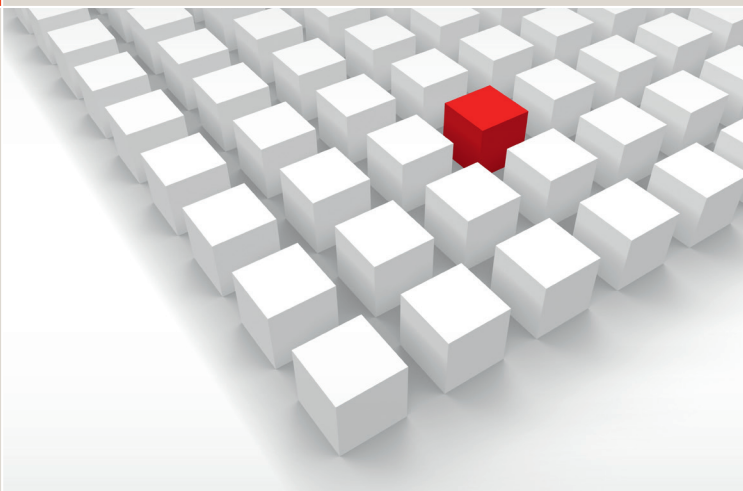


ALBERS · WITTKOP



Das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz

Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung

**Textausgabe mit einer Einführung und
Sachregister**

31. Auflage

 **BOORBERG**

Das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz

Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung

Textausgabe mit einer Einführung und Sachregister

Heinrich Albers

Beigeordneter a. D. des Niedersächsischen Landkreistages

Stefan Wittkop

Beigeordneter des Niedersächsischen Städtetages

31., aktualisierte Auflage, 2022

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek |
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
www.dnb.de abrufbar.

Das Werk ist bis zur 27. Auflage (2006) unter dem Titel „Hattendorff, Niedersäch-
sische Gemeindeordnung“ erschienen.

31. Auflage, 2022

ISBN 978-3-415-07148-3

E-ISBN 978-3-415-07149-0

© 1955 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist,
bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für
Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die
Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Dörr + Schiller GmbH, Curiestraße 4, 70563 Stuttgart | Druck und
Bindung: Kessler Druck + Medien, Michael-Schäffer-Straße 1, 86399 Bobingen

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Vorwort zur 31. Auflage

Die Corona-Pandemie, die im März 2020 offiziell von der WHO zu einer weltweiten Pandemie erklärt wurde, forderte ein schnelles Handeln der zuständigen Entscheidungsträger. Der Niedersächsische Landtag hat daher 2020 Sonderregelungen für den Zeitraum pandemischer Lagen eingeführt. Das Kommunalverfassungsrecht musste im Hinblick auf die Verfahrensvorschriften in den kommunalen Vertretungen angepasst werden. Entscheidungen über bestimmte Angelegenheiten können im Umlaufverfahren getroffen werden. Es kann angeordnet werden, dass alle oder einzelne Abgeordnete per Videokonferenztechnik an der Sitzung der Vertretung oder des Hauptausschusses teilnehmen können, soweit dies technisch möglich ist. Ebenfalls waren die Befugnisse der Verwaltungen zu ergänzen, um situationsgerecht auf veränderte Lagen reagieren zu können. Aufgrund des zusätzlichen Finanzbedarfs waren haushaltsrechtliche Restriktionen für die Aufnahme von Krediten und Liquiditätskrediten zu lockern.

Mit einer weiteren Novelle hat der Landtag im Oktober 2021 zusätzliche Änderungserfordernisse aufgegriffen. Diese betreffen insbesondere:

- die Stellung der Gleichstellungsbeauftragten,
- die Verkündung von Rechtsvorschriften,
- die Durchführung von Einwohnerbefragungen,
- die Erleichterungen bei der Stellung von Einwohneranträgen und Bürgerbegehren durch Wegfall des Kostendeckungsvorschlags,
- die Vorlage einer Kostenschätzung durch die Kommune bei Stellung von Einwohneranträgen und Bürgerbegehren,
- die Einschränkung der Angelegenheiten, zu denen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide durchgeführt werden können,
- die Vorschriften zur Bildung von Fraktionen und Gruppen in der Vertretung,
- die Erweiterung der Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen um die Wohnraumversorgung.

In der 31. Auflage werden diese und die seit der 30. Auflage erfolgten Änderungen und Ergänzungen der Kommunalverfassung dargestellt und aus der Sicht der kommunalen Praxis erläutert. Ferner werden die

Grundlagen des Kommunalrechts stichwortartig aufbereitet und praktische Hinweise für die Arbeit der Mitglieder der Vertretungen gegeben.

Sarstedt/Hannover, Oktober 2021

Heinrich Albers
Stefan Wittkop

Inhalt

Änderungsübersicht Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)	9
Änderungsübersicht Niedersächsisches Kommunalwahlgesetz (NKWG)	11
Einführung	13
Texte	
1. Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)	79
2. Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung (KomHKVO)	223
Sachregister	273

Änderungsübersicht

Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)

vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576)

Änderungen seit 2010

Lfd. Nr. der Änderung	Datum des Gesetzes	Fundstelle Nds. GVBl. Seite	Geänderte Normen
1	13.10.2011	353	in Art. 29, § 11, § 59, § 61, § 75, § 91, § 105, § 148
2	17.11.2011	422	in Art. 10, § 107
3	03.04.2012	46	§ 164
4	18.07.2012	252	in Art. 4, § 160, § 161
5	18.07.2012	279	in Art. 4, § 6, § 111, § 116, § 164, § 166, § 169
6	06.12.2012	518	in Art. 3, § 107, § 146
7	12.12.2012	589	in Art. 7, § 160
8	31.10.2013	258	in Art. 1, § 80
9	16.12.2013	307	in Art. 1, § 80, § 81, § 110, § 130, § 176, § 181
10	22.10.2014	291	in Art. 4, § 17
11	16.12.2014	431	in Art. 2, § 163
12	16.12.2014	434	in Art. 2, § 169
13	12.11.2015	307	in Art. 2, § 169
14	12.11.2015	311	in § 4, § 161
15	26.10.2016	226	in Art. 1, §§ 8, 9, 10, 11, 41, 42, 58, 64, 81, 82, 84, 85, 88, 90, 91, 93, 94, 96, 98, 106, 107, 109, 110, 112, 117, 125, 128, 129, 130, 131, 133, 135, 136, 138, 141, 142, 143, 145, 148, 152, 155, 158, 160, 161, 163, 166, 168, 169, 178, 179, 180
16	02.03.2017	48	in Art. 2, § 111

