

Textausgabe

Dedy/Schneider

Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen

43., überarbeitete Auflage

Kohlhammer
DEUTSCHER
GEMEINDEVERLAG

Textausgabe

Dedy/Schneider

Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen

43., überarbeitete Auflage

Kohlhammer
DEUTSCHER
GEMEINDEVERLAG

Kommunale Schriften für Nordrhein-Westfalen

Herausgegeben von

Helmut Dedy

Geschäftsführer des Städtetages Nordrhein-Westfalen
und

Dr. Bernd Jürgen Schneider

Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes
Nordrhein-Westfalen

Gemeindeordnung Nordrhein- Westfalen

Textausgabe mit Durchführungsverordnungen und
ergänzenden Rechtsvorschriften sowie einer erläuternden
Einführung

von

Helmut Dedy

Geschäftsführer des Städtetages Nordrhein-Westfalen

und

Dr. Bernd Jürgen Schneider

Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes
Nordrhein-Westfalen

43., überarbeitete Auflage

Deutscher Gemeindeverlag

43. Auflage 2021

Alle Rechte vorbehalten

© Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-555-02161-4

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-555-02162-1

epub: ISBN 978-3-555-02163-8

mobi: ISBN 978-3-555-02164-5

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

In der Gemeindeordnung NRW hat es seit Erscheinen der 42. Auflage zahlreiche Änderungen gegeben, zentral sind hier das Epidemiegesetz vom 15.4.2020 sowie das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz vom 29.9.2020. Die Textauswahl konzentriert sich neben der Gemeindeordnung auf die kommunalrelevanten Vorschriften aus dem öffentlichen Dienstrecht, dem Gemeindehaushalts- und -wirtschaftsrecht. Eine kurze Einführung erläutert die wichtigsten Merkmale des Kommunalverfassungsrechts - verständlich geschrieben für haupt- wie ehrenamtlich in der Kommunalpolitik Engagierte.

Helmut Dedy, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Städtetages NRW und Dr. Bernd Jürgen Schneider, Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes NRW.

Vorwort

Seit dem Erscheinen der 42. Auflage der Textausgabe „Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen“ sind schon wieder rund drei Jahre vergangen. In dieser Zeit hat es zahlreiche Rechtsänderungen in der Kommunalverfassung gegeben. Eine zentrale Beachtung dürfte dabei das Gesetz zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der Covid-19-Pandemie in NRW (Epidemiegesetz) vom 15.4.2020 eingenommen haben. Mit diesem reagierte der Landtag kommunalverfassungsrechtlich auf die im Frühjahr 2020 aufgetretene Pandemie und ermöglichte grundsätzlich eine Übertragung der Entscheidungsbefugnisse des Rates auf den Hauptausschuss. Weitere Änderungen der letzten Jahre waren das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 9.11.2016. Hier wurde etwa die klarstellende Regelung aufgenommen, dass Gemeinden zur Wahrnehmung spezifischer Interessen von Senioren, Jugendlichen, Menschen mit Behinderungen oder anderen gesellschaftlichen Gruppen besondere Vertretungen bilden oder Beauftragte bestellen können. Des Weiteren wurde ein landesweit einheitlicher Mindest- und Höchstsatz beim Verdienstausfall festgesetzt. Neu ist auch, dass Ausschussvorsitzende einen Anspruch auf eine zusätzliche Aufwandsentschädigung haben, es sei denn, der Rat hat den jeweiligen Ausschuss per Hauptsatzung von dieser Neuregelung ausgeschlossen. Mit dem Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags und zur Änderung kommunalrechtlicher, haushaltsrechtlicher und steuerrechtlicher Vorschriften vom 18.12.2018 wurden vielfache Änderungen vollzogen und unter anderem die Reform der Kreisordnung wieder rückabgewickelt (vollständige Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des

Kreistags vom 15.12.2016). Das Gesetz zur Attraktivitätssteigerung des kommunalen Wahlamtes vom 2.4.2020 sowie der Zehnten Verordnung zur Änderung der Eingruppierungsverordnung hat überdies einige wichtige Änderungen zur Steigerung der Attraktivität des kommunalen Wahlamtes eingefügt. Mit dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG vom 29.9.2020 werden die in den Kommunalhaushalten durch die Corona-Pandemie entstandenen bzw. entstehenden Mindererträge bzw. Mehraufwendungen haushaltsrechtlich isoliert, um den kommunalen Haushaltsausgleich zu erleichtern und damit die finanzielle Handlungsfähigkeit für die Folgejahre abzusichern.

Mit der aktualisierten Auflage, in der alle Gesetzesänderungen bis Oktober 2020 berücksichtigt worden sind, erhalten Sie die wichtigsten Rechtsvorschriften der kommunalen Praxis an die Hand. Die Einführung gibt einen Überblick über die Bestimmungen der Gemeindeordnung. Wir hoffen, die Textausgabe dient weiterhin als Ihr Begleiter bei ehren- wie hauptamtlichem Engagement in der Kommunalpolitik.

