

# INHALT

Abkürzungsverzeichnis	15
Vorwort	19
<b>ERSTER TEIL: KOMMUNALE KÖRPERSCHAFTEN, IHRE AUFGABEN UND VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN</b>	<b>20</b>
A. Kommunale Aufgaben	20
I. Eigener Wirkungskreis der Gemeinden	21
1. Pflichtaufgaben der Gemeinden	22
a) Gemeindestraßen	22
b) Grundschulen	23
c) Kindertagesstätten, u.U. Kinder- und Jugendhilfe	23
d) Abwasserbeseitigung	23
e) Feuerwehr und Hilfeleistung	23
2. Freiwillige Aufgaben der Gemeinden und Allzuständigkeit	24
a) Energie- und Wasserversorgung, Telekommunikation und Personennahverkehr	24
b) Bildungs- und Kulturangebote	24
c) Soziale Leistungen	25
d) Förderung des Vereinswesens, Erholungs- und Sportförderung	25
e) Wirtschaftsförderung	25
II. Übertragener Wirkungskreis der Gemeinden	25
1. Personenstandswesen, Meldewesen und Personalausweise	25
2. Allgemeine Gefahrenabwehr	25
3. Gewerbeangelegenheiten	26
III. Samtgemeinden	26
IV. Landkreise und die Region Hannover	27
1. Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises der Landkreise	28
a) Kreisstraßen, ÖPNV und Regionalplanung	28
b) Berufsbildende und allgemeinbildende Schulen	28
c) Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung	28
d) Brandschutz, Rettungsdienst und Krankenhäuser	29
e) Sozialhilfe, Grundsicherung, Jugendhilfe, Betreuungswesen und Kriegsopferfürsorge	29
2. Freiwillige Aufgaben der Landkreise	29
a) Energie- und Wasserversorgung	29

b)	Bildungs- und Kulturangebote	29
c)	Soziale Leistungen und Wohnungsbau	29
d)	Erholungs- und Sportförderung	30
e)	Wirtschaftsförderung	30
3.	Pflichtaufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Landkreise	30
a)	Hilfen für psychisch Kranke und Leistungen an Asylbewerber	30
b)	Natur-, Tier- und Waldschutz	30
c)	Jagdwesen	31
d)	Abfallbehörden	31
e)	Katastrophenschutz, Zivilschutz und Deichwesen	31
f)	Kommunalaufsicht	31
V.	Kreisfreie und große selbständige Städte, selbständige Gemeinden	32
B.	Rechtsnatur von Kommunen: Rechts-, Geschäfts- und Dienstherrenfähigkeit	34
I.	Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände	34
II.	Rechts-, Handlungs-, Geschäfts- und Deliktsfähigkeit der Kommunen	35
III.	Hervorzuhebende Rechte von Kommunen	36
1.	Namensrecht	36
2.	Wappen- und Flaggenrecht und Dienstsiegel	37
3.	Dienstherrenfähigkeit	37
C.	Kommunale Selbstverwaltungsgarantie	38
I.	Bestandsgarantie der Einrichtung Kommune	38
II.	Garantiert Aufgabenbestand	39
III.	Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung	40
1.	Gebietshoheit	40
2.	Organisationshoheit	41
3.	Personalhoheit	41
4.	Finanzhoheit	42
a)	Kommunale Steuern	43
b)	Verwaltungsgebühren, Benutzungsgebühren und Beiträge	44
c)	Gemeinschaftssteuern und Kommunaler Finanzausgleich	44
5.	Planungshoheit	44
6.	Satzungshoheit	45
7.	Kulturhoheit	45

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

A.	Einwohner und Bürger	47
I.	Begriff des Einwohners und des Bürgers	47
1.	Begriff des Einwohners	47
2.	Begriff des Bürgers	49
3	Sonstige Personen	50
II.	Rechte der Einwohner und Bürger	50
1.	Rechte der Einwohner	50
a)	Benutzung öffentlicher Einrichtungen	51
aa)	Begriff der öffentlichen Einrichtung	51