17	28.02.2018	22	in Art. 2, § 8
18	20.06.2018	113	in Art. 2, § 163
19	27.03.2019	70	in Art. 2, § 48
20	11.09.2019	258	in Art. 6, § 180
21	24.10.2019	300	in Art. 5, § 169
22	24.10.2019	309	in Art. 2, § 111
23	15.07.2020	244	in Art. 10, Inhaltsverzeichnis, §§ 80, 161, § 182 angefügt
24	17.02.2021	64	in Art. 2, §§ 80, 182
25	28.04.2021	240	in Art. 4, § 164
26	10.06.2021	368	in Art. 4, § 182
27	13.10.2021	700	in Art. 1: §§ 8, 9, 11, 31, 32, 33, 35, 54, 60, 71, 75, 80, 81, 83, 89, 91, 93, 98, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 128, 136, 137, 147, 161, 176, 178, 179, 182

Änderungsübersicht Niedersächsisches Kommunalwahlgesetz (NKG)

i. d. F. vom 24.02.2006 (Nds. GVBl. S. 91)

Änderungen seit 2010

Lfd. Nr. der Änderung	Datum des Gesetzes	Fundstelle Nds. GVBl. Seite	Geänderte Normen
1	13.10.2011	353	Anpassung des Gesetzes an das NKomVG
2	19.06.2013	160	Wiedereinführung der Stichwahl bei Direktwahlen
3	16.12.2013	307	in Art. 2, § 2, § 6, § 9, § 43, § 45 b, § 45 d, § 45 i, § 52c
4	28.01.2014	35	Neufassung des Gesetzes
5	17.09.2015	186	in Art. 3, § 18
6	15.07.2020	244	in Art. 11, § 52
7	10.12.2020	477	in Art. 14, §§ 28, 46, 53
8	10.06.2021	368	in Art. 2, §§ 32, 52c, 52d

Einführung

A. Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)

Der Niedersächsische Landtag hat am 08.12.2010 als erstes Land in der Bundesrepublik eine einheitliche Kommunalverfassung beschlossen, die für alle kommunalen Gebietskörperschaften in Niedersachsen in gleicher Weise gilt. Damit hat er die 1955 geschaffene Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO), die 1958 erlassene Niedersächsische Landkreisordnung (NLO) und das Gesetz über die Region Hannover von 2001 aufgehoben. Zwar haben auch andere Länder Regelungen zu den Gemeinden und Landkreisen in einem Kommunalgesetz verankert, in diesen Ländern sind jedoch getrennte Regelungen für die Gemeinden/Städte und Landkreise enthalten. Niedersachsen hat den Weg beschritten, für alle kommunalen Gebietskörperschaften in Niedersachsen (Gemeinden, Samtgemeinden, Städte, selbständigen Gemeinden, großen selbständigen Städte, kreisfreien Städte, Landkreise und die Region Hannover) einheitliches Recht zu schaffen und die Gremien bei allen Besonderheiten einheitlich zu benennen (Vertretung, Abgeordnete, Hauptausschuss, Hauptverwaltungsbeamte).

Sachsen-Anhalt hat 2014 ebenfalls den niedersächsischen Weg beschritten, und ein umfassendes Kommunalverfassungsgesetz erlassen (Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt – Kommunalverfassungsgesetz – KVG LSA – vom 17.06.2014, GVBl. S. 288).

I. Die Regelungen des NKomVG im Überblick

Mit Ausnahme der Zweckverbände und der kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts können alle kommunalen Körperschaften auf ein einheitliches Kommunalverfassungsrecht zurückgreifen. Um dieses Vorhaben zu verwirklichen, mussten einheitliche Begriffe und Legaldefinitionen eingeführt werden.

1. Einheitliche Begriffe und Legaldefinitionen

– Kommunen

Für die Gemeinden, Städte, Samtgemeinden, Landkreise und die Region Hannover führt das NKomVG den Sammelbegriff „Kommunen“ ein. Mit dieser einheitlichen Begriffsbestimmung ist auch klar gestellt, dass neben den Gemeinden auch die Samtgemeinden, die

Landkreise und die Region Hannover „Kommunen“ sind und als gleichberechtigte Träger der Selbstverwaltung ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung wahrnehmen mit dem Ziel, das Wohl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu fördern (§ 1 NKomVG).

– Vertretung/Abgeordnete

§ 45 Abs. 1 NKomVG stellt klar, dass die Vertretung das **Hauptorgan** der Kommune ist. Mitglieder der Vertretung sind die gewählten Abgeordneten sowie kraft Amtes die Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte. Mit dieser Formulierung ist gesetzlich bestimmt, dass die **Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte** zwar Mitglied der Vertretung ist, aber nicht „Abgeordnete/r“. Bei der Entscheidung der Frage, ob die Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte bei einer bestimmten Angelegenheit mit abstimmen darf, ist zu prüfen, ob das Gesetz die Mitglieder der Vertretung benennt (was dazu führt, dass die Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte mit abstimmen darf), oder ob nur die Abgeordneten benannt sind, sie/er also nicht mitentscheiden darf.

Die **Abgeordneten** tragen in den Gemeinden und Samtgemeinden die Bezeichnung Ratsfrau oder Ratsherr; in den Landkreisen die Bezeichnung Kreistagsabgeordnete oder Kreistagsabgeordneter und in der Region Hannover die Bezeichnung Regionsabgeordnete oder Regionsabgeordneter.

Die Vertretung trägt in den Gemeinden, großen selbständigen und kreisfreien Städten die Bezeichnung „Rat“, in Samtgemeinden „Samtgemeinderat“, in Landkreisen „Kreistag“ und in der Region Hannover „Regionsversammlung“.