Köln/Düsseldorf, im Oktober 2020
Helmut Dedy
Dr. Bernd Jürgen Schneider

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

A. Einführung

B. Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

1. Teil Grundlagen der Gemeindeverfassung (§§ 1–14)
2. Teil Gemeindegebiet (§§ 15–20)
3. Teil Einwohner und Bürger (§§ 21–34)
4. Teil Bezirke und Ortschaften (§§ 35–39)
5. Teil Der Rat (§§ 40–61)
6. Teil Bürgermeister (§§ 62–69)
7. Teil Verwaltungsvorstand und Gemeindebedienstete (§§ 70–74)
8. Teil Haushaltswirtschaft (§§ 75–96a)
9. Teil Sondervermögen, Treuhandvermögen (§§ 97–100)
10. Teil Rechnungsprüfung (§§ 101–106)
11. Teil Wirtschaftliche Betätigung und nichtwirtschaftliche Betätigung (§§ 107–115)
12. Teil Gesamtabschluss (§§ 116–118)
13. Teil Aufsicht (§§ 119–128)
14. Teil Übergangs- und Schlussvorschriften, Sondervorschriften (§§ 129–134)

C. Anhang

1. Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO)
2. Gesetz über Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz – LBG NRW)
3. Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz – KWahlG)
4. Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW)

5. Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von kommunalem Ortsrecht
(Bekanntmachungsverordnung – BekanntmVO)
6. Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse -
(Entschädigungsverordnung – EntschVO)
7. Verordnung über die Eingruppierung der kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit und die Gewährung von Aufwandsentschädigungen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts -
(Eingruppierungsverordnung – EingrVO)
8. Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen
(Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen – KomHVO NRW)
9. Eigenbetriebsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (EigVO NRW)
10. Verordnung über kommunale Unternehmen und -Einrichtungen als Anstalt des öffentlichen Rechts
(Kommunalunternehmensverordnung – KUV)
11. Verordnung über die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden
(BürgerentscheidDVO)
12. Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG)

Stichwortverzeichnis

A. Einführung

Im Oktober 2007 ist das „Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung – GO-Reformgesetz“ in Kraft getreten, mit dem zahlreiche kommunalrechtliche Vorschriften geändert wurden. Die Änderungen betrafen im Wesentlichen die Verlängerung der Wahlzeiten der (Ober-) Bürgermeister und Landräte und damit die Abkopplung der allgemeinen Kommunalwahl von der Wahl der Hauptverwaltungsbeamten, die Stärkung der Rechte der Bürgermeister, neue Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit sowie die Einschränkung der wirtschaftlichen Betätigung der Städte und Gemeinden. Weitere Gesetzesänderungen betrafen die Abschaffung der Stichwahl bei der Wahl der Hauptverwaltungsbeamten und die Neufassung des § 27 GO – „Integration“. Einige der genannten Reformen wurden seit 2011 wieder zurückgenommen. So wurde die Stichwahl für die (Ober-) Bürgermeister- und Landratswahlen mit dem Gesetz zur Wiedereinführung der Stichwahl vom 3.5.2011 durch Änderung des § 46c KWahlG wieder eingeführt. Des Weiteren wurden mit Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie vom 9.4.2013 die Voraussetzungen für die Zusammenführung der Rats- bzw. Kreistagswahl mit der Wahl der Hauptverwaltungsbeamten im Jahre 2020 geschaffen. Des Weiteren wurde durch ein vorzeitiges Niederlegungsrecht der Hauptverwaltungsbeamten die Möglichkeit eröffnet, die Wahlen bereits zur Kommunalwahl am 25.5.2014 zusammenzulegen. Mit dem Gesetz zur Einleitung von Abwahlverfahren von Bürgermeistern und Landräten vom 18.5.2011 wurde in § 66 GO die Möglichkeit für die Bürgerschaft eröffnet, Bürgermeister im Wege des Bürgerbegehrens abzuwählen. Mit dem Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung vom

13.12.2011 wurden die bei einem Bürgerbegehren gemäß § 26 GO zu beachtenden Hürden gesenkt. Die Änderungen betreffen die Absenkung des Quorums beim Bürgerentscheid, die Ersetzung des Kostendeckungsvorschlags als Zulässigkeitsvoraussetzung durch eine Kostenangabe der Verwaltung zu Informationszwecken sowie die Reduzierung der Unzulässigkeitstatbestände des § 26 Abs. 5 GO. Insbesondere sind jetzt auch Grundsatzentscheidungen im Zusammenhang mit der Bauleitplanung, die nicht die Abwägungsentscheidung des Rates einschränken, einem Bürgerbegehren zugänglich. Mit Gesetz zur Stärkung des Ehrenamtes vom 13.9.2012 wurden die Freistellungsregelungen für Rats- und Ausschussmitglieder insbesondere durch die hälftige Berücksichtigung der Gleitzeit und die Teilnahme an kommunalpolitischen Bildungsveranstaltungen erweitert. Des Weiteren ist nun nicht mehr auf die regelmäßige, sondern auf die tatsächliche Arbeitszeit abzustellen; die Haushaltsentschädigung wurde differenziert nach der Größe des Haushalts geregelt. Schließlich wurde mit Gesetz zur Weiterentwicklung der politischen Partizipation in den Gemeinden und zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 19.12.2013 der Integrationsausschuss gestrichen, das aktive Wahlrecht erweitert und die Integrationsratswahl mit der Kommunalwahl zusammengelegt. Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 9.11.2016 wurden zusätzliche Aufwandsentschädigungen für Ausschussvorsitzende in den kommunalen Vertretungen eingeführt sowie landesweit einheitliche Mindest- und Höchstsätze für den Verdienstausschlag durch Rechtsverordnung eingeführt. Ebenso wurden die Schwellenwerte, ab denen stellvertretende Fraktionsvorsitzende einen Anspruch auf eine zusätzliche Aufwandsentschädigung haben, gesenkt. Von einer

Anhebung der Mindestfraktionsstärken wurde mit dem Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags und zur Änderung kommunalrechtlicher, haushaltsrechtlicher und steuerrechtlicher Vorschriften vom 18.11.2018 Abstand genommen.

Mit dem Gesetz zur Attraktivitätssteigerung des kommunalen Wahlamtes vom 2.4.2020 sowie der Zehnten Verordnung zur Änderung der Eingruppierungsverordnung wurden einige wichtige Änderungen zur Steigerung der Attraktivität des kommunalen Wahlamtes eingefügt.

