

INHALT

Abkürzungsverzeichnis	15
Vorwort	19
ERSTER TEIL: KOMMUNALE KÖRPERSCHAFTEN, IHRE AUFGABEN UND VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN	20
A. Kommunale Aufgaben	23
I. Eigener Wirkungskreis der Gemeinden	23
1. Pflichtaufgaben der Gemeinden	24
a) Gemeindestraßen	25
b) Grundschulen	25
c) Kindertagesstätten, u.U. Kinder- und Jugendhilfe	25
d) Abwasserbeseitigung	25
e) Feuerwehr und Hilfeleistung	26
2. Freiwillige Aufgaben der Gemeinden und Allzuständigkeit	26
a) Energie- und Wasserversorgung, Telekommunikation und Personennahverkehr	26
b) Bildungs- und Kulturangebote	27
c) Soziale Leistungen	27
d) Förderung des Vereinswesens, Erholungs- und Sportförderung	27
e) Wirtschaftsförderung	27
II. Übertragener Wirkungskreis der Gemeinden	27
1. Personenstandswesen, Meldewesen und Personalausweise	28
2. Allgemeine Gefahrenabwehr	28
3. Gewerbeangelegenheiten	28
III. Samtgemeinden	28
IV. Landkreise und die Region Hannover	29
1. Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises der Landkreise	30
a) Kreisstraßen, ÖPNV und Regionalplanung	30
b) Berufsbildende und allgemeinbildende Schulen	30
c) Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung	31
d) Brandschutz, Rettungsdienst und Krankenhäuser	31
e) Sozialhilfe, Grundsicherung, Jugendhilfe, Betreuungswesen und Kriegsopferfürsorge	31
2. Freiwillige Aufgaben der Landkreise	31
a) Energie- und Wasserversorgung	32
b) Bildungs- und Kulturangebote	32
c) Soziale Leistungen und Wohnungsbau	32

d) Erholungs- und Sportförderung	32
e) Wirtschaftsförderung	32
3. Pflichtaufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Landkreise	32
a) Hilfen für psychisch Kranke und Leistungen an Asylbewerber	32
b) Natur-, Tier- und Waldschutz	33
c) Jagdwesen	33
d) Abfallbehörden	33
e) Katastrophenschutz, Zivilschutz und Deichwesen	33
f) Kommunalaufsicht	34
V. Kreisfreie und große selbständige Städte, selbständige Gemeinden	34
B. Rechtsnatur von Kommunen: Rechts-, Geschäfts- und Dienstherrnenfähigkeit	36
I. Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände	36
II. Rechts-, Handlungs-, Geschäfts- und Deliktsfähigkeit der Kommunen	37
III. Hervorzuhebende Rechte von Kommunen	38
1. Namensrecht	38
2. Wappen- und Flaggenrecht und Dienstsiegel	39
3. Dienstherrnenfähigkeit	39
C. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie	40
I. Bestandsgarantie der Einrichtung Kommune	40
II. Garantierter Aufgabenbestand	41
III. Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung	42
1. Gebietshoheit	42
2. Organisationshoheit	43
3. Personalhoheit	43
4. Finanzhoheit	44
a) Kommunale Steuern	45
b) Verwaltungsgebühren, Benutzungsgebühren und Beiträge	46
c) Gemeinschaftssteuern und Kommunalen Finanzausgleich	46
5. Planungshoheit	46
6. Satzungshoheit	47
7. Kulturhoheit	47

ZWEITER TEIL: EINWOHNER UND BÜRGER, KOMMUNALE EINRICHTUNGEN UND WIRTSCHAFTLICHE BETÄTIGUNG **49**

A. Einwohner und Bürger	49
I. Begriff des Einwohners und des Bürgers	49
1. Begriff des Einwohners	49
2. Begriff des Bürgers	51
3. Sonstige Personen	52
II. Rechte der Einwohner und Bürger	52
1. Rechte der Einwohner	52
a) Benutzung öffentlicher Einrichtungen	53
aa) Begriff der öffentlichen Einrichtung	53
bb) Schaffung, Betreiben und Erweiterung einer öffentlichen Einrichtung	55
cc) Zweistufentheorie	55