bb) Schaffung, Betreiben und Erweiterung einer öffentlichen Einrichtung	53
cc) Zweistufentheorie	53
dd) Grundsätzlich: Anspruch auf Zulassung und Benutzung	55
ee) Im Rahmen der bestehenden Vorschriften	56
ff) Besonderheit: Problem wegen begrenzter Kapazitäten	57
<b>b) Einwohnerantrag</b>	<b>59</b>
aa) Vorbemerkung zu plebisitären Elementen im Kommunalrecht	59
bb) Voraussetzungen des Einwohnerantrags	60
cc) Folgen des Einwohnerantrags	61
c) Anregungen und Beschwerden	62
d) Beteiligung von Kindern und Jugendlichen	63
e) Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten	63
f) Fragerichtigkeit in Einwohnerfragestunden	64
g) Unterrichtung durch Hauptverwaltungsbeamte	64
h) Einwohnergemeinden	65
i) Ehrenbürgerrecht, § 29 Abs. 1/Ehrenbezeichnungen	65
<b>2. Pflichten der Einwohnerinnen und Einwohner</b>	<b>66</b>
a) Gemeindelasten	66
b) Anschluss- und Benutzungzwang	67
<b>3. Rechte der Bürger</b>	<b>68</b>
a) Wahlrecht	68
b) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	68
aa) Bürgerbegehren, § 32	69
bb) Bürgerentscheid, § 33	70
c) Bürgerbefragung	71
<b>4. Pflichten der Bürger</b>	<b>71</b>
<b>B. Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen</b>	<b>73</b>
I. Einleitung: Hintergrund kommunaler wirtschaftlicher Betätigung	73
II. Begriff der (kommunalen) wirtschaftlichen Betätigung	74
III. Voraussetzungen der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen	75
1. Örtlichkeitsprinzip	75
2. Schrankentrias	75
a) Rechtfertigung durch öffentlichen Zweck	75
b) Angemessenes Verhältnis	76
c) Subsidiaritätsgrundsatz	76
d) Schutz für private Dritte	77
3. Verfassungsrechtliche Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen	78
4. Allgemeine Haushaltsgrundsätze	79
5. Weitere Voraussetzungen	79
<b>IV. Formen kommunaler Unternehmen</b>	<b>79</b>
1. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	80
a) Eigenbetriebe	80
aa) Eigenbetriebsverordnung	80
bb) Betriebssatzung	80
cc) Betriebsausschüsse	80

dd) Betriebsleitung	81
b) Kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts	81
c) Ausdrücklich ausgenommene kommunale Unternehmen	81
<b>2. Privatrechtliche Organisationsformen</b>	<b>82</b>
a) Einleitung und Voraussetzungen im Überblick	82
b) Haftungsbegrenzung, § 137 Abs. 1 Nr. 2	83
c) Verhältnis Einzahlungsverpflichtungen – Leistungsfähigkeit, § 137 Abs. 1 Nr. 3	83
d) Keine Übernahme unbestimmter/unangemessener Verluste, § 137 Abs. 1 Nr. 4	83
e) Sicherstellung des öffentlichen Zwecks, § 137 Abs. 1 Nr. 5	84
f) Angemessener Einfluss der Kommune, § 137 Abs. 1 Nr. 6	84
g) Gegebenenfalls: Letztentscheidungsrecht der Kommune, § 137 Abs. 1 Nr. 7	84
h) Rechtzeitige Vorlage der erforderlichen Unterlagen, § 137 Abs. 1 Nr. 8	84
<b>3. Weitere Organisationsformen</b>	<b>85</b>
<b>C. Kommunale Zusammenarbeit</b>	<b>85</b>
I. Hintergrund kommunaler Zusammenarbeit	85
II. Arten kommunaler Zusammenarbeit	86
1. Gemeinsame kommunale Anstalt, §§ 3, 4 NKomZG	86
2. Zweckvereinbarung, §§ 5, 6 NKomZG	87
3. Zweckverband, §§ 7–19 NKomZG	88
<b>DRITTER TEIL: KOMMUNALE ORGANE</b>	<b>89</b>
<b>A. Die Vertretung</b>	<b>90</b>
I. Allgemeines	90
II. Kommunalwahl	90
1. Wahlrechtsgrundsätze	90
2. Wahlarten	91
3. Aktives Wahlrecht	92
4. Passives Wahlrecht	93
5. Kommunalwahlrechtliche Begriffe	93
6. Kommunalwahlsystem	95
7. Wahleinspruch/Wahlprüfung	100
8. Wahlkosten	100
III. Zusammensetzung der Vertretung	100
IV. Abgeordnetenmandat	101
1. Sitzerwerb	101
2. Unvereinbarkeit	101
3. Sitzverlust	103
a) Formelle Voraussetzungen	103
b) Materielle Voraussetzungen	104
4. Ruhen der Mitgliedschaft in der Vertretung	105
5. Ende des Mandats	105
V. Rechtsstellung	106
1. Rechte der Abgeordneten	107