Hauptbestandteil des Gesetzentwurfs ist die Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage in § 23

Landesbesoldungsgesetz, um durch Rechtsverordnung eine Zulage für die Übernahme einer weiteren Amtszeit für (Ober-) Bürgermeisterinnen und (Ober-) Bürgermeister sowie Landrätinnen und Landräte zu schaffen. Mit

Änderung des Landesbeamtenversorgungsgesetzes wird das Verfahren zur Anerkennung der Ruhegehaltsfähigkeit von (Vordienst-) Zeiten zeitlich gestrafft. Die Zehnte

Verordnung zur Änderung der Eingruppierungsverordnung sieht u. a. eine Zulage in Höhe von 8 % des Grundgehaltes für die Übernahme einer weiteren Amtszeit für (Ober-) Bürgermeisterinnen und (Ober-) Bürgermeister sowie

Landrätinnen und Landräte vor. Des Weiteren wird die Gewährung von Aufwandsentschädigungen neu geregelt. Die allgemeine Aufwandsentschädigung für

Bürgermeisterinnen und Bürgermeister beträgt 10 % des Grundgehaltes. Allgemeine Vertreter erhalten 70 % und sonstige Beigeordnete 40 % dieser

Aufwandsentschädigung.

Das Gesetz zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der Covid-19-Pandemie in NRW

(Epidemiegesetz) reagiert kommunalverfassungsrechtlich auf die im Frühjahr 2020 aufgetretene Pandemie. In

Artikel 4 des Gesetzes wurde vorgesehen, dass

Entscheidungsbefugnisse des Rates in Krisenzeiten auf den

Hauptausschuss übergehen können, wenn in einem schriftlichen Verfahren 2/3 der Ratsmitglieder dies - beschließen. Hierzu wurde in § 60 Absatz 1 GO ein neuer Satz 2 eingefügt. Wegen der Eingriffe in die kommunalverfassungsrechtlichen Grundsätze ist Artikel 4 des Epidemiegesetzes mit den kommunalverfassungsrechtlichen Änderungen wegen des nicht langfristig planbaren Pandemiegeschehens an die Feststellung einer pandemischen Lage geknüpft. Der Landtag hat die epidemische Lage Anfang Juni aufgehoben. Der folgende Abschnitt gibt einen kurzen Überblick über die wichtigsten Inhalte der Gemeindeordnung (GO).¹

1. Der hauptamtliche Bürgermeister und seine Stellvertreter

Der Bürgermeister (in kreisfreien Städten: Oberbürgermeister) ist – gemeinsam mit dem Rat – Träger der Gemeindeverwaltung, § 40 Abs. 2 GO. Er wird unmittelbar von den Bürgern gewählt, § 65 GO i. V. m. §§ 46 b) f. Kommunalwahlgesetz (KWahlG). Die (Ober-) Bürgermeister- und Landratswahlen finden im Jahre 2020 wieder gemeinsam mit der allgemeinen Kommunalwahl statt. Die Wahlzeit der Hauptverwaltungsbeamten beträgt dann parallel zur Wahlzeit von Rat und Kreistag wieder fünf Jahre. Zum Bürgermeister ist gewählt, wer die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Die Stichwahl wurde mit dem Gesetz zur Wiedereinführung der Stichwahl vom 3.5.2011 wieder eingeführt. Mit der Kommunalwahlrechtsnovelle aus dem Jahr 2019 (GV.NRW. 2019, S. 201 ff.) wurde die Stichwahl vom Landesgesetzgeber zunächst abgeschafft. Das Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW vom 20.12.2019 hat die Regelungen zur Abschaffung der Stichwahl als verfassungswidrig erklärt. Die Stichwahlregelungen von vor der Kommunalwahlnovelle

sind nunmehr wieder anwendbar, so dass zur Kommunalwahl 2020 eine Stichwahl stattfindet. Wählbar sind Deutsche und Angehörige von Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, die eine Wohnung in der Bundesrepublik Deutschland haben, das 23. Lebensjahr vollendet haben, nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen sind und die Gewähr dafür bieten, jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung einzutreten, § 65 Abs. 2 GO. Eine besondere Vorbildung – z. B. Verwaltungserfahrung – verlangt die GO nicht. Wahlvorschläge zur Bürgermeisterwahl können die Kandidaten selbst, Parteien oder Wählergruppen einreichen. Auch gemeinsame Wahlvorschläge von mehreren Parteien oder Wählergruppen sind möglich. Näheres – etwa die Zahl der jeweils notwendigen Unterstützungsunterschriften – findet sich im KWahlG, insbesondere in § 46 d) i. V. m. §§ 15 f. KWahlG.

Mit dem Amtsantritt des Bürgermeisters wird ein Beamtenverhältnis auf Zeit mit den entsprechenden Pflichten und Rechten begründet, § 118 Abs. 2 Landesbeamtengesetz (LBG). Die Besoldung des Bürgermeisters richtet sich nach der Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde. Eine Altersgrenze, nach der der Amtsinhaber in den Ruhestand versetzt werden muss (früher: 68 Jahre), besteht für gewählte Bürgermeister nicht mehr, § 118 Abs. 4 LBG. § 66 GO regelt die Möglichkeit der Abwahl des Bürgermeisters vor Ablauf seiner Amtszeit. Die Abwahl durch die Bürger kann wie schon in der Vergangenheit durch den Rat eingeleitet werden. Mit dem Gesetz zur Einleitung von Abwahlverfahren von Bürgermeistern und Landräten vom 18.5.2011 wurde in § 66 GO darüber hinaus die Möglichkeit für die Bürgerschaft eröffnet, Bürgermeister im Wege des Bürgerbegehrens abzuwählen. Die Abwahlentscheidung treffen in beiden Fällen die wahlberechtigten Bürger. Der Bürgermeister kann das Abwahlverfahren abkürzen, indem

er binnen einer Woche nach dem Ratsbeschluss auf die Abwahlentscheidung durch die Bürger verzichtet, § 66 Abs. 2 GO.