– Hauptausschuss

Der Hauptausschuss führt in den Gemeinden, großen selbständigen und kreisfreien Städten die Bezeichnung „Verwaltungsausschuss“, in Samtgemeinden „Samtgemeindeausschuss“, im Landkreis „Kreis-ausschuss“ und in der Region Hannover „Regionsausschuss“.

– Hauptverwaltungsbeamte

Die direkt gewählte Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte heißt in den Gemeinden „Bürgermeister/in“, in den großen selbständigen und kreisfreien Städten „Oberbürgermeister/in“, in Samtgemeinden „Samtgemeindebürgermeister/in“, im Landkreis „Landrätin/Landrat“ und in der Region Hannover „Regionspräsident/in“.

- Sonderstatus von Hannover und Göttingen
Die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Göttingen haben einen Sonderstatus. Die **Landeshauptstadt Hannover** gehört der Region Hannover an, die besonderen Vorschriften über die Region Hannover befinden sich in den §§ 3, 15 und 159 ff. NKomVG. § 3 NKomVG trägt die Überschrift „Landkreise, Region Hannover“. Damit wird die Region Hannover in kommunalverfassungsrechtlicher Hinsicht wie ein Landkreis behandelt. Auf die Landeshauptstadt Hannover finden aber trotz der Regionsangehörigkeit die für kreisfreie Städte geltenden Vorschriften Anwendung, soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist.
Eine Sonderstellung nimmt auch die **Stadt Göttingen** ein. Sie gehört dem Landkreis Göttingen an. Auch auf die Stadt Göttingen sind die für kreisfreie Städte geltenden Vorschriften anzuwenden, soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist. Besondere Regelungen für Göttingen enthalten die §§ 16 und 168 ff. NKomVG. Für die Stadt Hannover und die Stadt Göttingen gelten hinsichtlich der Aufgabenstellung und daraus folgend der Kostenregelungen einige Sondervorschriften, die im neunten Teil des NKomVG bestimmt sind.

2. Änderungen des NKomVG seit 2011

Das NKomVG wurde seit dem Inkrafttreten 2010 mehrfach geändert.¹ Neben technischer Änderungen sollten vor allem folgende Ziele erreicht werden:

- Stärkung der Gleichstellungsbeauftragten in den Kommunen,
- mehr direkte Bürgerbeteiligung und
- Erleichterungen bei der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen.²

Die Corona-Pandemie 2020 machte Verfahrenserleichterungen für die kommunalen Gremien und Änderungen im kommunalen Haushaltsrecht notwendig.

Die NKomVG-Novelle 2021 schafft insbesondere Rechtssicherheit im Bereich der Verkündung. (§ 11 NKomVG).

In den nachfolgenden Ausführungen ist der aktuelle Regelungsstand des NKomVG enthalten.

¹ Vgl. Änderungsübersicht auf Seite 9–10.

² LtDrs. 17-5423, S. 17.

3. Wesentlicher Inhalt der einzelnen Teile des Gesetzes

3.1 Erster Teil: Grundlagen der Kommunalverfassung

Der erste Teil enthält die **Grundlagen der Kommunalverfassung**. Er nimmt Bezug auf die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen, die in Art. 28 Grundgesetz und Art. 57 der Niedersächsischen Verfassung festgeschrieben sind. Danach haben die **Gemeinden** das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu regeln (**Allzuständigkeit**). Die **Gemeindeverbände**, wozu u. a. auch die Landkreise und die Region Hannover gehören, genießen materiell das gleiche Selbstverwaltungsrecht, allerdings bezogen auf den ihnen **gesetzlich übertragenen Aufgabenkreis** (überörtliche Aufgaben, Ausgleichsfunktion, Ergänzungsfunktion). Der **Niedersächsische Staatsgerichtshof** hat in mehreren Entscheidungen die Stellung der Kommunen in verfassungsrechtlicher Hinsicht hervorgehoben und bestärkt. Die Kommunalverfassung bekennt sich ausdrücklich zu einem **Staatsaufbau „von unten nach oben“**; indem in § 2 Abs. 1 NKomVG bestimmt ist, dass die Gemeinden „**die Grundlage des demokratischen Staates sind**“. Die Kommunen haben in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohnerinnen und Einwohner erforderlichen sozialen, kulturellen, sportlichen und wirtschaftlichen öffentlichen Einrichtungen bereitzuhalten. Der Aufgabenradius der Kommunen bezieht sich auf diejenigen des eigenen Wirkungskreises, wozu die freiwillig wahrgenommenen Selbstverwaltungsaufgaben und die den Kommunen durch Gesetz als Selbstverwaltungsaufgaben zugewiesenen eigenen Angelegenheiten gehören. Ferner haben die Kommunen bestimmte staatliche Aufgaben wahrzunehmen, diese gehören zum übertragenen Wirkungskreis.

Die Kommunen als Körperschaften des öffentlichen Rechts handeln durch ihre **Organe**. Organstellung haben die **Vertretung** als das **Hauptorgan**, der **Hauptausschuss** und die **Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte**. Die übrigen Mitarbeitenden der Kommunalverwaltung, auch die Beamtinnen und Beamten auf Zeit (Wahlbeamtinnen und Wahlbeamte), üben ihr Amt „In Vertretung“ oder „Im Auftrag“ der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten aus und bringen das in der Unterschrift von Dokumenten und Schreiben zum Ausdruck. In ihrer/seiner Organstellung bereitet die Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte die Beschlüsse des Hauptausschusses vor und führt die Beschlüsse der Vertretung und des Hauptausschusses aus (§ 85 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 u. 2 NKomVG).

Um die Gleichstellung von Mann und Frau zu verwirklichen, haben die Kommunen **Gleichstellungsbeauftragte** zu bestellen. Gleichstellungsbeauftragte können haupt- oder nebenberuflich beschäftigt werden. Ab 1. November 2016 haben alle Landkreise, die Region Hannover und alle Städte, Gemeinden und Samtgemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern Gleichstellungsbeauftragte hauptberuflich zu beschäftigen. Der Beschäftigungsumfang für hauptberuflich beschäftigte Gleichstellungsbeauftragte wurde auf mindestens 50 % einer Vollzeitkraft festgelegt. Der Hauptausschuss kann eine ständige Stellvertreterin der hauptberuflich beschäftigten Gleichstellungsbeauftragten bestellen. Für abgegrenzte Aufgabenbereiche können weitere Stellvertreterinnen bestellt werden. Die Abberufung einer hauptberuflichen Gleichstellungsbeauftragten bedarf der Mehrheit der Mitglieder der Vertretung (absolute Mehrheit). In den übrigen Gemeinden, den Samtgemeinden und Städten können ehrenamtliche Gleichstellungsbeauftragte bestellt werden. Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden sind von der Pflicht, Gleichstellungsbeauftragte zu ernennen, ausgenommen.

