

INHALT

Abkürzungsverzeichnis	15
Literaturverzeichnis	19
Vorwort	25
ERSTER TEIL: KOMMUNALE KÖRPERSCHAFTEN, IHRE AUFGABEN UND VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN	26
A. Kommunale Aufgaben	29
I. Eigener Wirkungskreis der Gemeinden	29
1. Pflichtaufgaben der Gemeinden	30
a) Gemeindestraßen	31
b) Grundschulen	31
c) Abwasserbeseitigung	31
d) Feuerwehr und Hilfeleistung	31
2. Freiwillige Aufgaben der Gemeinden	32
a) Energie- und Wasserversorgung, Telekommunikation und Personennahverkehr	32
b) Bildungs- und Kulturangebote	32
c) Soziale Leistungen	33
d) Förderung des Vereinswesens, Erholungs- und Sportförderung	33
e) Wirtschaftsförderung	33
II. Übertragener Wirkungskreis der Gemeinden	33
1. Personenstandswesen, Meldewesen und Personalausweise	33
2. Allgemeine Gefahrenabwehr	34
3. Gewerbeangelegenheiten	34
III. Samtgemeinden	34
IV. Landkreise und die Region Hannover	35
1. Freiwillige Aufgaben	35
a) Überörtliche Aufgaben	35
b) Ergänzende Aufgaben	36
c) Ausgleichende Aufgaben	36
2. Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises der Landkreise	36
a) Kreisstraßen, ÖPNV und Regionalplanung	36
b) Berufsbildende und allgemeinbildende Schulen	36
c) Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung	37
d) Brandschutz, Rettungsdienst und Krankenhäuser	37
e) Sozialhilfe, Grundsicherung, Jugendhilfe, Betreuungswesen und Kriegsopferfürsorge	37
f) Kindertagesstätten, u.U. Kinder- und Jugendhilfe	37

3.	aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Landkreise	38
a)	Hilfen für psychisch Kranke und Leistungen an Asylbewerber	38
b)	Natur-, Tier- und Waldschutz	38
c)	Jagdwesen	39
d)	Abfallbehörden	39
e)	Katastrophenschutz, Zivilschutz und Deichwesen	39
f)	Kommunalaufsicht	39
V.	Kreisfreie und große selbstständige Städte, selbstständige Gemeinden	39
B.	Rechtsnatur von Kommunen: Rechts-, Geschäfts- und Dienstherrnenfähigkeit	41
I.	Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände	41
II.	Rechts-, Handlungs-, Geschäfts- und Deliktsfähigkeit der Kommunen	42
III.	Hervorzuhebende Rechte von Kommunen	43
1.	Namensrecht	43
2.	Wappen- und Flaggenrecht und Dienstsiegel	44
3.	Dienstherrnenfähigkeit	45
C.	Kommunale Selbstverwaltungsgarantie	45
I.	Bestandsgarantie der Einrichtung Kommune	46
II.	Garantierter Aufgabenbestand	46
III.	Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung	47
1.	Gebietshoheit	48
2.	Organisationshoheit	48
3.	Personalhoheit	49
4.	Finanzhoheit	49
a)	Kommunale Steuern	50
b)	Verwaltungsgebühren, Benutzungsgebühren und Beiträge	51
c)	Gemeinschaftssteuern und Kommunaler Finanzausgleich	52
5.	Planungshoheit	52
6.	Satzungshoheit	53
7.	Kulturhoheit	53
ZWEITER TEIL: EINWOHNER UND BÜRGER, KOMMUNALE EINRICHTUNGEN UND WIRTSCHAFTLICHE BETÄTIGUNG		55
A.	Einwohner und Bürger	55
I.	Begriff des Einwohners und des Bürgers	55
1.	Begriff des Einwohners	55
2.	Begriff des Bürgers	57
3.	Sonstige Personen	58
II.	Rechte der Einwohner und Bürger	59
1.	Rechte der Einwohner	59
a)	Benutzung öffentlicher Einrichtungen	59
aa)	Begriff der öffentlichen Einrichtung	59
bb)	Schaffung, Betreiben und Erweiterung einer öffentlichen Einrichtung	61
cc)	Zweistufentheorie	62
dd)	Grundsätzlich: Anspruch auf Zulassung und Benutzung	63
ee)	Im Rahmen der bestehenden Vorschriften	64