dd) Grundsätzlich: Anspruch auf Zulassung und Benutzung	57
ee) Im Rahmen der bestehenden Vorschriften	58
ff) Besonderheit: Problem wegen begrenzter Kapazitäten	59
b) Einwohnerantrag	61
aa) Vorbemerkung zu plebiszitären Elementen im Kommunalrecht	62
bb) Voraussetzungen des Einwohnerantrags	62
c) Anregungen und Beschwerden	65
d) Einwohnerbefragung	65
e) Beteiligung von Kindern und Jugendlichen	65
f) Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten	66
g) Fragerecht in Einwohnerfragestunden	67
h) Unterrichtung durch Hauptverwaltungsbeamte	67
i) Einwohnerversammlungen	68
j) Ehrenbürgerrecht, § 29 Abs. 1/Ehrenbezeichnungen	68
2. Pflichten der Einwohnerinnen und Einwohner	70
a) Gemeindelasten	70
b) Anschluss- und Benutzungszwang	70
3. Rechte der Bürger	71
a) Wahlrecht	72
b) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	72
aa) Bürgerbegehren, § 32	72
bb) Bürgerentscheid, § 33	75
4. Pflichten der Bürger	76
B. Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen	78
I. Einleitung: Hintergrund kommunaler wirtschaftlicher Betätigung	78
II. Begriff der (kommunalen) wirtschaftlichen Betätigung	79
III. Voraussetzungen der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen	80
1. Örtlichkeitsprinzip	80
2. Schrankentrias	80
a) Rechtfertigung durch öffentlichen Zweck	80
b) Angemessenes Verhältnis	81
c) Subsidiaritätsgrundsatz	81
d) Keine Drittschutzklausel	83
3. Verfassungsrechtliche Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen	83
4. Allgemeine Haushaltsgrundsätze	84
5. Weitere Voraussetzungen	84
IV. Formen kommunaler Unternehmen	84
1. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	85
a) Eigenbetriebe	85
aa) Eigenbetriebsverordnung	85
bb) Betriebssatzung	85
cc) Betriebsausschüsse	86
dd) Betriebsleitung	86
b) Kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts	86
c) Ausdrücklich ausgenommene kommunale Unternehmen	87

2. Privatrechtliche Organisationsformen	87
a) Einleitung und Voraussetzungen im Überblick	87
b) Haftungsbegrenzung, § 137 Abs. 1 Nr. 2	88
c) Verhältnis Einzahlungsverpflichtungen – Leistungsfähigkeit, § 137 Abs. 1 Nr. 3	88
d) Keine Übernahme unbestimmter/unangemessener Verluste, § 137 Abs. 1 Nr. 4	89
e) Sicherstellung des öffentlichen Zwecks, § 137 Abs. 1 Nr. 5	89
f) Angemessener Einfluss der Kommune, § 137 Abs. 1 Nr. 6	89
g) Gegebenenfalls: Letztentscheidungsrecht der Kommune, § 137 Abs. 1 Nr. 7	90
h) Rechtzeitige Vorlage der erforderlichen Unterlagen, § 137 Abs. 1 Nr. 8	90
3. Weitere Organisationsformen	90
C. Kommunale Zusammenarbeit	91
I. Hintergrund kommunaler Zusammenarbeit	91
II. Arten kommunaler Zusammenarbeit	91
1. Gemeinsame kommunale Anstalt, §§ 3, 4 NKomZG	91
2. Zweckvereinbarung, §§ 5, 6 NKomZG	92
3. Zweckverband, §§ 7–19 NKomZG	93
DRITTER TEIL: KOMMUNALE ORGANE	95
A. Die Vertretung	96
I. Allgemeines	96
II. Kommunalwahl	96
1. Wahlrechtsgrundsätze	96
2. Wahlarten	97
3. Aktives Wahlrecht	98
4. Passives Wahlrecht	99
5. Kommunalwahlrechtliche Begriffe	99
6. Kommunalwahlssystem	101
7. Wahleinspruch/Wahlprüfung	106
8. Wahlkosten	106
III. Zusammensetzung der Vertretung	106
IV. Abgeordnetenmandat	107
1. Sitzerwerb	107
2. Unvereinbarkeit	107
3. Sitzverlust	109
a) Formelle Voraussetzungen	109
b) Materielle Voraussetzungen	110
4. Ruhen der Mitgliedschaft in der Vertretung	111
5. Ende des Mandats	111
V. Rechtsstellung	112
1. Rechte der Abgeordneten	113
a) Freies Mandat	113
b) Dienst- oder Arbeitsverhältnis	113
c) Fortbildungsurlaub	114