Die ehrenamtlichen Stellvertreter – vom Rat aus seiner Mitte gewählt – vertreten den Bürgermeister bei der Leitung der Ratssitzungen und bei Repräsentationsaufgaben, § 67 GO. Zur allgemeinen Vertretung des Bürgermeisters als Hauptverwaltungsbeamter bestimmt der Rat einen Beigeordneten, § 68 GO. Hat die Gemeinde keinen Beigeordneten, bestellt der Rat den allgemeinen Vertreter.

2. Die Zuständigkeiten des hauptamtlichen Bürgermeisters

Die GO geht nach wie vor vom Grundsatz der Allzuständigkeit des Rates aus, § 41 Abs. 1 GO. Der Bürgermeister ist nur zuständig, wenn und soweit ihm die GO eine Aufgabe ausdrücklich überträgt, § 62 Abs. 3 GO. Als gesetzliches Mitglied und Vorsitzender des Rates kommt dem Bürgermeister u. a. die Vertretung des Rates und damit der Gemeinde nach außen zu, § 40 Abs. 2 GO. Er leitet die Ratssitzungen, handhabt die Ordnung und übt das Hausrecht aus, § 51 Abs. 1 GO. Der Bürgermeister hat das Recht und die Pflicht, den Rat einzuberufen, § 47 Abs. 1 GO. Er setzt die Tagesordnung fest und gibt sie öffentlich bekannt, § 48 Abs. 1 GO. Der Bürgermeister hat ein Dringlichkeitsentscheidungsrecht, das er gemeinsam mit einem Ratsmitglied ausübt, § 60 Abs. 1 GO. Er kann Ratsbeschlüssen widersprechen, wenn er meint, sie gefährdeten das Wohl der Gemeinde, § 54 Abs. 1 GO. Ratsbeschlüsse, die geltendes Recht verletzen, hat er zu beanstanden, § 54 Abs. 2 GO. Als Hauptverwaltungsbeamter ist er für die Vorbereitung und Durchführung der Ratsbeschlüsse zuständig und hat die

Weisungen der Aufsichtsbehörde umzusetzen, § 62 Abs. 2 GO. Er erledigt die Geschäfte der laufenden Verwaltung, sofern der Rat nicht von seinem Rückholrecht Gebrauch macht, § 41 Abs. 3 GO, und entscheidet in Angelegenheiten, die ihm vom Rat oder seinen Ausschüssen übertragen wurden, §§ 41 Abs. 2, 62 Abs. 2 GO. Schließlich ist der Bürgermeister Dienstvorgesetzter der Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung, § 73 Abs. 2 GO.

3. Die Rechte des Rates und der Ratsmitglieder

Der Rat ist für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig, soweit die GO nichts anderes bestimmt, § 41 Abs. 1 GO. Im Einzelnen ergeben sich die Zuständigkeiten des Rates vor allem aus dem Katalog des § 41 Abs. 1 GO. Danach bestimmt er u. a. die allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll, wählt die Mitglieder der Ausschüsse und ihre Vertreter sowie die Beigeordneten, erlässt die gemeindlichen Satzungen und entscheidet über die Übernahme freiwilliger Aufgaben, für die keine gesetzliche Verpflichtung besteht. Der Rat hat die Arbeit der Verwaltung und die Durchführung seiner Beschlüsse durch den Bürgermeister zu kontrollieren. Dazu kommt neben dem Auskunftsrecht der Ratsmitglieder gegenüber dem Bürgermeister dem Rat, den Fraktionen und – zur Vorbereitung und Kontrolle von Beschlüssen – jedem Ratsmitglied ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht gegenüber der Verwaltung zu.

Die Ratsmitglieder werden „von den Bürgern in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl“ gewählt, § 42 Abs. 1 GO. Wahlvorschläge können Parteien, Wählergruppen und Einzelbewerber einreichen. Wählbar zum Ratsmitglied ist gem. § 12 KWahlG jeder Wahlberechtigte, der das 18. Lebensjahr vollendet hat und

seit mindestens drei Monaten eine Wohnung im Wahlgebiet hat. Es ist untersagt, Kandidaten für ein Ratsmandat oder Ratsmitglieder an der Bewerbung oder an der Ausübung ihres Mandats zu hindern, § 44 GO. Ratsmitglieder haben Anspruch auf eine finanzielle Entschädigung. Deren Höhe wird jeweils zu Beginn und zur Hälfte der Wahlperiode vom für Kommunales zuständige Ministerium an die (steigenden) Lebenshaltungskosten angepasst, § 45 Abs. 6 GO. Stellvertreter des Bürgermeisters und Fraktionsvorsitzende – bei großen Fraktionen auch deren Stellvertreter – erhalten darüber hinaus eine zusätzliche Aufwandsentschädigung. Seit dem 1.1.2017 erhalten auch Ausschussvorsitzende nach § 46 Satz 1 Nr. 2 GO i. V. m. der Entschädigungsverordnung eine erhöhte Aufwandsentschädigung, es sei denn, die Gemeinde hat von der Regelung des § 46 Satz 2 GO Gebrauch gemacht und den jeweiligen Ausschuss in der Hauptsatzung von dieser Regelung ausgenommen.