Um ihre eigenen Angelegenheiten zu regeln, können die Kommunen Rechtsnormen in Form von **Satzungen** erlassen. Satzungen haben für ihren Geltungsbereich die gleiche Rechtsstellung und Rechtswirkung wie förmliche Gesetze, die von den Parlamenten des Bundes oder Landes beschlossen worden sind. Der rechtliche Unterschied zwischen (förmlichen) Gesetzen und Satzungen bzw. Verordnungen besteht darin, dass Gesetze von den dafür zuständigen Parlamenten des Bundes und Landes aufgrund ihrer Stellung als „Staat“ erlassen werden, die Kommunen aber als Teil des Landes eine gesetzliche Ermächtigung zum Erlass von Satzungen benötigen. Satzungen können im Aufgabenbereich des eigenen Wirkungskreises aufgrund der generellen Ermächtigung im § 10 NKomVG, Verordnungen im übertragenen Wirkungskreis aufgrund spezieller Ermächtigung im jeweiligen Fachgesetz erlassen werden. In diesen Satzungen kann auch ein Zwang zum Anschluss eines Grundstückes an bestimmte Ver- und Entsorgungsanlagen und ähnliche dem öffentlichen Wohl dienende Einrichtungen angeordnet werden (**Anschlusszwang**). Ebenso kann angeordnet werden, dass diese Einrichtungen auch zu benutzen sind (**Benutzungszwang**), wenn dafür ein dringendes öffentliches Bedürfnis besteht.

Als **Gemeindearten** benennt das NKomVG:

- **Kreisangehörige Gemeinden.** Das sind Gemeinden und Städte einschließlich der Samtgemeinden und ihrer Mitgliedsgemeinden, die einem Landkreis angehören.
- **Regionsangehörige Gemeinden.** Das sind Gemeinden und Städte einschließlich der Landeshauptstadt in der Region Hannover.
- **Selbständige Gemeinden.** Gemeinden und Samtgemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, die einem Landkreis oder der Region Hannover angehören, haben die Rechtsstellung einer selbständigen Gemeinde. Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern kann auf Antrag durch Beschluss der Landesregierung diese Rechtsstellung verliehen werden. Selbständige Gemeinden nehmen einen Teil der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wahr, die ansonsten der jeweilige Landkreis oder die Region Hannover zu erledigen hätte.
- **Große selbständige Städte.** Den Städten Celle, Cuxhaven, Goslar, Hameln, Hildesheim und Lingen (Ems) sowie der Hansestadt Lüneburg ist die Stellung einer großen selbständigen Stadt zuerkannt worden. Mit Ausnahme der Stadt Lingen (Ems) handelt es sich um Städte, die vor der Einkreisung im Zuge der Gebietsreform der 1970-er Jahre kreisfreie Städte waren. Auch die großen selbständigen Städte nehmen einige Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wahr, die sonst der Landkreis zu erledigen hätte. Auf die Erledigung der Selbstverwaltungsaufgaben hat die Stellung einer selbständigen Gemeinde oder großen selbständigen Stadt folglich keinen Einfluss.
- **Kreisfreie Städte.** Kreisfreie Städte sind die Städte Braunschweig, Delmenhorst, Emden, Oldenburg (Oldenburg), Osnabrück, Salzgitter, Wilhelmshaven und Wolfsburg. Die kreisfreien Städte erfüllen neben ihren Aufgaben als Gemeinden in ihrem Gebiet alle Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises der Landkreise.

Die Städte Hannover und Göttingen haben jeweils einen Sonderstatus. Die Stadt Hannover ist Landeshauptstadt, aber regionsangehörige Gemeinde. Sie hat bei bestimmten Aufgaben die Rechtsstellung einer kreisfreien Stadt (§ 15 Abs. 2 Satz 1 NKomVG). Die Stadt Göttingen gehört dem Landkreis Göttingen an. Die für kreisfreie Städte geltenden Vorschriften sind auf die Stadt Göttingen anzuwenden, soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist (§ 16 Abs. 2 NKomVG).

3.2 Zweiter Teil: Benennung, Sitz, Hoheitszeichen

Jede Kommune führt ihren bisherigen **Namen**. Auf Antrag einer Gemeinde oder eines Landkreises kann das für Inneres zuständige Ministerium den Namen der Gemeinde oder des Landkreises ändern. Der Name der Samtgemeinde kann durch Änderung der Hauptsatzung geändert werden.

Will ein Landkreis den **Sitz der Kreisverwaltung** ändern, so ist dafür die Genehmigung der Landesregierung erforderlich.

Kommunen können **Wappen** und **Flaggen** führen, sie sind berechtigt, diese zu ändern oder neue anzunehmen.

3.3 Dritter Teil: Gebiete

Das Gebiet der Gemeinde bilden die Grundstücke, die nach gelten dem Recht zu ihr gehören. Das Gebiet des Landkreises besteht aus den Gebieten der kreisangehörigen Gemeinden und darüber hinaus zu den zum Landkreis gehörenden gemeindefreien Gebieten und Grundstücken. Das Gebiet der Region Hannover besteht aus den Gebieten der regionsangehörigen Gemeinden und Städte.

