

C. Grundlagen des Kommunalrechts für Mandatsträger in Stichworten

I. Grundlagen

Die folgende Darstellung soll insbesondere Mandatsträgern in den Räten, Kreistagen und in der Regionsversammlung einen kommunalverfassungsrechtlichen Überblick verschaffen. Diese wesentlichen Vorschriften stellen das tägliche Handwerkszeug für die ehrenamtliche Tätigkeit dar:

1. **Gewaltenteilung**, Art. 20 Abs. 2 GG: Gesetzgebung (Bundestag, Landtag), Vollziehende Gewalt (Exekutive – Verwaltung), Rechtsprechung (Gerichte). Kommunen (Gemeinden, Samtgemeinden, Landkreise, Region Hannover) sind Teil der mittelbaren Landesverwaltung, das heißt **Rats-, Kreistags- bzw. Regionsarbeit ist Verwaltungstätigkeit**.
2. **Grundlagen** der kommunalen Selbstverwaltung: Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 57 Abs. 3 NV, § 2 NKomVG. „Die Gemeinden sind die Grundlage des demokratischen Staates“ – § 2 Abs. 1 NKomVG. Kommunen im Sinne des NKomVG sind: die Gemeinden, die Samtgemeinden, die Landkreise und die Region Hannover (§ 1 Abs. 1 NKomVG). Die **Gemeinden** haben im Rahmen der Gesetze **Allzuständigkeit** (§ 2 Abs. 2 NKomVG). Den **Landkreisen** und der Region Hannover obliegen die Aufgaben von **überörtlicher Bedeutung**, sie haben gegenüber den Gemeinden eine **Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion**, und erfüllen die kommunalen Aufgaben, die ihnen durch Gesetz übertragen werden (§ 3 Abs. 2 NKomVG). Hieraus folgen **Hoheitsrechte** der Kommunen: Gebiets-, Organisations-, Personal-, Finanz-, Rechtsetzungs- und Planungshoheit. Sie gehören zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung.
3. Wichtige **gesetzliche Grundlagen**:
 - Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)
 - Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung (KommHKVO)
 - Niedersächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (NKomZG)

- Niedersächsisches Kommunalwahlgesetz (NKWG) und Niedersächsische Kommunalwahlordnung (NKWO)
- Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz (NKAG)

4. **Gemeindearten – Gemeindeverbände – Kommunale Zusammenarbeit**

- a) kreisangehörige Gemeinde (§ 14 Abs. 1 NKomVG). Die Gemeinden können unterschiedliche Bezeichnungen führen, die entweder historisch überliefert sind oder vom Innenministerium verliehen werden (z. B. die Bezeichnung Stadt). Andere historische Bezeichnungen z. B. Hansestadt, Flecken.
- b) große selbständige Städte (§§ 14 Abs. 5, 17 NKomVG)
- c) selbständige Gemeinde (§§ 14 Abs. 3, 17 NKomVG)
- d) Kreisfreie Städte (§§ 14 Abs. 6, 18 NKomVG)
- e) Sonderstatus: Hannover (§ 15 NKomVG) und Göttingen (§ 16 NKomVG)
- f) Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände
 - Landkreise (§ 3 Abs. 1 NKomVG)
 - Region Hannover (§ 3 Abs. 1 NKomVG)
- g) Gemeindeverbände
 - Samtgemeinden (§ 2 Abs. 3 NKomVG)
- h) Kommunale Zusammenarbeit
 - Gemeinsame Unternehmen in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts – AöR (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 NKomZG)
 - Zweckverbände (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 NKomZG)
 - Zweckvereinbarung (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 NKomZG)

5. **Organe** der Kommunen (§ 7 Abs. 1 NKomVG)

- a) Vertretung (§§ 45 – 70 NKomVG) – Hauptorgan der Kommune (§ 45 Abs. 1 Satz 1 NKomVG)
- b) Hauptausschuss (§§ 74 – 79 NKomVG)
- c) Hauptverwaltungsbeamter (§§ 80 – 89 NKomVG)
Bezeichnungen in § 81 Abs. 2 Satz 3 NKomVG.
- a) Vertretung: in Gemeinden und Samtgemeinden: (Stadt-, Gemeinde-, Samtgemeinde-)Rat; im Landkreis: Kreistag, in der Region Hannover: Regionsversammlung

- b) Hauptausschuss: in Gemeinden und Samtgemeinden: Verwaltungsausschuss, im Landkreis: Kreisausschuss, in der Region Hannover: Regionsausschuss
- c) Hauptverwaltungsbeamter: in Gemeinden und Samtgemeinden: (Samtgemeinde-)Bürgermeister, in großen selbständigen und in kreisfreien Städten: Oberbürgermeister, in Landkreisen: Landrat, in der Region Hannover: Regionspräsident.
- d) In Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden kann für die Erledigung von Verwaltungstätigkeiten ein Gemeindedirektor bestellt werden.