4. Ausschüsse

Der Rat kann Ausschüsse bilden, § 57 Abs. 1 GO. Pflichtausschüsse sind der Hauptausschuss, der Rechnungsprüfungsausschuss und der Finanzausschuss, dessen Aufgaben aber auch vom Hauptausschuss wahrgenommen werden können. Besondere Bedeutung im Verwaltungsablauf kommt dem Hauptausschuss zu. Er hat u. a. die Arbeit der anderen Ausschüsse zu koordinieren, § 59 Abs. 1 GO, über die Planung von Verwaltungsaufgaben von besonderer Bedeutung zu entscheiden, § 61 GO, und Dringlichkeitsentscheidungen zu treffen, wenn eine Einberufung des Rates nicht rechtzeitig möglich ist, § 60 GO. Vorsitzender des Hauptausschusses ist der Bürgermeister. Er hat auch Stimmrecht.

5. Fraktionen

Fraktionen sind nach der Definition des § 56 GO „freiwillige Vereinigungen von Ratsmitgliedern..., die sich auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung... zusammengeschlossen haben.“ Dies gilt für Gruppen ohne Fraktionsstatus entsprechend, § 56 Abs. 1 Satz 3 GO. Im Rat einer kreisangehörigen Gemeinde muss eine Fraktion mindestens zwei Mitglieder haben, im Rat einer kreisfreien Stadt mindestens drei Mitglieder. Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 9.11.2016 hatte der Gesetzgeber entschieden, dass ab der nächsten Kommunalwahlperiode die Fraktionsgrößen nicht mehr davon abhängig sind, ob es sich um eine kreisangehörige Gemeinde oder um eine kreisfreie Stadt handelt, sondern es erfolgt eine Staffelung je nach Größe des Rates. Hiervon hat der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags und zur Änderung kommunalrechtlicher, haushaltsrechtlicher und steuerrechtlicher Vorschriften vom 18.12.2018 wieder abgesehen. Ebenso tritt ab der neuen Kommunalwahlperiode die Änderung des § 56 Abs. 3 GO NRW in Kraft, die eine Neujustierung des Abstands zwischen Fraktionen und Gruppen bei den Zuwendungen zu personellen und sachlichen Aufwendungen für die Geschäftsführung vorsieht. Die innere Organisation einer Ratsfraktion hat als Teil einer demokratisch legitimierten Volksvertretung demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen zu genügen. Eine Selbstverständlichkeit, die § 56 Abs. 2 GO noch einmal klar stellt. Die Gemeinde ist verpflichtet, die Arbeit der Fraktionen mit Zuwendungen aus dem Gemeindehaushalt zu unterstützen. Auch für Gruppen und Einzelratsmitglieder sieht § 56 Abs. 3 GO Zuwendungen in abgestufter Form vor. Einen Anspruch auf „Vollkostenerstattung“ haben die Fraktionen jedoch nicht. Als Rechte der Fraktionen führt die Gemeindeordnung

insbesondere das Recht an, den Bürgermeister zur Einberufung des Rates zu zwingen, § 47 Abs. 1 GO, sowie das Recht, verbindliche Tagesordnungsvorschläge für Rats- und Ausschusssitzungen machen zu können, §§ 48 Abs. 1, 58 Abs. 2 GO. Im Rahmen ihrer Kontrollfunktion haben Fraktionen auch das Recht, Akteneinsicht zu erhalten, § 55 Abs. 4 GO.

6. Beigeordnete

Beigeordnete sind – wie der Bürgermeister – kommunale Wahlbeamte, § 71 Abs. 1 GO. Sie werden vom Rat für die Dauer von acht Jahre gewählt. Die Zahl der Beigeordneten wird von der Hauptsatzung festgelegt. In kreisfreien und Großen kreisangehörigen Städten muss mindestens einer der Beigeordneten die Befähigung zum Richteramt oder zur Laufbahn des allgemeinen Verwaltungsdienstes in der Laufbahngruppe 2. zweites Einstiegsamt besitzen. Die Geschäftskreise werden gemäß § 73 Abs. 1 GO von Bürgermeister und Rat im Einvernehmen festgelegt. Kommt kein Einvernehmen zustande, kann der Rat – der Bürgermeister ist nicht stimmberechtigt – den Geschäftskreis mit Mehrheitsentscheidung festlegen. Ist eine Mehrheitsentscheidung nicht möglich, bleibt es bei der Geschäftsverteilungskompetenz des Bürgermeisters, § 73 Abs. 1 GO.

7. Verwaltungsvorstand

Bürgermeister, Beigeordnete und Kämmerer bilden den Verwaltungsvorstand einer Gemeinde, § 70 GO. Im Interesse einer einheitlichen Verwaltungsführung hat das Gremium insbesondere ein Mitwirkungsrecht bei der Aufstellung von Grundsätzen der Organisation und Personalführung oder bei der Aufstellung des Haushalts.

Der Bürgermeister ist verpflichtet, den Verwaltungsvorstand regelmäßig einzuberufen. § 70 Abs. 3 GO bestimmt nunmehr ausdrücklich, dass sich Bürgermeister und Beigeordnete gegenseitig zu beraten und zu unterrichten haben. Bei Meinungsverschiedenheiten entscheidet der Bürgermeister. Die Beigeordneten haben das Recht, abweichende Meinungen bezüglich ihres Geschäftsbereichs dem Hauptausschuss vorzutragen. Darüber haben sie den Bürgermeister vorab zu informieren.