a) Freies Mandat	107
b) Dienst- oder Arbeitsverhältnis	107
c) Fortbildungsurlaub	108
d) Anspruch auf Entschädigung	108
e) Antrags- und Auskunftsrecht	109
f) Sonstige Rechte	109
2. Pflichten	110
<b>VI. Fraktionen und Gruppen</b>	<b>111</b>
1. Allgemeines	111
2. Bildung einer Fraktion oder Gruppe	112
3. Ausschluss aus einer Fraktion oder Gruppe und Austritt	112
4. Rechte der Fraktionen und Gruppen	113
<b>VII. Vorsitzende oder Vorsitzender der Vertretung</b>	<b>114</b>
<b>VIII. Konstituierende Sitzung der Vertretung</b>	<b>115</b>
<b>IX. Aufgaben der Vertretung</b>	<b>115</b>
1. Aufgaben des Ausschließlichkeitskatalogs	115
2. Spezielle Zuständigkeiten	117
3. Vorbehaltbeschlüsse	118
a) Vorbehalt im Einzelfall, § 58 Abs. 3 S. 1	118
b) Vorbehalt für Gruppen von Angelegenheiten, § 58 Abs. 3 S. 2	119
4. Vorlagebeschlüsse	119
5. Überwachung der Verwaltung	120
<b>B. Der Hauptausschuss</b>	<b>121</b>
I. Allgemeines und Zusammensetzung	121
II. Bildung und Sitzverteilung	122
III. Vertretung der Mitglieder des Hauptausschusses	123
IV. Neubildung des Hauptausschusses	124
V. Fortführung der Tätigkeit des Hauptausschusses	126
VI. Aufgaben des Hauptausschusses	127
1. Aufgaben nach § 76 Abs. 1, 4, 6	127
2. Spezielle Zuständigkeiten	128
3. Delegierte Aufgaben	128
4. Vorbehaltbeschlüsse	128
5. Vorlagebeschlüsse	129
6. Lücken- oder Auffangzuständigkeit	129
7. Rechte des Hauptausschusses	130
VII. Verfahrensregelungen im Hauptausschuss	132
1. Beschlussfähigkeit	132
2. Vertretung der Mitglieder	133
3. Vorbereitung	133
4. Abstimmung	133
5. Mitwirkungsverbot	134
6. Leitung der Sitzung	135
7. Ausschluss von Mitgliedern	135
8. Nichtöffentlichkeit	135

<b>C. Die Hauptverwaltungsbeamtin/Der Hauptverwaltungsbeamte</b>	<b>136</b>
I. Wahl	136
1. Wahl und Amtszeit	136
2. Zeitpunkt der Wahl	137
3. Wählbarkeitsvoraussetzungen	137
4. Wahlvorschläge/Kandidatur	138
5. Durchführung der Wahl	138
6. Wahlergebnis	138
a) Wahlergebnis bei mehreren Wahlvorschlägen	138
b) Wahlergebnis bei nur einem Wahlvorschlag	139
II. Rechtsstellung und Beamtenverhältnis	139
1. Beginn des Beamtenverhältnisses	140
2. Beendigung des Beamtenverhältnisses	140
3. Ruhestand auf Antrag	141
4. Ruhestand auf Antrag aus besonderen Gründen	141
5. Besoldung	141
6. Ruhegehalt	142
III. Abwahl	142
1. Einleitung des Abwahlverfahrens	142
2. Abwahl durch die Bürgerinnen und Bürger	143
IV. Vertretung der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten	143
1. Ehrenamtliche Stellvertreter	143
2. Allgemeine Stellvertreterin oder allgemeiner Stellvertreter	144
V. Aufgaben	145
1. Repräsentative, rechtsgeschäftliche und gerichtliche Vertretung der Kommune	146
2. Einberufung der Vertretung und des Hauptausschusses sowie Vorsitz im Hauptausschuss	146
3. Aufgaben nach § 85	147
4. Spezielle Zuständigkeiten	150
a) Spezialgesetzliche Zuständigkeiten	150
b) Spezielle Zuständigkeiten nach dem NKomVG	150
5. Übertragene (delegierte) Aufgaben	151
<b>D. Die Ausschüsse der Vertretung</b>	<b>152</b>
I. Allgemeines	152
II. Bildung der Ausschüsse	152
1. Ausschusssitze und Sitzverteilung	153
2. Grundmandate, Einzelabgeordnete und andere Personen	154
3. Ausschussvorsitze	155
III. Verfahren der Ausschussbildung	156
1. Neubildung von Ausschüssen	157
2. Ausschüsse nach besonderen Rechtsvorschriften	157
IV. Besetzung gleichartiger Stellen	158
<b>E. Ortschaften, Stadtbezirke</b>	<b>158</b>
I. Stadtbezirksrat/Ortsrat	158