ff) Besonderheit: Problem wegen begrenzter Kapazitäten	65
b) Einwohnerantrag	67
aa) Vorbemerkung zu plebiszitären Elementen im Kommunalrecht	68
bb) Voraussetzungen des Einwohnerantrags	68
c) Anregungen und Beschwerden	71
d) Einwohnerbefragung	72
e) Beteiligung von Kindern und Jugendlichen	72
f) Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten	73
g) Fragerecht in Einwohnerfragestunden	74
h) Unterrichtung durch Hauptverwaltungsbeamte	74
i) Einwohnerversammlungen	75
j) Ehrenbürgerrecht, § 29 Abs. 1/Ehrenbezeichnungen	75
2. Pflichten der Einwohnerinnen und Einwohner	77
a) Gemeindelasten	77
b) Anschluss- und Benutzungszwang	77
3. Rechte der Bürger	78
a) Wahlrecht	79
b) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	79
aa) Bürgerbegehren, § 32	79
bb) Bürgerentscheid, § 33	83
4. Pflichten der Bürger	84
B. Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen	86
I. Einleitung: Hintergrund kommunaler wirtschaftlicher Betätigung	86
II. Begriff der (kommunalen) wirtschaftlichen Betätigung	88
III. Voraussetzungen der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen	88
1. Örtlichkeitsprinzip	88
2. Schrankentrias	89
a) Rechtfertigung durch öffentlichen Zweck	89
b) Angemessenes Verhältnis	89
c) Subsidiaritätsgrundsatz	90
d) Keine Drittschutzklausel	91
3. Verfassungsrechtliche Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen	92
4. Allgemeine Haushaltsgrundsätze	92
5. Weitere Voraussetzungen	93
IV. Formen kommunaler Unternehmen	93
1. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	94
a) Eigenbetriebe	94
aa) Eigenbetriebsverordnung	94
bb) Betriebsatzung	94
cc) Betriebsausschüsse	94
dd) Betriebsleitung	95
b) Kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts	95
c) Ausdrücklich ausgenommene kommunale Unternehmen	95
2. Privatrechtliche Organisationsformen	96
a) Einleitung und Voraussetzungen im Überblick	96

b)	Haftungsbegrenzung, § 137 Abs. 1 Nr. 2	97
c)	Verhältnis Einzahlungsverpflichtungen – Leistungsfähigkeit, § 137 Abs. 1 Nr. 3	97
d)	Keine Übernahme unbestimmter/unangemessener Verluste, § 137 Abs. 1 Nr. 4	98
e)	Sicherstellung des öffentlichen Zwecks, § 137 Abs. 1 Nr. 5	98
f)	Angemessener Einfluss der Kommune, § 137 Abs. 1 Nr. 6	98
g)	Gegebenenfalls: Letztentscheidungsrecht der Kommune, § 137 Abs. 1 Nr. 7	98
h)	Rechtzeitige Vorlage der erforderlichen Unterlagen, § 137 Abs. 1 Nr. 8	98
3.	Weitere Organisationsformen	99
V.	Vertretung der Kommune in Unternehmen und Einrichtungen	99
C.	Kommunale Zusammenarbeit	102
I.	Hintergrund kommunaler Zusammenarbeit	102
II.	Arten kommunaler Zusammenarbeit	102
1.	Gemeinsame kommunale Anstalt, §§ 3, 4 NKomZG	102
2.	Zweckvereinbarung, §§ 5, 6 NKomZG	103
3.	Zweckverband, §§ 7–19 NKomZG	104
DRITTER TEIL: KOMMUNALE ORGANE		106
A.	Die Vertretung	107
I.	Allgemeines	107
II.	Kommunalwahl	107
1.	Wahlrechtsgrundsätze	107
2.	Wahlarten	108
3.	Aktives Wahlrecht	109
4.	Passives Wahlrecht	110
5.	Kommunalwahlrechtliche Begriffe	110
6.	Kommunalwahlsystem	112
7.	Wahleinspruch/Wahlprüfung	117
8.	Wahlkosten	117
III.	Zusammensetzung der Vertretung	117
IV.	Abgeordnetenmandat	118
1.	Sitzerwerb	118
2.	Unvereinbarkeit	118
3.	Sitzverlust	120
a)	Formelle Voraussetzungen	120
b)	Materielle Voraussetzungen	121
4.	Ruhen der Mitgliedschaft in der Vertretung	122
5.	Ende des Mandats	123
V.	Rechtsstellung	123
1.	Rechte der Abgeordneten	124
a)	Freies Mandat	124
b)	Dienst- oder Arbeitsverhältnis	125
c)	Fortbildungsurlaub	125
d)	Anspruch auf Entschädigung	125