8. Elemente direkter Bürgerbeteiligung

Die Gemeindeordnung enthält einige Elemente direkter Demokratie. Seit dem GO-Reformgesetz im Jahre 2007 kann der Rat mit einer 2/3 Mehrheit seiner gesetzlichen Mitglieder beschließen, dass über eine Gemeindeangelegenheit ein Ratsbürgerentscheid stattfindet, § 26 Abs. 1 GO. Die 2/3-Mehrheit soll, so der Gesetzgeber, verhindern, dass sich der Rat „seiner Verantwortung als Repräsentativorgan“ entziehen kann. Weitere Instrumente direkter Demokratie sind der Einwohnerantrag, § 25 GO, und das Bürgerbegehren mit anschließendem Bürgerentscheid, § 26 GO.

Mit dem Einwohnerantrag, § 25 GO, können alle Einwohner (also auch ausländische Mitbürger) beantragen, dass der Rat über eine Gemeindeangelegenheit berät und entscheidet. Eine bestimmte Entscheidung des Rates kann jedoch nicht vorgegeben werden.

Das Verfahren nach § 26 GO ist zweistufig: Die Bürger können beantragen (Bürgerbegehren), dass sie anstelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerentscheid). Gemäß § 26 Abs. 2 GO NRW muss ein Bürgerbegehren schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage und eine

Begründung enthalten. Des Weiteren ist nun nur noch zu Informationszwecken eine Kostenschätzung der Verwaltung aufzunehmen. § 26 Abs. 2 Satz 7 GO NRW wurde neu eingefügt und ermöglicht zukünftig eine optionale Vorprüfung der Zulässigkeit von Bürgerbegehren, wenn dies Wunsch der Vertretungsberechtigten eines Bürgerbegehrens ist. Allerdings ist für ein entsprechendes Vorprüfungsrecht notwendig, dass mindestens 25 Bürgerinnen und Bürger das Bürgerbegehren zuvor unterzeichnet haben (§ 26 Abs. 2 Satz 8 GO NRW). Über diesen Antrag muss der Rat dann innerhalb einer neuen Achtwochenfrist entscheiden (§ 26 Abs. 2 Satz 9 GO NRW). Allerdings kann der Rat auch eine Hauptsatzungsregelung treffen und dieses Prüfungsrecht dem Hauptausschuss übertragen (§ 26 Abs. 2 Satz 10 GO NRW).

Ein von der Einwohnerzahl der Gemeinde abhängiges Unterschriftsquorum ist einzuhalten. Unzulässig sind Bürgerbegehren, die sich auf Gebiete beziehen, die in § 26 Abs. 5 GO ausdrücklich aufgezählt sind – etwa die innere Organisation der Gemeindeverwaltung oder die Bauleitplanung. Allerdings sind auch Grundsatzentscheidungen im Zusammenhang mit der Bauleitplanung wie Aufstellungsbeschlüsse, die nicht die Abwägungsentscheidung des Rates einschränken, einem Bürgerbegehren zugänglich. So genannte „kassatorische Bürgerbegehren“ – ein Ratsbeschluss soll aufgehoben werden – haben darüber hinaus bestimmte Ausschlussfristen zu beachten.

Der Rat hat unverzüglich über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu entscheiden und kann ggf. selbst dem Begehren entsprechen. Tut er das nicht, so findet innerhalb von drei Monaten der Bürgerentscheid statt. Die dort gestellte Frage darf nur mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden. Entschieden wird nach der Mehrheit der abgegebenen Stimmen, sofern diese Mehrheit mindestens –

je nach Größe der Gemeinde – 20 %, 15 % bzw. 10 % der Bürger beträgt.

Zulässige Bürgerbegehren entfalten Sperrwirkung, § 26 Abs. 8 GO. Zwischen der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens und der Feststellung des Ergebnisses des Bürgerentscheids dürfen die Gemeindeorgane keine entgegenstehenden Entscheidungen mehr treffen oder vollziehen. Bei zwei sich inhaltlich überschneidenden Bürgerbegehren ist ein Stichentscheid durchzuführen.

9. Absenkung der Schwellenwerte/Interkommunale Zusammenarbeit

Mit dem GO-Reformgesetz vom 9.10.2007 (GV.NRW 2007, S. 373) wurden die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen erweitert, damit, so die Begründung des Regierungsentwurfs, „Aufgaben so weit wie möglich vor Ort erfüllt werden können.“ Dazu wurden in § 4 GO die Einwohnerschwellenwerte abgesenkt. Eine kreisangehörige Gemeinde kann auf Antrag zur Mittleren bzw. Großen kreisangehörigen Stadt bestimmt werden, wenn sie mehr als 20 000 bzw. 50 000 Einwohner hat. Kreisangehörige Gemeinden von mehr als 25 000 bzw. 60 000 Einwohnern werden von Amts wegen zur Mittleren bzw. Großen kreisangehörigen Stadt bestimmt. Mit diesem Status einher geht die verpflichtende Übernahme zusätzlicher Aufgaben wie etwa die Bauaufsicht, § 60 Abs. 1 Nr. 3a)

Landesbauordnung. Erreicht eine Kommune die genannten Einwohnerzahlen nicht mehr, kann bzw. muss sie ihren Status wieder aufgeben.

Eine „durchgreifende Öffnungsklausel“ (Gesetzesbegründung) für interkommunale Kooperationen schafft § 4 Abs. 8 GO. Benachbarte Kommunen können additiv – auch kreisübergreifend – die Schwellenwerte einer Mittleren bzw. Großen kreisangehörigen Stadt

erreichen und auf Antrag einzelne Aufgaben vom Kreis übernehmen und selbst wahrnehmen. Über den Antrag entscheidet die Bezirksregierung; der Kreis ist zu beteiligen, kann den Aufgabenübergang aber nicht verhindern. Diese Regelung ist – soweit ersichtlich – einzigartig in der Bundesrepublik Deutschland und könnte das Verhältnis der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise auf eine neue Grundlage stellen.