1. Bildung	158
2. Mitglieder	159
3. Ortsbürgermeisterin/Ortsbürgermeister bzw. Bezirksbürgermeisterin/Bezirksbürgermeister	159
4. Einberufung des Ortsrates oder des Stadtbezirksrates	159
5. Zuständigkeiten des Ortsrates oder des Stadtbezirksrates	160
6. Mitwirkungsrechte des Ortsrates oder des Stadtbezirksrates	161
7. Vorschläge, Anregungen und Bedenken	161
8. Sondervorschriften für Ortschaften	162
II. Ortsvorsteherin oder Ortsvorsteher	162
F. Beschlussverfahren	163
I. Allgemeines	163
II. Zustandekommen und Umsetzung von Beschlüssen der Vertretung	163
III. Verfahren der Beschlussfassung	163
<b>VIERTER TEIL: KOMMUNALE SATZUNGEN</b>	<b>167</b>
A. Ermächtigung, Begriff und Arten kommunaler Satzungen	167
I. Satzungen mit bloßer Innenwirkung	170
II. Satzungen mit Außenwirkung	171
B. Rechtmäßigkeitsanforderungen an Satzungen	172
I. Formelle Rechtmäßigkeitsanforderung an Satzungen	172
1. Ordnungsgemäßer Satzungsbeschluss	172
2. Genehmigung und Mitteilung	172
3. Ausfertigung	173
4. Bekanntmachung, Inkrafttreten	173
II. Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen an Satzungen	174
C. Fehlerfolgen: Heilung und Unwirksamkeit	174
I. Heilungsvorschriften	175
II. Satzungskontrolle	175
<b>FÜNFTER TEIL: STAATLICHE AUFSICHT</b>	<b>176</b>
A. Einleitung	176
B. Zuständigkeit der Kommunalaufsichtsbehörde	177
I. Sachliche Zuständigkeit	177
II. Instanzielle Zuständigkeit	177
III. Örtliche Zuständigkeit	178
C. Maßnahmen der Kommunalaufsichtsbehörde	178
I. Präventive Aufsichtsmittel	179
1. Beratung bzw. Hinweis	179
2. Genehmigung, § 176	179
II. Repressive Aufsichtsmittel	180
1. Unterrichtung, § 172	180
2. Beanstandung, § 173	180
3. Anordnung, § 174 Abs. 1	181
4. Ersatzvornahme, § 174 Abs. 2	181

5. Bestellung von Beauftragten, § 175	181
6. Auflösung der Vertretung, § 70 Abs. 2	182
D. Tätigwerden der Kommunalaufsichtsbehörde	182
E. Fachaufsicht	183
<b>SECHSTER TEIL: RECHTSSCHUTZ IN DER KOMMUNE</b>	<b>185</b>
A. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz	185
I. Staatsgerichtshof in Bückeburg	186
II. Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe	186
B. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	187
C. Organ gegen Organ: Kommunales Verfassungsstreitverfahren	188
D. Rechtsschutz der Einwohner im Bereich kommunalen Handelns	189
<b>SIEBTER TEIL: KOMMUNALRECHT IN DER KLAUSUR</b>	<b>191</b>
A. Aufbaumuster	191
B. Arbeitsziel	193
I. Bericht/Einspruch der Hauptverwaltungsbeamten	193
1. Einspruchsfrist	193
2. Beschlüsse des Hauptausschusses	194
3. Beschlüsse des Betriebsausschusses	194
II. Einschreiten der Kommunalaufsichtsbehörde	194
1. Eingriffsmittel	194
a) Beanstandung	194
aa) Formelle Rechtmäßigkeit der Beanstandung	195
bb) Materielle Rechtmäßigkeit der Beanstandung	196
b) Anordnung und Ersatzvornahme	196
c) Bestellung von Beauftragten	196
2. Genehmigungen	197
C. Verbandszuständigkeit	198
I. Zuständigkeit anderer Träger	198
II. Sachliche Zuständigkeit	198
1. Spezielle Zuständigkeitsregelungen	198
a) Aufgaben des eigenen Wirkungskreises	198
b) Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	199
aa) Gemeinden	199
bb) Selbständige Gemeinden	199
cc) Große selbständige Städte	199
dd) Kreisfreie Städte	200
2. Allzuständigkeit	200
III. Örtliche Zuständigkeit	200
D. Organzuständigkeit	201
E. Beschlussfähigkeit	201
I. Beschlussfähigkeit nach § 65 Abs. 1	201
1. § 65 Abs. 1 S. 1 Alt. 1	202
a) Ordnungsgemäße Einberufung	202