Im Hinblick auf die Ausübung des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen durch ehrenamtlich tätige Mitglieder der Vertretung ist in § 23 Abs. 2 und 3 NKomVG festgelegt, dass das Gebiet der Gemeinde so bemessen sein soll, dass die **örtliche Verbundenheit** der Einwohnerinnen und Einwohner gewahrt und die **Leistungsfähigkeit der Gemeinde** zur Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Gleiches gilt für die Festlegung des Gebietes des Landkreises. Bei Überlegungen zu einer Gebietsreform sind folglich beide Elemente, die örtliche Verbundenheit der Einwohnerinnen und Einwohner mit der Kommune und die Leistungsfähigkeit, zu berücksichtigen. Auch die ehrenamtlich tätigen Mitglieder der Vertretungen müssen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben einen Bezug zu den Einwohnerinnen und Einwohnern und Bürgerinnen und Bürgern ihres Gebietes haben, um deren Anliegen wirkungsvoll vertreten zu können. Zur Leistungsfähigkeit gehören die verwaltungsmäßige, organisatorische und finanzielle Fähigkeit. Das Land hat nach Art. 57 und 58 NV dafür zu sorgen, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen gewährleistet ist und eine **finanzielle Mindestausstattung** besteht. Das hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof in mehreren Entscheidungen ausdrücklich betont.

Grundsätzlich soll jedes Grundstück zu einer Gemeinde gehören. Aus Gründen des öffentlichen Wohls können jedoch Grundstücke außerhalb

einer Gemeinde verbleiben oder ausgegliedert werden (**gemeindefreie Grundstücke und Gebiete**). In diesem Fall regelt eine Verordnung des für Inneres zuständigen Ministeriums die Verwaltung dieser Gebiete.

Wenn erforderlich, können **Gebietsänderungen** vorgenommen werden. Nach Art. 59 NV können aus Gründen des **Gemeinwohls** (§ 24 NKomVG nennt hier bei sonst gleichem Wortlaut „Aus Gründen des **öffentlichen Wohls** ...“) Gemeinden und Landkreise aufgelöst, vereinigt oder neu gebildet und Gebietsteile von Gemeinden oder Landkreisen umgegliedert werden. Gebietsänderungen bedürfen eines Gesetzes. Gebietsteile können auch durch Vertrag der beteiligten Gemeinden oder Landkreise mit Genehmigung des Landes umgegliedert werden. Vor der Änderung von Gemeindegebieten ist die Bevölkerung der beteiligten Gemeinden zu hören (Art. 59 NV). Das NKomVG regelt im Einzelnen das Verfahren und die Verfahrensschritte.

3.4 Vierter Teil: Einwohnerinnen und Einwohner, Bürgerinnen und Bürger

Das NKomVG **differenziert** zwischen **Einwohnerinnen und Einwohnern** und **Bürgerinnen und Bürgern**. Einwohnerinnen und Einwohner einer Kommune ist, wer in dieser Kommune den Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt hat. Bürgerin und Bürger einer Kommune ist darüber hinaus ein/e zur Wahl der Vertretung dieser Kommune Berechtigte/r.

Die Niedersächsische Gemeindeordnung benannte für die Gemeinden die „Einwohner und Bürger“, die Niedersächsische Landkreisordnung für die Kreisebene nur den „Kreiseinwohner“. Das NKomVG hat diese Differenzierung zwischen der Gemeinde- und Kreisebene aufgehoben. Die zur Wahl des Kreistages bzw. in der Region Hannover der Regionsversammlung Berechtigten sind Kreis- bzw. Regionsbürgerinnen und -bürger.

Personen, die sich um eine Gemeinde besonders verdient gemacht haben, kann das **Ehrenbürgerrecht** verliehen werden. Eine solche Ehrung ist für die Kreisebene nicht vorgesehen.

Alle Einwohnerinnen und Einwohner sind berechtigt, die **öffentlichen Einrichtungen** der Kommune zu **benutzen**. Personen, die nicht Einwohnerin und Einwohner sind, haben keinen Rechtsanspruch auf Benutzung der öffentlichen Einrichtungen der Kommune. Ihnen kann die Benutzung jedoch ebenfalls gestattet werden. Gleichzeitig sind die Einwohnerinnen und Einwohner aber auch verpflichtet, die **Gemeindelasten** zu **tragen**. Zu den Gemeindelasten gehört auch die Entrichtung

der Steuern. Die Erhebung der Grundsteuer und der Gewerbesteuer steht ausschließlich den Gemeinden und Städten zu. Die Gemeinden und Landkreise können darüber hinaus örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern erheben, wobei die Jagdsteuer ausschließlich den Landkreisen, die Hundesteuer allein den Gemeinden zugewiesen ist.

Jede Person kann sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit **Anregungen** und **Beschwerden** in Angelegenheit der Kommune an die Vertretung wenden, also eine **Petition** an diese richten. Antragstellende sind von der Kommune darüber zu informieren, wie die Anregung oder die Beschwerde behandelt wurde.

Alle Einwohnerinnen und Einwohner, die mindestens 14 Jahre alt sind und seit mindestens drei Monaten den Wohnsitz in der Kommune haben, können beantragen, dass die Vertretung bestimmte Angelegenheiten berät (**Einwohnerantrag**). Mit einem **Bürgerbegehren** kann beantragt werden, dass Bürgerinnen und Bürger über eine Angelegenheit ihrer Kommune entscheiden, also ihre Entscheidung an die Stelle der Entscheidung der Vertretung stellen („**Direkte Demokratie**“). Gegenstand eines solchen Bürgerbegehrens können aber nur Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises (freiwillige oder pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten) der Kommune sein. Zum 1. November 2016 wurde neu eingeführt, dass die **Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte** die Bürgerinnen und Bürger, die ein Bürgerbegehren einreichen wollen, auf Verlangen in rechtlichen Fragen des Bürgerbegehrens zu **beraten** haben. Kosten werden hierfür nicht erhoben. Ab dem 1. November 2021 ist dem Begehren eine von der Verwaltung zu erstellende Kostenschätzung beizufügen. Der Negativkatalog von kommunalen Aufgaben, zu denen die Stellung eines Begehrens nicht zulässig ist, wurde erweitert. Das Gesetz regelt im Einzelnen die Verfahren für ein Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid. Die NKomVG-Novelle 2021 führt neu einen Ratsbürgerentscheid ein, der von der Vertretung initiiert werden kann.

Der **Bürgerentscheid** findet an einem Sonntag in der Zeit von 8:00 Uhr bis 18:00 Uhr statt. Eine Abstimmung in Briefform ist zu ermöglichen.