d) Anspruch auf Entschädigung	114
e) Antrags- und Auskunftsrecht	115
f) Sonstige Rechte	115
2. Pflichten	116
VI. Fraktionen und Gruppen	117
1. Allgemeines	117
2. Bildung einer Fraktion oder Gruppe	118
3. Ausschluss aus einer Fraktion oder Gruppe und Austritt	119
4. Rechte der Fraktionen und Gruppen	119
VII. Vorsitzende oder Vorsitzender der Vertretung	120
VIII. Konstituierende Sitzung der Vertretung	121
IX. Aufgaben der Vertretung	121
1. Aufgaben des Ausschließlichkeitskatalogs	122
2. Spezielle Zuständigkeiten	124
3. Vorbehaltsbeschlüsse	124
a) Vorbehalt im Einzelfall, § 58 Abs. 3 S. 1	125
b) Vorbehalt für Gruppen von Angelegenheiten, § 58 Abs. 3 S. 2	125
4. Vorlagebeschlüsse	125
5. Überwachung der Verwaltung	126
B. Der Hauptausschuss	127
I. Allgemeines und Zusammensetzung	127
II. Bildung und Sitzverteilung	128
III. Vertretung der Mitglieder des Hauptausschusses	129
IV. Neubildung des Hauptausschusses	130
V. Fortführung der Tätigkeit des Hauptausschusses	132
VI. Aufgaben des Hauptausschusses	132
1. Aufgaben nach § 76 Abs. 1, 4, 6	133
2. Spezielle Zuständigkeiten	133
3. Delegierte Aufgaben	134
4. Vorbehaltsbeschlüsse	134
5. Vorlagebeschlüsse	134
6. Lücken- oder Auffangzuständigkeit	135
7. Rechte des Hauptausschusses	135
VII. Verfahrensregelungen im Hauptausschuss	138
1. Beschlussfähigkeit	138
2. Vertretung der Mitglieder	139
3. Vorbereitung	139
4. Abstimmung	139
5. Mitwirkungsverbot	140
6. Leitung der Sitzung	140
7. Ausschluss von Mitgliedern	141
8. Nichtöffentlichkeit	141
C. Die Hauptverwaltungsbeamtin/Der Hauptverwaltungsbeamte	142
I. Wahl	142
1. Wahl und Amtszeit	142

2. Ausnahmen zum Zeitpunkt der Wahl	143
3. Wählbarkeitsvoraussetzungen	143
4. Wahlvorschläge/Kandidatur	144
5. Durchführung der Wahl	144
6. Wahlergebnis	144
a) Wahlergebnis bei mehreren Wahlvorschlägen	144
b) Wahlergebnis bei nur einem Wahlvorschlag	145
II. Rechtsstellung und Beamtenverhältnis	145
1. Beginn des Beamtenverhältnisses	146
2. Beendigung des Beamtenverhältnisses	146
3. Ruhestand auf Antrag	147
4. Ruhestand auf Antrag aus besonderen Gründen	147
5. Besoldung	147
6. Ruhegehalt	148
7. Anzeigepflichtige Nebentätigkeiten	148
III. Abwahl	148
1. Einleitung des Abwahlverfahrens	148
2. Abwahl durch die Bürgerinnen und Bürger	149
IV. Vertretung der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten	149
1. Ehrenamtliche Stellvertreter	150
2. Allgemeine Stellvertreterin oder allgemeiner Stellvertreter	150
V. Aufgaben	151
1. Repräsentative, rechtsgeschäftliche und gerichtliche Vertretung der Kommune	152
2. Einberufung der Vertretung und des Hauptausschusses sowie Vorsitz im Hauptausschuss	152
3. Aufgaben nach § 85	153
4. Spezielle Zuständigkeiten	156
a) Spezialgesetzliche Zuständigkeiten	156
b) Spezielle Zuständigkeiten nach dem NKomVG	156
5. Übertragene (delegierte) Aufgaben	157
D. Die Ausschüsse der Vertretung	158
I. Allgemeines	158
II. Bildung der Ausschüsse	158
1. Ausschusssitze und Sitzverteilung	159
2. Grundmandate, Einzelabgeordnete und andere Personen	160
3. Ausschussvorsitze	161
III. Verfahren der Ausschussbildung	162
1. Neubildung von Ausschüssen	163
2. Ausschüsse nach besonderen Rechtsvorschriften	163
IV. Besetzung gleichartiger Stellen	164
E. Ortschaften, Stadtbezirke	164
I. Stadtbezirksrat/Ortsrat	164
1. Bildung	164
2. Mitglieder	165