10. Wirtschaftliche Betätigung

Mit dem vom Landtag am 16.12.2010 beschlossenen Gesetz zur Revitalisierung des Gemeindewirtschaftsrechts (GV. NRW. S. 688) ist das Gemeindewirtschaftsrecht wieder in den Stand vor der Gesetzesänderung im Jahr 2007 gebracht worden. Im Wesentlichen bedeutet dies die Herausnahme des Erfordernisses eines „dringenden“ öffentlichen Zweckes. Die Rahmenbedingungen für die Zulässigkeit der kommunalwirtschaftlichen Betätigung sind damit deutlich verbessert worden. Die Einfügung des § 107a in die Gemeindeordnung definiert den Ordnungsrahmen für die energiewirtschaftliche Betätigung neu, wobei für die Versorgung mit Strom, Gas und Wärme das Vorliegen eines öffentlichen Zwecks gesetzgeberisch fingiert wird. Einzige Zulässigkeitsvoraussetzung im Bereich der energiewirtschaftlichen Betätigung ist das Kriterium der Leistungsfähigkeit der Gemeinde. Die dritte wichtige Änderung betrifft § 108 Abs. 1 Nr. 2 GO. Für Gesellschaftsgründungen im nicht-wirtschaftlichen Bereich müssen die Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 GO nicht mehr vorliegen. Der seinerzeitige Verweis auf § 8 GO hat dazu geführt, dass Einrichtungen zur Deckung des Eigenbedarfs der Gemeinden nicht in privater Rechtsform bzw. in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts betrieben werden durften. Interkommunale Dienstleistungs- oder

Beschaffungsgesellschaften waren also ausgeschlossen. Diese Einschränkung der kommunalen Organisationshoheit ist durch diese Änderung beseitigt worden. Zu einer vierten wichtigen Änderung ist es im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens gekommen. Mit dem neu eingeführten § 108a GO ist für die Unternehmen (§ 107 Abs. 1, § 107a Abs. 1 GO) und die Einrichtungen (§ 107 Abs. 2 GO) in Privatrechtsform, in deren Gesellschaftsvertrag ein fakultativer Aufsichtsrat vorgesehen ist, die Möglichkeit einer Arbeitnehmermitbestimmung eingeführt worden. Zur Wahrung der verfassungsrechtlichen Grenzen, die sich aus der verfassungsrechtlich geforderten demokratischen Legitimation der Arbeitnehmervertreter in fakultativen Aufsichtsräten kommunal beherrschter Unternehmen ergeben, ist § 108a GO als „Kann-Vorschrift“ ausgestaltet. Mit Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung vom 3.2.2015 (GV. NRW. S. 208) wurde das Wahlverfahren für die Wahl der Arbeitnehmervertreter durch die Beschäftigten neu geregelt. Die im Kontext mit dieser Änderung stehende Verordnung über das Verfahren für die Wahl der Vorschlagsliste der Beschäftigten für die Bestellung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmervertretern in fakultativen Aufsichtsräten (AvArWahlVO) vom 17.2.2015 (GV. NRW. S. 223) regelt das Wahlverfahren. Des Weiteren wurde die Option eröffnet, unter bestimmten Voraussetzungen Aufsichtsratsmandate für Arbeitnehmer mit externen Vertretern zu besetzen. Durch den neu eingefügten § 108b wurde darüber hinaus die Möglichkeit geschaffen, für einen befristeten Zeitraum anstelle der Drittelparität eine vollparitätische Besetzung des fakultativen Aufsichtsrates bei der zuständigen Aufsichtsbehörde zu beantragen.

11. Integration

Mit dem Ausländerbeirat hatte der NRW-Gesetzgeber 1994 ein Gremium zur institutionellen Beratung des Rates und seiner Ausschüsse geschaffen. In der Praxis funktionierte das Zusammenwirken der Gremien nicht immer reibungslos. Rat und Ausländerbeirat waren oft nicht ausreichend miteinander vernetzt. Deshalb sieht § 27 GO nunmehr vor, dass dem Integrationsgremium sowohl Menschen mit Migrationshintergrund als auch Ratsmitglieder angehören. Mit dem Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags und zur Änderung kommunalrechtlicher, haushaltsrechtlicher und steuerrechtlicher Vorschriften vom 18.12.2018 wurde in § 27 Abs. 12 GO die Möglichkeit für Städte und Gemeinden eröffnet, einen Integrationsrat oder einen Integrationsausschuss zu bilden. Integrationsgremienwahl und allgemeine Kommunalwahl finden am selben Wahltag statt. Es können auch Stellvertreter gewählt werden. Das aktive Wahlrecht zum Integrationsgremium haben Ausländer und Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die eine Zuwanderungsgeschichte haben. Die 5-Jahres-Frist seit Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ist gestrichen worden. Das Integrationsgremium kann sich mit allen kommunalen Angelegenheiten befassen. Ihm kommt eine Beratungsfunktion zu. Die Bildung eines Integrationsgremiums ist verpflichtend in Gemeinden, in denen mindestens 5 000 Ausländer ihre Hauptwohnung haben. Die Überschrift „Integration“ des § 27 GO soll nach dem Willen des Gesetzgebers deutlich machen, dass Integration eine gemeinsame Aufgabe aller in der Gemeinde lebenden Menschen ist.