aa) Ladung durch die Hauptverwaltungsbeamten	202
bb) Ladung der Abgeordneten	204
cc) Form der Einladung	204
dd) Mitteilung der Tagesordnung	205
ee) Einhaltung der Ladungsfrist	206
b) Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder	208
2. § 65 Abs. 1 S. 1 Alt. 2	208
a) Anwesenheit aller Mitglieder der Vertretung	208
b) Keine Rüge der Verletzung der Einberufungsvorschriften	209
II. Beschlussfähigkeit nach § 65 Abs. 2	210
III. Beschlussfähigkeit nach § 65 Abs. 3	210
IV. Feststellung der Beschlussfähigkeit	210
V. Beschlussfähigkeit im Sitzungsverlauf	211
1. Antrag auf Beschlussunfähigkeit	211
2. Offensichtliche Beschlussunfähigkeit	212
VI. Erweiterung der Tagesordnung	213
VII. Prüfungsfolge	214
<b>F. Vorbereitung</b>	215
I. Ablauf der Vorbereitung	216
II. Pflicht zur Vorbereitung	216
III. Ausnahmen von der Vorbereitungspflicht	218
1. Ausschluss der Vorbereitung durch Gesetz	218
2. Angelegenheiten der Selbstorganisation	218
3. Verfahrensangelegenheiten	218
4. Vorbehaltbeschlüsse	219
IV. Verstöße gegen die Vorbereitungspflicht	219
<b>G. Abstimmung</b>	219
I. Allgemeines	219
II. Form der Abstimmung	220
1. Geheime Abstimmung	221
2. En-bloc-Abstimmung	221
3. Umlaufverfahren	221
III. Mehrheit	222
1. Grundsätze	222
2. Besondere gesetzliche Regelungen	222
a) Mehrheit der Mitglieder der Vertretung (= absolute Mehrheit):	222
b) Zweidrittelmehrheit:	222
c) Dreiviertelmehrheit:	223
3. Verfahrensangelegenheiten	223
IV. Wiederaufgreifen von Beschlüssen	224
<b>H. Wahl</b>	224
I. Wahl von Einzelpersonen	224
II. Wahl mehrerer Personen	226
<b>I. Mitwirkungsverbot</b>	226
I. Begriff und Zweck	226

<b>II.</b>	<b>Ausnahmen vom Mitwirkungsverbot</b>	<b>227</b>
1.	Ausnahmenkatalog	227
2.	Gruppeninteresse	228
<b>III.</b>	<b>Anwendbarkeit</b>	<b>229</b>
<b>IV.</b>	<b>Voraussetzungen</b>	<b>229</b>
1.	Persönliche Voraussetzungen, § 41 Abs. 1 S. 1	229
2.	Sachliche Voraussetzungen, § 41 Abs. 1 S. 1	230
a)	Angelegenheit der Kommune	230
b)	Vor- oder Nachteil	230
c)	Unmittelbarkeit des Vor- oder Nachteils	230
d)	Möglichkeit des Eintritts	231
3.	Voraussetzungen nach § 41 Abs. 2	231
<b>V.</b>	<b>Verfahren</b>	<b>231</b>
1.	Mitteilungspflicht, Beschluss über Ausschluss	231
2.	Anwesenheit	232
<b>VI.</b>	<b>Rechtsfolgen bei Verstößen</b>	<b>233</b>
<b>VII.</b>	<b>Prüfungsfolge</b>	<b>234</b>
<b>J.</b>	<b>Öffentlichkeitsgrundsatz</b>	<b>234</b>
I.	Grundsatz	234
II.	Öffentlichkeit der Sitzungen	234
1.	Ortsübliche Bekanntmachung	235
2.	Termin der Sitzung	236
3.	Ort der Sitzung	236
4.	Freier Zugang	236
5.	Größe des Sitzungssaales	236
6.	Platzvergabe	236
III.	Ausschluss der Öffentlichkeit	237
1.	Verfahren	237
2.	Ausschlussgründe	238
a)	Öffentliches Wohl	238
b)	Berechtigte Interessen Einzelner	238
IV.	Verstöße gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz	239
V.	Prüfungsfolge	240
<b>K.</b>	<b>Sonstiges</b>	<b>241</b>
I.	Antragsrecht	241
II.	Leitung der Sitzung	242
III.	Ausschluss von der Sitzung	242
IV.	Anhörung einer Ortsrates bzw. eines Stadtbezirksrates	245
<b>ACHTER TEIL: FALLBEISPIELE</b>	<b>246</b>	
Literaturverzeichnis	264	
Stichwortverzeichnis	268	