6. **Aufgaben** der Gemeinden:

- a) Eigener Wirkungskreis (§ 5 NKomVG):
 - Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben (Ob und Wie stehen frei), wie Sportstätten, Museen, Badeanstalten, Musikanstalten.
 - Pflichtige Selbstaufgaben (Ob gesetzlich geregelt, Wie steht frei), wie Bauleitplanung, Straßenbau, Schulträger, Kindertagesstätten, Abwasserbeseitigung, Feuerschutz
- b) Übertragener Wirkungskreis (§ 6 NKomVG), wie Bau- und Gewerbeaufsicht, Meldewesen, Straßenverkehrsaufsicht, Wahlen von Landtag, Bundestag, Europaparlament.

7. **Vertretung:** Zuständigkeiten, Vorsitz und Verfahren

- a) Zuständigkeiten:
 - Aufgabenkatalog des § 58 Abs. 1 NKomVG; Gemeinderat darüber hinaus: Katalog des § 58 Abs. 2 NKomVG
 - Vorbehaltszuständigkeiten: § 58 Abs. 3 NKomVG
 - Vorlage durch den Hauptausschuss (§ 58 Abs. 3 Satz 3 NKomVG)
 - Überwachungsfunktion (§ 58 Abs. 4 NKomVG)
 - Personalrechtliche Befugnisse (§§ 107, 109 NKomVG)
 - Bestellung der Gleichstellungsbeauftragten (§§ 8, 9 NKomVG)
 - Durch Spezialgesetze, wie die Ernennung des Ortsbrandmeisters
- b) Vorsitz
 - Wahl aus der Mitte der Abgeordneten (§ 61 Abs. 1 NKomVG)

- c. Verfahren
 - Öffentlichkeit von Sitzungen (§ 64 NKomVG)
 - Ausnahme: nicht öffentliche Sitzung; Folgen bei Verstoß: Grundsätzlich Nichtigkeit des Beschlusses
 - Verfahrensregeln neben Regelungen im NKomVG: Örtliche Bestimmungen in der Hauptsatzung und in der Geschäftsordnung
- 8. **Mitglieder der Vertretung**, Mitgliedschaftsrechte und -pflichten
 - a) Gewählte Abgeordnete
 - b) Kraft Amtes der (Samtgemeinde-, Ober-)Bürgermeister bzw. Landrat/Regionspräsident (§ 45 NKomVG)
 - c) Zahl der Abgeordneten gestaffelt nach der Einwohnerzahl der Kommune (§ 46 NKomVG)
 - d) Rechte der Abgeordneten:
 - Freies Mandat (§ 54 Abs. 1 NKomVG)
 - Stimmrecht (§ 66 NKomVG)
 - Rederecht (Hauptsatzung und Geschäftsordnung der Vertretung)
 - Antragsrecht (§ 56 Satz 1 NKomVG)
 - Auskunftsrecht (§ 56 Satz 2 NKomVG)
 - Akteneinsichtsrecht (§ 58 Abs. 4 Satz 3 NKomVG)
 - Freistellungsanspruch (§ 54 Abs. 2 NKomVG)
 - Aufwandsentschädigung (§ 55 NKomVG) in Verbindung mit der vor Ort geltenden Satzung
 - Zusammenschluss zu Fraktionen und Gruppen (§ 57 NKomVG)
 - e) Pflichten
 - Amtsverschwiegenheit (§ 40 NKomVG)
 - Treuepflicht
 - Mitwirkungsverbot (§ 41 NKomVG)
 - Vertretungsverbot (§ 42 NKomVG)
 - Ordnungsgemäßes Verhalten (§ 63 NKomVG)
- 9. **Ausschüsse** der Vertretung und nach besonderen Rechtsvorschriften
 - a) Bildung von Ausschüssen (§ 71 NKomVG)