In Angelegenheiten der Kommune kann die Vertretung auch eine Befragung der Einwohnerinnen und Einwohner, die mindestens 14 Jahre alt sind und seit mindestens drei Monaten den Wohnsitz in der Kommune haben, beschließen (**Einwohnerbefragung**). Die NKomVG-Novelle sieht vor, dass die Einwohnerbefragung auf einen Teil des Personenkreises der zu befragenden Einwohnerinnen und Einwohner beschränkt

werden kann. Kinder und Jugendliche sollen in Gemeinden und Samtgemeinden bei Planungen und Vorhaben, die deren Interessen berühren, in angemessener Weise beteiligt werden. Ab 01.11.2021 kann die Befragung auf einen Teil des im Gesetz bezeichneten Personenkreises (Satz 1 dieses Absatzes) beschränkt werden.

In allen Verwaltungsangelegenheiten sollen die Gemeinden ihren Einwohnerinnen und Einwohnern behilflich sein, auch wenn sie für die Durchführung von bestimmten Verwaltungsverfahren nicht zuständig sind. Auch haben sie Vordrucke für Anträge, Anzeigen und Meldungen, die ihnen von anderen Behörden überlassen werden, bereitzuhalten (**Gemeinde als Anlaufstelle**).

Das NKomVG bekennt sich ausdrücklich dazu, **dass ehrenamtliche Tätigkeit „eine wesentliche Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung“** ist (§ 38 Abs. 1 NKomVG). Insoweit besteht eine inhaltliche Verknüpfung zum Gebietsbestand der Kommune (§ 23 Abs. 2 und 3 NKomVG) – „örtliche Verbundenheit“.

Grundsätzlich sind alle **Bürger verpflichtet, Ehrenämter** und sonstige ehrenamtliche Tätigkeiten für die Kommune zu **übernehmen** und auszuüben. Für die ehrenamtliche Tätigkeit gilt die **Amtsverschwiegenheit**, ein **Mitwirkungsverbot** für bestimmte Beratungen und Entscheidungen und ein **Vertretungsverbot**, wenn Ansprüche und Interessen von Dritten gegenüber der Kommune geltend gemacht werden sollen. Ehrenamtlich Tätige sind auf diese Pflichten hinzuweisen. Das **Mitwirkungsverbot** bezieht sich auf die **unzulässige Beteiligung bei Entscheidungen**, die den Betroffenen selbst angehen, ferner seine Ehegatten oder Lebenspartner, nahe Verwandte oder bei Vertretungsmacht den durch Vollmacht Vertretenen. Bei Verwandtschaft gilt das Mitwirkungsverbot bis zum dritten Verwandtschaftsgrad oder bei Verschwägerten während des Bestehens der Ehe oder Lebenspartnerschaft bis zum zweiten Grad.³

3 Der Grad der Verwandtschaft bestimmt sich nach § 1589 Abs. 1 Satz 2 BGB nach der Zahl der sie vermittelnden Geburten. Es wird zwischen Verwandten der „aufsteigenden“ und der „absteigenden“ Linie unterschieden. Verwandte des Betroffenen sind in aufsteigender gerader Linie: Eltern (1. Grad), Großeltern (2. Grad) usw., in der Seitenlinie: Tante/Onkel (3. Grad), Cousine/Cousin (4. Grad), Großtante/Großonkel (4. Grad).

In der absteigenden geraden Linie sind verwandt: Kinder (1. Grad), Enkelkinder (2. Grad), Urenkel (3. Grad), in der Seitenlinie: Geschwister (2. Grad), Nichte/Neffe (3. Grad), Großnichte/Großneffe (4. Grad).

Adoptierte Kinder haben nach § 1754 Abs. 1 BGB die rechtliche Stellung eines ehelichen Kindes und sind damit in rechtlicher Hinsicht verwandt.

Ehrenamtlich Tätigen steht ein Anspruch auf **Ersatz der Auslagen** einschließlich der Aufwendungen für eine Kinderbetreuung und eines nachgewiesenen Verdienstausschlags zu. Sie können darüber hinaus eine angemessene Aufwandsentschädigung erhalten. In einer Satzung ist festzulegen, in welcher Höhe die Aufwandsentschädigung gewährt werden darf.

3.5 Fünfter Teil: Innere Kommunalverfassung

Erster Abschnitt: Vertretung

Nach Einführung der Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten im Jahre 1996 gab es gelegentlich Diskussionen darüber, welches das **Hauptorgan** der Kommune ist. Einzelne Hauptverwaltungsbeamte reklamierten diese Position für sich, da auch sie direkt gewählt seien. § 45 Abs. 1 Satz 1 NKomVG stellt klar, dass die Vertretung das Hauptorgan der Kommune ist. Der Vertretung gehören die **gewählten Abgeordneten** sowie **kraft Amtes** die **Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte** an. Die traditionelle Bezeichnung der Abgeordneten hat das NKomVG beibehalten. Sie tragen in Gemeinden, Samtgemeinden und Städten die Bezeichnung **Ratsfrau** oder **Ratsherr**, in den Landkreisen die Bezeichnung **Kreistagsabgeordnete** oder **Kreistagsabgeordneter** und in der Region Hannover die Bezeichnung **Regionsabgeordnete** oder **Regionsabgeordneter**.

Das NKomVG gibt die **Zahl der Abgeordneten** in der Vertretung nach der Größe der Gemeinden und Städte bzw. der Landkreise und der Region Hannover vor. Die Kommunen können von dieser gesetzlichen Zahl der Abgeordneten abweichen. Die Zahl der zu wählenden Abgeordneten kann um 2, 4 oder 6 verringert werden. Die Entscheidung, die spätestens 18 Monate vor dem Ende der laufenden Wahlperiode zu treffen ist, gilt für die kommende Wahlperiode. Hierzu ist der Erlass einer Satzung notwendig. Werden Gemeinden oder Landkreise vereinigt oder neu gebildet oder Samtgemeinden neu gebildet, zusammengeschlossen oder umgebildet, so kann die Zahl der zu wählenden Abgeordneten bis zum Ende der nächsten allgemeinen Wahlperiode um 2, 4 oder 6 erhöht werden.