e) Antrags- und Auskunftsrecht	127
f) Sonstige Rechte	127
2. Pflichten	128
VI. Fraktionen und Gruppen	129
1. Allgemeines	129
2. Bildung einer Fraktion oder Gruppe	129
3. Ausschluss aus einer Fraktion oder Gruppe und Austritt	130
4. Rechte der Fraktionen und Gruppen	131
VII. Vorsitzende oder Vorsitzender der Vertretung	132
VIII. Konstituierende Sitzung der Vertretung	132
IX. Aufgaben der Vertretung	133
1. Aufgaben des Ausschließlichkeitskatalogs	133
2. Spezielle Zuständigkeiten	135
3. Vorbehaltsbeschlüsse	136
a) Vorbehalt im Einzelfall, § 58 Abs. 3 S. 1	136
b) Vorbehalt für Gruppen von Angelegenheiten, § 58 Abs. 3 S. 2	137
4. Vorlagebeschlüsse	137
5. Überwachung der Verwaltung	138
B. Der Hauptausschuss	138
I. Allgemeines und Zusammensetzung	138
II. Bildung und Sitzverteilung	140
III. Vertretung der Mitglieder des Hauptausschusses	141
IV. Neubildung des Hauptausschusses	142
V. Fortführung der Tätigkeit des Hauptausschusses	144
VI. Aufgaben des Hauptausschusses	144
1. Aufgaben nach § 76 Abs. 1, 4, 6	144
2. Spezielle Zuständigkeiten	145
3. Delegierte Aufgaben	146
4. Vorbehaltsbeschlüsse	146
5. Vorlagebeschlüsse	146
6. Lücken- oder Auffangzuständigkeit	146
7. Rechte des Hauptausschusses	147
VII. Verfahrensregelungen im Hauptausschuss	150
1. Beschlussfähigkeit	150
2. Vertretung der Mitglieder	150
3. Vorbereitung	151
4. Abstimmung	151
5. Mitwirkungsverbot	152
6. Leitung der Sitzung	152
7. Ausschluss von Mitgliedern	152
8. Nichtöffentlichkeit	152
C. Die Hauptverwaltungsbeamtin/Der Hauptverwaltungsbeamte	153
I. Wahl	153
1. Wahl und Amtszeit	153
2. Ausnahmen zum Zeitpunkt der Wahl	154

3. Wählbarkeitsvoraussetzungen	154
4. Wahlvorschläge/Kandidatur	155
5. Durchführung der Wahl	156
6. Wahlergebnis	156
a) Wahlergebnis bei mehreren Wahlvorschlägen	156
b) Wahlergebnis bei nur einem Wahlvorschlag	156
II. Rechtsstellung und Beamtenverhältnis	157
1. Beginn des Beamtenverhältnisses	157
2. Beendigung des Beamtenverhältnisses	158
3. Ruhestand auf Antrag	158
4. Ruhestand auf Antrag aus besonderen Gründen	159
5. Besoldung	159
6. Ruhegehalt	159
7. Anzeigepflichtige Nebentätigkeiten	159
III. Abwahl	160
1. Einleitung des Abwahlverfahrens	160
2. Abwahl durch die Bürgerinnen und Bürger	160
IV. Vertretung der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten	161
1. Ehrenamtliche Stellvertreter	161
2. Allgemeine Stellvertreterin oder allgemeiner Stellvertreter	162
V. Aufgaben	163
1. Repräsentative, rechtsgeschäftliche und gerichtliche Vertretung der Kommune	163
2. Einberufung der Vertretung und des Hauptausschusses sowie Vorsitz im Hauptausschuss	164
3. Aufgaben nach § 85	164
4. Spezielle Zuständigkeiten	168
a) Spezialgesetzliche Zuständigkeiten	168
b) Spezielle Zuständigkeiten nach dem NKomVG	168
5. Übertragene (delegierte) Aufgaben	169
D. Die Ausschüsse der Vertretung	169
I. Allgemeines	169
II. Bildung der Ausschüsse	170
1. Ausschusssitze und Sitzverteilung	170
2. Grundmandate, Einzelabgeordnete und andere Personen	171
3. Ausschussvorsitze	172
III. Verfahren der Ausschussbildung	173
1. Neubildung von Ausschüssen	174
2. Ausschüsse nach besonderen Rechtsvorschriften	175
IV. Besetzung gleichartiger Stellen	175
E. Ortschaften, Stadtbezirke	176
I. Stadtbezirksrat/Ortsrat	176
1. Bildung	176
2. Mitglieder	176