- b) Sitzverteilung auf die Fraktionen und Gruppen: Proportionalverfahren nach Hare/Niemeyer (§ 71 Abs. 2 – 4 NKomVG)
- c) Ausschussvorsitze: Verteilung auf die Fraktionen und Gruppen nach dem Höchstzahlenverfahren nach d'Hondt (§ 71 Abs. 8 NKomVG)
- c) Aufgaben:
 - Vorbereitung der Ratsbeschlüsse
 - Die Vertretung kann Zuständigkeiten des Hauptausschusses für bestimmte Gruppen von Angelegenheiten durch Hauptsatzung auf einen Ausschuss übertragen (beschließender Ausschuss – § 76 Abs. 3 NKomVG)
- d) Verfahren nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung (§ 72 NKomVG)
- e) Ausschüsse nach besonderen Rechtsvorschriften (§ 73 NKomVG): Werksausschuss, Schulausschuss, Jugendhilfeausschuss

10. Hauptausschuss

Zusammensetzung (§ 74 NKomVG)

- a) Hauptverwaltungsbeamter (Ober-/Samtgemeinde-)Bürgermeister, Landrat, Regionspräsident) als Vorsitzender
- b) Abgeordnete mit Stimmrecht (Beigeordnete)
- c) Abgeordnete mit beratender Stimme („Grundmandate“ nach § 71 Abs. 4 Satz 1 NKomVG)
- d) Beamte auf Zeit (Wahlbeamte) mit beratender Stimme nach Regelung durch die Hauptsatzung

Zuständigkeiten (§ 76 NKomVG)

- a) Vorbereitung Beschlüsse der Vertretung
- b) Lückenzuständigkeit (Angelegenheiten, für die weder u.a. Vertretung noch Hauptverwaltungsbeamter zuständig sind)
- c) Entscheidung über Widersprüche in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises
- d) Hinwirkung, dass die Tätigkeit der Ausschüsse aufeinander abgestimmt sind.

Verfahren (§ 78 NKomVG)

- a) Sitzungen sind nicht öffentlich (§ 78 Abs. 2 NKomVG)

- b) Beschlüsse im Umlaufverfahren sind möglich (§ 78 Abs. 3 NKomVG)
- c) Im Übrigen: Regelungen der Verfahren wie in der Vertretung (§ 78 Abs. 4 NKomVG)

11. Hauptverwaltungsbeamter

- a) Zuständigkeiten (§ 85 NKomVG), insbesondere:
 - Vorbereitung der Beschlüsse des Hauptausschusses (§ 85 Abs. 1 Nr. 1 NKomVG)
 - Ausführung von Beschlüssen der Vertretung, des Hauptausschusses und der Beschlüsse des beschließenden Ausschusses (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 NKomVG)
 - Ausführung von Weisungen von Aufsichtsbehörden (§ 85 Abs. 1 Nr. 6 NKomVG)
 - Führung der Geschäfte der laufenden Verwaltung (§ 85 Abs. 1 Nr. 7 NKomVG)
 - Leitung und Beaufsichtigung der Verwaltung (§ 85 Abs. 3 NKomVG). Jedoch zu beachten: die Vertretung beschließt über (allgemeine) Richtlinien, nach denen die Verwaltung geführt werden soll (§ 58 Abs. 1 Nr. 2 NKomVG).
 - Vertretung der Kommune in Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten und
 - Repräsentative Vertretung der Kommune (§ 86 NKomVG)
- b) Vertretung des Hauptverwaltungsbeamten
 - Repräsentative Vertretung: ehrenamtliche Vertreter (Abgeordnete) (§ 81 Abs. 2 NKomVG)
 - In der Vertretung wird der Hauptverwaltungsbeamte im Falle der Verhinderung nicht vertreten.
 - Allgemeine Vertretung in Verwaltungsangelegenheiten: Grundsätzlich ein Beamter der Kommune auf Zeit – Wahlbeamter oder eine vom Hauptverwaltungsbeamten beauftragte andere Person der Verwaltung (§ 81 Abs. 3 NKomVG)

12. Unmittelbare Beteiligung der Bürger in Angelegenheiten der Kommune

- a) Einwohnerantrag (§ 31 NKomVG)
- b) Bürgerbegehren (§ 32 NKomVG)
- c) Bürgerentscheid (§ 33 NKomVG)