Die **Verteilung der zu vergebenen Sitze** in der Vertretung ist in § 36 des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes (NKWG) geregelt. Danach werden die im Wahlgebiet (Ortschaft/Stadtbezirk, Gemeinde/Stadt, Landkreis, Region Hannover) zu vergebenen Sitzen auf die Wahlvorschläge der Parteien und Wählergruppen verteilt. Die Zahl der gültigen Stimmen, die ein Wahlvorschlag erhalten hat, wird mit der Gesamtzahl der zu vergebenen Sitze vervielfacht und durch die Zahl

der gültigen Stimmen für alle Wahlvorschläge geteilt (**Verfahren Hare/Niemeyer**). Jeder Wahlvorschlag erhält zunächst so viele Sitze, wie ganze Zahlen auf ihn entfallen. Die weiteren noch zu vergebenen Sitze sind den Wahlvorschlägen in der Reihenfolge der höchsten Zahlenbruchteile zuzuteilen. Bei gleichen Zahlenbruchteilen entscheidet das von der Wahlleitung zu ziehende Los. Bei Wahlvorschlägen von Parteien und Wählergruppen wird als Stimmenzahl des Wahlvorschlages die Gesamtzahl der für die Liste und für ihre Bewerberinnen und Bewerber abgegebenen Stimmen zugrunde gelegt (§ 36 NKWG).

Bei **Entscheidungen der Vertretung** stellt sich in einzelnen Fällen die Frage, ob die **Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte mitzuzählen** ist. Die Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte gehört kraft Amtes der Vertretung an, ist aber nicht „Abgeordnete/r“. Sie/Er ist folglich in den Fällen, in denen für Wahlen, Abstimmungen oder Anträge eine bestimmte Mehrheit oder Minderheit vorgeschrieben ist, mitzuzählen, soweit nichts anderes vorgeschrieben ist. Der Gesetzgeber hat dann z. B. formuliert: „Mehrheit der Mitglieder der Vertretung“ – § 67 Satz 3 NKomVG. Sind nur die Abgeordneten ohne die Person der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten gemeint, steht im Gesetz der Begriff „Abgeordnete/r“. Geht es bei einer Abstimmung um eine Frage, die die **Person der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten** betrifft, darf diese/r nicht mitwirken (§ 41 NKomVG – Mitwirkungsverbot). Klargestellt wurde, dass im Falle einer Entscheidung über die Abwahl der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten oder bei dessen Antrag auf Ruhestand aus besonderen Gründen dieser bei der Ermittlung der Quoren in der Vertretung nicht mitzuzählen ist (§ 82 Abs. 2, § 84 NKomVG). Es ist folglich zu unterscheiden, ob es sich hier um eine **persönliche Angelegenheit** handelt, die die jeweilige Person betrifft, oder ob es um das **Amt** der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten geht. Bei der Entscheidung über die Entlastung der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten im Rahmen der Beschlussfassung über den Jahresabschluss (§ 129 Abs. 1 NKomVG) geht es z. B. um das Amt, nicht um die Person der/des Amtsträgerin/Amtsträgers. Anders ist der Fall zu beurteilen, wenn der Hauptverwaltungsbeamtin/dem Hauptverwaltungsbeamten persönliche Unregelmäßigkeiten angelastet werden.

Die **allgemeine Wahlperiode der Abgeordneten** beträgt fünf Jahre. Die allgemeine Wahlperiode beginnt jeweils am 1. November des Jahres, in das die allgemeine Wahlperiode fällt (beginnend am 1. November 2011).

Bis zum 31.12.2013 betrug die Wahlzeit der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten acht Jahre. Mit dem Gesetz zur Änderung kommunalverfassungs-, kommunalwahl- und beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften vom 16.12.2013 wurde die Wahlzeit der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten an die Dauer der allgemeinen Wahlperiode der Abgeordneten (fünf Jahre) angepasst. Für die Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamten, deren Wahlzeit nach dem 30.10.2014 ablief, galten Sonderregelungen. Zum Beginn der allgemeinen Wahlperiode der kommunalen Vertretungen am 01.11.2021 ist die Sonderregelung für diese betroffenen Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamten abgelaufen, sodass dann die Wahlzeit der Abgeordneteninnen und Abgeordneten mit denen der Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamten grundsätzlich gleich ist.⁴ Findet eine Wahl der Hauptverwaltungsbeamtinnen und der Hauptverwaltungsbeamten der allgemeinen Wahlperiode der Abgeordneten statt, gelten besondere Regelungen (§ 80 Abs. 3 NKomVG).

Das **aktive Wahlrecht** zur Wahl der Vertretung beginnt mit der Vollendung des 16. Lebensjahres. Wer am Wahltag mindestens 18 Jahre alt ist, kann als Abgeordnete/r gewählt werden (**Wählbarkeit – passives Wahlrecht**). Das NKomVG regelt im Einzelnen, wer vom aktiven oder passiven Wahlrecht ausgeschlossen ist. Eine Abgeordnete/ein Abgeordneter kann jederzeit schriftlich gegenüber der Hauptverwaltungsbeamtin/dem Hauptverwaltungsbeamten seinen Verzicht auf seinen Sitz in der Vertretung erklären. Weitere Gründe für einen Sitzverlust und das Ruhen der Mitgliedschaft in der Vertretung sind geregelt.

Die Mitglieder der Vertretung haben ein sog. **freies Mandat**, das bedeutet, dass sie ihre Tätigkeit im Rahmen der Gesetze nach ihrer freien, nur durch Rücksicht auf das öffentliche Wohl geleiteten Überzeugung ausüben. Sie sind nicht an Verpflichtungen gebunden, durch die die Freiheit ihrer Entschließung als Mitglieder der Vertretung beschränkt wird. Es darf niemand daran gehindert werden, das Amt eines Mitgliedes der Vertretung zu übernehmen und auszuüben. Den Abgeordneten ist die für ihre Tätigkeit notwendige freie Zeit zu gewähren. Abgeordnete der Vertretung üben ihr Amt nicht als ehrenamtliche Tätigkeit aus, gleichwohl

4 Ein Sonderfall ist beispielsweise bei der Stadt Celle gegeben. Die Amtszeit des Oberbürgermeisters, der am 11.09.2016 gewählt wurde, endet planmäßig am 30.10.2026.

sind die Vorschriften über die ehrenamtliche Tätigkeit (Amtsverschwiegenheit, Mitwirkungsverbot, Vertretungsverbot) auf sie anzuwenden.