3. Ortsbürgermeisterin/Ortsbürgermeister bzw. Bezirksbürgermeisterin/Bezirksbürgermeister	177
4. Einberufung des Ortsrates oder des Stadtbezirksrates	177
5. Zuständigkeiten des Ortsrates oder des Stadtbezirksrates	177
6. Mitwirkungsrechte des Ortsrates oder des Stadtbezirksrates	179
7. Vorschläge, Anregungen und Bedenken	179
8. Sondervorschriften für Ortschaften	180
II. Ortsvorsteherin oder Ortsvorsteher	180
F. Beschlussverfahren	181
I. Allgemeines	181
II. Zustandekommen und Umsetzung von Beschlüssen der Vertretung	181
III. Verfahren der Beschlussfassung	181
VIERTER TEIL: KOMMUNALE SATZUNGEN	185
A. Ermächtigung, Begriff und Arten kommunaler Satzungen	185
I. Satzungen mit bloßer Innenwirkung	188
II. Satzungen mit Außenwirkung	189
B. Rechtmäßigkeitsanforderungen an Satzungen	190
I. Formelle Rechtmäßigkeitsanforderung an Satzungen	190
1. Ordnungsgemäßer Satzungsbeschluss	190
2. Genehmigung und Mitteilung	190
3. Ausfertigung	191
4. Bekanntmachung, Inkrafttreten, Rückwirkung	191
II. Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen an Satzungen	192
C. Fehlerfolgen: Heilung und Unwirksamkeit	193
I. Heilungsvorschriften	193
II. Satzungskontrolle	194
FÜNFTER TEIL: STAATLICHE AUFSICHT	195
A. Einleitung	195
B. Zuständigkeit der Kommunalaufsichtsbehörde	196
I. Sachliche Zuständigkeit	196
II. Instanzielle Zuständigkeit	196
III. Örtliche Zuständigkeit	197
C. Maßnahmen der Kommunalaufsichtsbehörde	197
I. Präventive Aufsichtsmittel	197
1. Beratung bzw. Hinweis	197
2. Genehmigung, § 176	198
II. Repressive Aufsichtsmittel	199
1. Unterrichtung, § 172	199
2. Beanstandung, § 173	199
3. Anordnung, § 174 Abs. 1	200
4. Ersatzvornahme, § 174 Abs. 2	200
5. Bestellung von Beauftragten, § 175	200
6. Auflösung der Vertretung, § 70 Abs. 2	201
D. Tätigwerden der Kommunalaufsichtsbehörde	201

E. Fachaufsicht	203
SECHSTER TEIL: RECHTSSCHUTZ IN DER KOMMUNE	204
A. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz	205
I. Staatsgerichtshof in Bückeberg	205
II. Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe	205
B. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	206
C. Organ gegen Organ: Kommunales Verfassungsverfahren	207
D. Rechtsschutz der Einwohner im Bereich kommunalen Handelns	208
SIEBTER TEIL: KOMMUNALRECHT IN DER KLAUSUR	210
A. Aufbaumuster	210
B. Arbeitsziel	212
I. Bericht/Einspruch der Hauptverwaltungsbeamten	212
1. Einspruchsfrist	212
2. Beschlüsse des Hauptausschusses	213
3. Beschlüsse des Betriebsausschusses	213
II. Einschreiten der Kommunalaufsichtsbehörde	213
1. Eingriffsmittel	213
a) Beanstandung	213
aa) Formelle Rechtmäßigkeit der Beanstandung	214
bb) Materielle Rechtmäßigkeit der Beanstandung	215
b) Anordnung und Ersatzvornahme	215
c) Bestellung von Beauftragten	215
2. Genehmigungen	216
C. Verbandszuständigkeit	217
I. Zuständigkeit anderer Träger	217
II. Sachliche Zuständigkeit	217
1. Spezielle Zuständigkeitsregelungen	217
a) Aufgaben des eigenen Wirkungskreises	217
b) Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	218
aa) Gemeinden	218
bb) Selbstständige Gemeinden	218
cc) Große selbstständige Städte	218
dd) Kreisfreie Städte	219
2. Allzuständigkeit	219
III. Örtliche Zuständigkeit	219
D. Organzuständigkeit	220
E. Beschlussfähigkeit	220
I. Beschlussfähigkeit nach § 65 Abs. 1	220
1. § 65 Abs. 1 S. 1 Alt. 1	220
a) Ordnungsgemäße Einberufung	221
aa) Ladung durch die Hauptverwaltungsbeamten	221
bb) Ladung der Abgeordneten	223