- d) Anregungen, Beschwerden (§ 34 NKomVG)
- e) Einwohnerbefragung (§ 35 NKomVG)
- f) Beteiligung von Kindern und Jugendlichen (§ 36 NKomVG)
- g) Einwohnerfragestunde und Anhörung in der Vertretung (§§ 62 Abs. 1, 91 Abs. 5 NKomVG in Verbindung mit der Geschäftsordnung)
- h) Hilfe für die Einwohner in Verwaltungsangelegenheiten – Gemeinde als Anlaufstelle (§ 37 NKomVG)
- i) Verpflichtung zur ehrenamtlichen Tätigkeit (§ 38 NKomVG)

II. Einige praktische Hinweise für die Arbeit der Abgeordneten

1. Zusätzlich zu den Regelungen im NKomVG sind die Bestimmungen, die sich jede Kommune in der **Hauptsatzung** und in der **Geschäftsordnung** der Vertretung gibt, für die Arbeit in der Vertretung und in den Ausschüssen von Bedeutung. Diese Bestimmungen sollte der Abgeordnete regelmäßig präsent haben.
2. Der größte Teil der praktischen Arbeit in der Vertretung findet regelmäßig in den **Ausschüssen** statt. Daher sollten neue Mandatsträger bestrebt sein, sich in den Ausschuss oder die Ausschüsse entsenden zu lassen, die den Neigungen und den Interessen am ehesten entspricht.
3. Die **Faktionen** und **Gruppen** sind regelmäßig die **Machtzentren** der Vertretung. Die Meinungsbildung der jeweiligen Fraktion oder Gruppe findet in den Fraktions- oder Gruppensitzungen und -besprechungen und in den informellen Treffen statt.
4. Bei der **Antragstellung** zu bestimmten Themen oder Anliegen empfiehlt sich eine **gründliche Vorbereitung** und **konkrete Formulierung** des Beschlussantrages.
5. Zur Verfolgung bestimmter Anliegen (zum Beispiel Beratung und Beschlussfassung bestimmter Anträge zur Tagesordnung) sind **Fristen** zu beachten, die sich aus der Hauptsatzung und der Geschäftsordnung ergeben.
6. Bei Beratungen in nicht öffentlicher Sitzung besteht regelmäßig die Verpflichtung zur **Verschwiegenheit** über Verfahren und Beschlüsse. Die Verletzung der Vertraulichkeit kann eventuell strafrechtliche Folgen haben.

Haushalts- und Kassenverordnung

Im Zuge der Novellierung des NKomVG soll auch die Haushalts- und Kassenverordnung an die neue Terminologie der Kommunalverfassung angepasst und zugleich sollen inhaltliche Änderungen vorgenommen werden. Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieser Auflage lagen der Vorschlag des Innenministeriums zur Anpassung der Verordnung und die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände (AG KSV) dazu vor. Weitere grundlegende Veränderungen der Verordnung sind nicht zu erwarten. **Daher hat sich die Redaktion entschieden, die derzeitige Fassung zusammen mit dem gegenwärtigen Diskussionsstand des Verordnungsentwurfs abzudrucken.**

Diese Vorgehensweise erscheint auch deshalb angebracht, weil für die Beurteilung bestimmter Sachverhalte, die vor dem Inkrafttreten der Änderungen galten, die alte Rechtslage zu Grunde zu legen ist. Das gilt beispielsweise für die Interpretation der Jahresrechnungen der Kommunen bis einschließlich 2016 und der Berichte der kommunalen Rechnungsprüfung hierzu, die häufig erst geraume Zeit später vorliegen.

In dieser Auflage ist die derzeit geltende Haushalts- und Kassenverordnung enthalten. In den Fußnoten sind die geplanten Änderungen aufgeführt. In den Fußnoten sind nicht die zahlreichen Anpassungen an die Terminologie des NKomVG enthalten. Zu lesen sind statt:

- Rat – Vertretung
- Verwaltungsausschuss – Hauptausschuss
- Bürgermeister – Hauptverwaltungsbeamter
- Gemeinde – Kommune
- Gemeindekasse – Kommunalkasse.

Die AG KSV hat zu dem Verordnungsentwurf einige Vorschläge und Anregungen vorgetragen. Diese Anregungen sind in den Fußnoten stichwortartig angeführt. Texte, die in der abgedruckten GemHKVO geändert werden oder entfallen sollen, sind zur besseren Lesbarkeit kursiv gesetzt.