3. Ortsbürgermeisterin/Ortsbürgermeister bzw. Bezirksbürgermeisterin/Bezirksbürgermeister	165
4. Einberufung des Orsrates oder des Stadtbezirksrates	165
5. Zuständigkeiten des Orsrates oder des Stadtbezirksrates	166
6. Mitwirkungsrechte des Orsrates oder des Stadtbezirksrates	167
7. Vorschläge, Anregungen und Bedenken	167
8. Sondervorschriften für Ortschaften	168
II. Ortsvorsteherin oder Ortsvorsteher	168
F. Beschlussverfahren	169
I. Allgemeines	169
II. Zustandekommen und Umsetzung von Beschlüssen der Vertretung	169
III. Verfahren der Beschlussfassung	169
VIERTER TEIL: KOMMUNALE SATZUNGEN	173
A. Ermächtigung, Begriff und Arten kommunaler Satzungen	173
I. Satzungen mit bloßer Innenwirkung	176
II. Satzungen mit Außenwirkung	177
B. Rechtmäßigkeitsanforderungen an Satzungen	178
I. Formelle Rechtmäßigkeitsanforderung an Satzungen	178
1. Ordnungsgemäßer Satzungsbeschluss	178
2. Genehmigung und Mitteilung	178
3. Ausfertigung	179
4. Bekanntmachung, Inkrafttreten, Rückwirkung	179
II. Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen an Satzungen	180
C. Fehlerfolgen: Heilung und Unwirksamkeit	181
I. Heilungsvorschriften	181
II. Satzungskontrolle	182
FÜNFTER TEIL: STAATLICHE AUFSICHT	183
A. Einleitung	183
B. Zuständigkeit der Kommunalaufsichtsbehörde	184
I. Sachliche Zuständigkeit	184
II. Instanzielle Zuständigkeit	184
III. Örtliche Zuständigkeit	185
C. Maßnahmen der Kommunalaufsichtsbehörde	185
I. Präventive Aufsichtsmittel	186
1. Beratung bzw. Hinweis	186
2. Genehmigung, § 176	186
II. Repressive Aufsichtsmittel	187
1. Unterrichtung, § 172	187
2. Beanstandung, § 173	187
3. Anordnung, § 174 Abs. 1	188
4. Ersatzvornahme, § 174 Abs. 2	188
5. Bestellung von Beauftragten, § 175	188
6. Auflösung der Vertretung, § 70 Abs. 2	189

D. Tätigwerden der Kommunalaufsichtsbehörde	189
E. Fachaufsicht	190

SECHSTER TEIL: RECHTSSCHUTZ IN DER KOMMUNE 192

A. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz	192
I. Staatsgerichtshof in Bückeburg	193
II. Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe	193
B. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	194
C. Organ gegen Organ: Kommunales Verfassungsstreitverfahren	195
D. Rechtsschutz der Einwohner im Bereich kommunalen Handelns	196

SIEBTER TEIL: KOMMUNALRECHT IN DER KLAUSUR 198

A. Aufbaumuster	198
B. Arbeitsziel	200
I. Bericht/Einspruch der Hauptverwaltungsbeamten	200
1. Einspruchsfrist	200
2. Beschlüsse des Hauptausschusses	201
3. Beschlüsse des Betriebsausschusses	201
II. Einschreiten der Kommunalaufsichtsbehörde	201
1. Eingriffsmittel	201
a) Beanstandung	201
aa) Formelle Rechtmäßigkeit der Beanstandung	202
bb) Materielle Rechtmäßigkeit der Beanstandung	203
b) Anordnung und Ersatzvornahme	203
c) Bestellung von Beauftragten	203
2. Genehmigungen	204
C. Verbandszuständigkeit	205
I. Zuständigkeit anderer Träger	205
II. Sachliche Zuständigkeit	205
1. Spezielle Zuständigkeitsregelungen	205
a) Aufgaben des eigenen Wirkungskreises	205
b) Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	206
aa) Gemeinden	206
bb) Selbständige Gemeinden	206
cc) Große selbständige Städte	206
dd) Kreisfreie Städte	207
2. Allzuständigkeit	207
III. Örtliche Zuständigkeit	207
D. Organzuständigkeit	208
E. Beschlussfähigkeit	208
I. Beschlussfähigkeit nach § 65 Abs. 1	208
1. § 65 Abs. 1 S. 1 Alt. 1	208
a) Ordnungsgemäße Einberufung	209
aa) Ladung durch die Hauptverwaltungsbeamten	209
bb) Ladung der Abgeordneten	211

