffungsanspruch	485, 492, 495
Staatskommissar	172	Verschwiegenheitspflicht	287
Stadtbezirk	259, 262 f.	Vertreter	446
Steuer	594, 597, 598 ff.	Vertretung des Kreises	367
Stiftung	39	Vertretungsmacht	376, 382
Störungsbeseitigungsanspruch	349	Vertretungsverbot	291 ff.
Streitgegner	356	Verwaltungsbehörde	368
Subsidiarität	341	Verwaltungsgebühr	597
Subsidiaritätsgrundsatz	84, 562	Verwaltungsgeschäft	367, 377
Subsidiaritätsklausel	555, 563, 573	Verwaltungsinterne Maßnahme	195
Subsidiaritätsprinzip	44, 112, 181	Verwaltungsrechtsweg	323, 332 f., 565
Subvention	581	Vollendete Tatsache	462
Tagesordnung	267, 297 ff., 347	Vollzugsaussetzungsanspruch	463
Teilhaberechte	513	Vorkaufsrecht	276 ff.
Teilnahme der Gemeinde am Wirtschafts-		Vorläufiger Rechtsschutz	341
verkehr	593	Wahl	274
Teilnahmerecht	286	der Mitglieder der Ausschüsse	254
Träger kommunaler Selbstverwaltung in NRW	29	des Rates	243 ff.
Treuepflicht	291	Wahlbeamter	264
Treueverstoß	386	Wahlperiode des Rates	243
Überhangmandat	245	Wehrfähige Innenrechtsposition	345
Überörtliche Angelegenheiten	20	Weisung	367
Überörtliche Aufgabe	161, 164	Weisungsgebundenheit der Gemeinde	138 ff.
Überschreitung des Weisungsrechts	150	Weisungsrecht	150
Umbenennung einer Straße	275	Wettbewerb	578
Umfassendes Weisungsrecht	127	Wichtiges Interesse	590 f.
Umsatzsteuer	601	Widmung	373, 481, 487, 502, 511
Umweltschutz	544	Widmungszweck	511, 514
Unionsrecht	44	Willensbildung	335, 373, 375 ff.
Unmittelbare Landesverwaltung	30	Willkür	468
Untere Landesbehörde	34	Wirtschaftliche Betätigung	548 ff., 556 ff., 579
Unterlassungsanspruch	462, 467 f.	Wirtschaftliche Unternehmen	548 ff., 588
Verbandskompetenz	178, 402 f., 451	Zulassungsanspruch	509 ff.
Verbandskörperschaft	14, 21, 26 f.	Zulassungsentscheidung	477
Verfahrensfehler	300, 302, 318	Zusatzmandat	245
Verfahrensvorschrift	402	Zuständigkeit des Rates	240 ff., 278
Vergaberichtlinie	373	Zuständigkeitsschranke	121 ff.
Vergabeverfahren	583	Zuwendung	325 ff.
Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	76 f.	Zweckmäßigkeitsweisung	131
Verhältniswahl	254	Zweckverband	29, 551
Vermögensprivatisierung	483	Zwei-Stufen-Theorie	491
Verpflichtungsgeschäft	379	Zweitwohnung	600