cc) Form der Einladung	223
dd) Mitteilung der Tagesordnung	224
ee) Einhaltung der Ladungsfrist	225
b) Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder	227
2. § 65 Abs. 1 S. 1 Alt. 2	227
a) Anwesenheit aller Mitglieder der Vertretung	228
b) Keine Rüge der Verletzung der Einberufungsvorschriften	228
II. Beschlussfähigkeit nach § 65 Abs. 2	229
III. Beschlussfähigkeit nach § 65 Abs. 3	229
IV. Feststellung der Beschlussfähigkeit	229
V. Beschlussfähigkeit im Sitzungsverlauf	230
1. Antrag auf Beschlussunfähigkeit	230
2. Offensichtliche Beschlussunfähigkeit	232
VI. Erweiterung der Tagesordnung	232
VII. Prüfungsfolge	234
F. Vorbereitung	234
I. Ablauf der Vorbereitung	235
II. Pflicht zur Vorbereitung	236
III. Ausnahmen von der Vorbereitungspflicht	237
1. Ausschluss der Vorbereitung durch Gesetz	237
2. Angelegenheiten der Selbstorganisation	237
3. Verfahrensangelegenheiten	237
4. Vorbehaltsbeschlüsse	238
IV. Verstöße gegen die Vorbereitungspflicht	238
G. Abstimmung	238
I. Allgemeines	238
II. Form der Abstimmung	239
1. Geheime Abstimmung	240
2. En-bloc-Abstimmung	240
3. Umlaufverfahren	240
III. Mehrheit	241
1. Grundsätze	241
2. Besondere gesetzliche Regelungen	241
a) Mehrheit der Mitglieder der Vertretung (= absolute Mehrheit)	241
b) Zweidrittelmehrheit:	241
c) Dreiviertelmehrheit:	242
3. Verfahrensangelegenheiten	242
IV. Wiederaufgreifen von Beschlüssen	243
H. Wahl	243
I. Wahl von Einzelpersonen	243
II. Wahl mehrerer Personen	245
I. Mitwirkungsverbot	245
I. Begriff und Zweck	245
II. Ausnahmen vom Mitwirkungsverbot	246

1. Ausnahmenkatalog	246
2. Gruppeninteresse	247
III. Anwendbarkeit	248
IV. Voraussetzungen	248
1. Persönliche Voraussetzungen, § 41 Abs. 1 S. 1	248
2. Sachliche Voraussetzungen, § 41 Abs. 1 S. 1	249
a) Angelegenheit der Kommune	249
b) Vor- oder Nachteil	249
c) Unmittelbarkeit des Vor- oder Nachteils	250
d) Möglichkeit des Eintritts	250
3. Voraussetzungen nach § 41 Abs. 2	250
V. Verfahren	250
1. Mitteilungspflicht, Beschluss über Ausschluss	250
2. Anwesenheit	251
VI. Rechtsfolgen bei Verstößen	252
VII. Prüfungsfolge	253
J. Öffentlichkeitsgrundsatz	253
I. Grundsatz	253
II. Öffentlichkeit der Sitzungen	253
1. Ortsübliche Bekanntmachung	254
2. Termin der Sitzung	255
3. Ort der Sitzung	255
4. Freier Zugang	255
5. Größe des Sitzungssaales	255
6. Platzvergabe	255
III. Ausschluss der Öffentlichkeit	256
1. Verfahren	256
2. Ausschlussgründe	257
a) Öffentliches Wohl	257
b) Berechtigte Interessen Einzelner	257
IV. Verstöße gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz	258
V. Prüfungsfolge	259
VI. Ton- und Filmaufnahmen in öffentlichen Sitzungen	260
K. Sonstiges	260
I. Antragsrecht	260
II. Leitung der Sitzung	261
III. Ausschluss von der Sitzung	262
IV. Anhörung eines Ortsrates bzw. Stadtbezirksrates	264
ACHTER TEIL: FALLBEISPIELE	266
STICHWORTVERZEICHNIS	284