12. Interessenvertretungen, Beauftragte

Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 9.11.2016 wurde ein neuer § 27a GO eingeführt, wonach die Gemeinde zur Wahrnehmung der spezifischen Interessen von Senioren, Jugendlichen, Menschen mit Behinderungen oder anderen gesellschaftlichen Gruppen besondere Vertretungen bilden oder Beauftragte bestellen kann. Diese Regelung hat lediglich klarstellende Wirkung und keine Auswirkungen auf die bereits in vielen Kommunen bestehenden freiwilligen Interessenvertretungen.

13. Bezirke und Ortschaften

In den kreisfreien Städten sind nach § 36 GO Bezirksvertretungen von den Bürgern zu wählen. Ihre Aufgaben sind in § 37 GO näher geregelt. In kreisangehörigen Gemeinden kann das Gemeindegebiet in Bezirke (Ortschaften) nach § 39 Abs. 1 GO eingeteilt werden. Für die Gemeindebezirke sind dann entweder vom Rat Bezirksausschüsse zu bilden oder Ortsvorsteher zu wählen. Deren Aufgaben regelt § 39 GO. Seit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 9.11.2016 muss ein Ortsvorsteher nicht mehr zwingend in dem jeweiligen Gemeindebezirk w

B. Gemeindeordnung für das Land - Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

i. d. F. der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 29. September 2020 (GV. NRW. S. 916), in Kraft getreten am 1. Oktober 2020 und am 1. November 2020

Inhaltsverzeichnis

- 1. Teil: Grundlagen der Gemeindeverfassung
 - § 1 Wesen der Gemeinden
 - § 2 Wirkungskreis
 - § 3 Aufgaben der Gemeinden
 - § 4 Zusätzliche Aufgaben kreisangehöriger Gemeinden
 - § 5 Gleichstellung von Frau und Mann
 - § 6 Geheimhaltung
 - § 7 Satzungen
 - § 8 Gemeindliche Einrichtungen und Lasten
 - § 9 Anschluss- und Benutzungszwang
 - § 10 Wirtschaftsführung
 - § 11 Aufsicht
 - § 12 Funktionsbezeichnungen
 - § 13 Name und Bezeichnung
 - § 14 Siegel, Wappen und Flaggen
- 2. Teil: Gemeindegebiet
 - § 15 Gemeindegebiet
 - § 16 Gebietsbestand
 - § 17 Gebietsänderungen
 - § 18 Gebietsänderungsverträge

- § 19 Verfahren bei Gebietsänderungen
- § 20 Wirkungen der Gebietsänderung
- 3. Teil: Einwohner und Bürger
 - § 21 Einwohner und Bürger
 - § 22 Pflichten der Gemeinden gegenüber ihren Einwohnern
 - § 23 Unterrichtung der Einwohner
 - § 24 Anregungen und Beschwerden
 - § 25 Einwohnerantrag
 - § 26 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid
 - § 27 Politische Teilhabe von Menschen mit Einwanderungsgeschichte
 - § 27a Interessenvertretungen, Beauftragte
 - § 28 Ehrenamtliche Tätigkeit und Ehrenamt
 - § 29 Ablehnungsgründe
 - § 30 Verschwiegenheitspflicht
 - § 31 Ausschlussgründe
 - § 32 Treupflicht
 - § 33 Entschädigung
 - § 34 Ehrenbürgerrecht und Ehrenbezeichnung
- 4. Teil: Bezirke und Ortschaften
 - § 35 Stadtbezirke in den kreisfreien Städten
 - § 36 Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten
 - § 37 Aufgaben der Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten
 - § 38 Bezirksverwaltungsstellen in den kreisfreien Städten
 - § 39 Gemeindebezirke in den kreisangehörigen Gemeinden
- 5. Teil: Der Rat
 - § 40 Träger der Gemeindeverwaltung
 - § 41 Zuständigkeiten des Rates
 - § 42 Wahl der Ratsmitglieder
 - § 43 Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder
 - § 44 Freistellung
 - § 45 Entschädigung der Ratsmitglieder

- § 46 Aufwandsentschädigung
- § 47 Einberufung des Rates
- § 48 Tagesordnung und Öffentlichkeit der Ratssitzungen
- § 49 Beschlussfähigkeit des Rates
- § 50 Abstimmungen
- § 51 Ordnung in den Sitzungen
- § 52 Niederschrift der Ratsbeschlüsse
- § 53 Behandlung der Ratsbeschlüsse
- § 54 Widerspruch und Beanstandung
- § 55 Kontrolle der Verwaltung
- § 56 Fraktionen
- § 57 Bildung von Ausschüssen
- § 58 Zusammensetzung der Ausschüsse und ihr Verfahren
- § 59 Hauptausschuss, Finanzausschuss und Rechnungsprüfungsausschuss
- § 60 Eil- und Dringlichkeitsentscheidungen
- § 61 Planung der Verwaltungsaufgaben

6. Teil: Bürgermeister

- § 62 Aufgaben und Stellung des Bürgermeisters
- § 63 Vertretung der Gemeinde
- § 64 Abgabe von Erklärungen
- § 65 Wahl des Bürgermeisters
- § 66 Abwahl des Bürgermeisters
- § 67 Wahl der Stellvertreter des Bürgermeisters
- § 68 Vertretung im Amt
- § 69 Teilnahme an Sitzungen

7. Teil: Verwaltungsvorstand und Gemeindebedienstete

- § 70 Verwaltungsvorstand
- § 71 Wahl der Beigeordneten
- § 72 Gründe der Ausschließung vom Amt
- § 73 Geschäftsverteilung und Dienstaufsicht
- § 74 Bedienstete der Gemeinde

8. Teil: Haushaltswirtschaft

- § 75 Allgemeine Haushaltsgrundsätze