cc) Form der Einladung	211
dd) Mitteilung der Tagesordnung	212
ee) Einhaltung der Ladungsfrist	213
b) Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder	215
2. § 65 Abs. 1 S. 1 Alt. 2	215
a) Anwesenheit aller Mitglieder der Vertretung	215
b) Keine Rüge der Verletzung der Einberufungsvorschriften	216
II. Beschlussfähigkeit nach § 65 Abs. 2	216
III. Beschlussfähigkeit nach § 65 Abs. 3	217
IV. Feststellung der Beschlussfähigkeit	217
V. Beschlussfähigkeit im Sitzungsverlauf	218
1. Antrag auf Beschlussunfähigkeit	218
2. Offensichtliche Beschlussunfähigkeit	219
VI. Erweiterung der Tagesordnung	220
VII. Prüfungsfolge	221
F. Vorbereitung	222
I. Ablauf der Vorbereitung	223
II. Pflicht zur Vorbereitung	223
III. Ausnahmen von der Vorbereitungspflicht	225
1. Ausschluss der Vorbereitung durch Gesetz	225
2. Angelegenheiten der Selbstorganisation	225
3. Verfahrensangelegenheiten	225
4. Vorbehaltsbeschlüsse	226
IV. Verstöße gegen die Vorbereitungspflicht	226
G. Abstimmung	226
I. Allgemeines	226
II. Form der Abstimmung	227
1. Geheime Abstimmung	228
2. En-bloc-Abstimmung	228
3. Umlaufverfahren	228
III. Mehrheit	229
1. Grundsätze	229
2. Besondere gesetzliche Regelungen	229
a) Mehrheit der Mitglieder der Vertretung (= absolute Mehrheit):	229
b) Zweidrittelmehrheit:	229
c) Dreiviertelmehrheit:	230
3. Verfahrensangelegenheiten	230
IV. Wiederaufgreifen von Beschlüssen	231
H. Wahl	231
I. Wahl von Einzelpersonen	231
II. Wahl mehrerer Personen	233
I. Mitwirkungsverbot	233
I. Begriff und Zweck	233
II. Ausnahmen vom Mitwirkungsverbot	234
1. Ausnahmenkatalog	234

2. Gruppeninteresse	235
III. Anwendbarkeit	236
IV. Voraussetzungen	236
1. Persönliche Voraussetzungen, § 41 Abs. 1 S. 1	236
2. Sachliche Voraussetzungen, § 41 Abs. 1 S. 1	237
a) Angelegenheit der Kommune	237
b) Vor- oder Nachteil	237
c) Unmittelbarkeit des Vor- oder Nachteils	238
d) Möglichkeit des Eintritts	238
3. Voraussetzungen nach § 41 Abs. 2	238
V. Verfahren	238
1. Mitteilungspflicht, Beschluss über Ausschluss	238
2. Anwesenheit	239
VI. Rechtsfolgen bei Verstößen	240
VII. Prüfungsfolge	241
J. Öffentlichkeitsgrundsatz	241
I. Grundsatz	241
II. Öffentlichkeit der Sitzungen	241
1. Ortsübliche Bekanntmachung	242
2. Termin der Sitzung	243
3. Ort der Sitzung	243
4. Freier Zugang	243
5. Größe des Sitzungssaales	243
6. Platzvergabe	243
III. Ausschluss der Öffentlichkeit	244
1. Verfahren	244
2. Ausschlussgründe	245
a) Öffentliches Wohl	245
b) Berechtigte Interessen Einzelner	245
IV. Verstöße gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz	246
V. Prüfungsfolge	247
VI. Ton- und Filmaufnahmen in öffentlichen Sitzungen	248
K. Sonstiges	248
I. Antragsrecht	248
II. Leitung der Sitzung	249
III. Ausschluss von der Sitzung	249
IV. Anhörung eines Ortsrates bzw. Stadtbezirksrates	252
ACHTER TEIL: FALLBEISPIELE	253
Literaturverzeichnis	271
Stichwortverzeichnis	276