Die Abgeordneten haben auch einen **Anspruch auf Zahlung einer Entschädigung (§ 55 NKomVG)**. Diese kann ganz oder teilweise pauschal gewährt werden. 2010 wurde neu eingeführt, dass das Land die Höhe der Aufwandsentschädigung, die den Abgeordneten zusteht, nicht mehr vorgibt. (Auch bei dieser Regelung ist die Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte ausgenommen, für sie/ihn gelten besondere Bestimmungen über die Besoldung und Gewährung einer Aufwandsentschädigung.) Das für Inneres zuständige Ministerium beruft jeweils vor dem Ende einer allgemeinen Wahlperiode sachverständige Personen in eine Kommission, die bis zum Beginn der neuen Wahlperiode Empfehlungen zur Ausgestaltung und Höhe der Entschädigung gibt. Diese Empfehlungen werden vom für Inneres zuständigen Ministerium veröffentlicht. (Empfehlung für die Kommunalwahlperiode vom 1.11.2021 bis 31.10.2026: Bekanntmachung des für Inneres zuständigen Ministeriums vom 20.07.2021, Nds. MBl. 2021, S. 1238.) Die Kommunen haben die Höhe der Entschädigung jeweils in einer Satzung zu regeln (sog. Aufwandsentschädigungssatzung).

Die **Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte** lädt die Abgeordneten unter **Mitteilung der Tagesordnung** schriftlich oder durch ein elektronisches Dokument zu Sitzungen **ein**. Einzelheiten dazu sind in der Geschäftsordnung zu regeln. Den Vorsitz in der Vertretung führt eine Abgeordnete/ein Abgeordneter.

Das NKomVG regelt auch im Einzelnen, welche **Antrags- und Auskunftsrechte** die Mitglieder der Vertretung und die **Fraktionen und Gruppen** haben (§ 56 NKomVG). Zwei oder mehr Abgeordnete können sich zu einer Fraktion oder Gruppe zusammenschließen. Fraktionen und Gruppen wirken bei der Willensbildung und der Entscheidungsfindung in der Vertretung, im Hauptausschuss und in den Ausschüssen mit.

Den Fraktionen und Gruppen können **Zuwendungen** zu den Sach- und Personalkosten gewährt werden. Diese Zuwendungen dürfen aber nur für Zwecke der Fraktion, nicht jedoch für Zwecke der Partei oder Wählergemeinschaft, die die Fraktion oder Gruppe trägt, ausgegeben werden. Hier ist eine strenge Differenzierung angebracht, um eine verdeckte Parteienfinanzierung auszuschließen. Diese Zahlungen werden auch regelmäßig vom Rechnungsprüfungsamt geprüft.

Mit Inkrafttreten des NKomVG haben alle Abgeordnete das Recht, an den Sitzungen des Hauptausschusses als **Zuhörer/in** teilzunehmen (§ 78 Abs. 2 NKomVG).

Von besonderer Bedeutung ist der Katalog über die **Zuständigkeit der Vertretung**. § 58 Abs. 1 NKomVG regelt im Einzelnen, wofür die Vertretung **ausschließlich zuständig** ist und worüber sie auch ausschließlich beschließt. Nach § 58 Abs. 2 NKomVG gelten für den Rat der Gemeinden und Städte noch über den Katalog des Abs. 1 hinausgehende Zuständigkeiten, z. B. Benennung von Gemeindeteilen, Straßen und Plätzen, soweit nicht ein Ortsrat zuständig ist, Entscheidungen über Bauleitpläne oder Verleihung und Entziehung von Ehrenbürgerrechten. Es handelt sich bei den Zuständigkeiten der Vertretung und des Rates um die wichtigsten kommunalen Angelegenheiten. Von besonderer Bedeutung ist der Erlass von Satzungen und Verordnungen, die Erhebung öffentlicher Abgaben (Gebühren, Beiträge und Steuern) und Umlagen, der Erlass der Haushaltssatzung und der Beschluss über den Jahresabschluss.

Die Vertretung kann Angelegenheiten, für die der Hauptausschuss, ein (beschließender) Ausschuss nach § 76 Abs. 3 NKomVG, ein Betriebsausschuss oder die Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte zuständig sind, **im Einzelfall** an sich ziehen und die **Beschlussfassung vorbehalten**. Es muss sich jeweils um Einzelfälle, nicht jedoch um ganze Zuständigkeitsbereiche, handeln (§ 58 Abs. 3 NKomVG). Die Vertretung überwacht darüber hinaus die Durchführung ihrer Beschlüsse sowie den sonstigen Ablauf der Verwaltungsangelegenheiten. Zu diesem Zweck kann die Vertretung vom Hauptausschuss oder von der Hauptverwaltungsbeamtin/vom Hauptverwaltungsbeamten die erforderlichen Auskünfte verlangen. Wenn ein Viertel der Mitglieder der Vertretung (bei der Bemessung der Zahl der Mitglieder der Vertretung ist die Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte mitzuzählen) oder eine Fraktion oder Gruppe dies verlangt, ist einzelnen Abgeordneten Einsicht in die Akten zu gewähren. Diese Rechte gelten nicht für Angelegenheiten, die der Geheimhaltung unterliegen (§ 58 Abs. 4 NKomVG).

Das Gesetz bestimmt im Einzelnen die **Verfahrensregeln** in der Vertretung. Einzelheiten dazu können darüber hinaus in einer Geschäftsordnung der Vertretung festgelegt werden. Eine Geschäftsordnung wird regelmäßig zu Beginn einer neuen Kommunalwahlperiode von der Vertretung beschlossen.

Durch die Novelle 2016 wurde die Bestimmung eingeführt, dass in öffentlichen Sitzungen der Vertretung **Bildaufnahmen** zulässig sind, wenn sie die Ordnung der Sitzung nicht gefährden (§ 64 Abs. 2 NKomVG). **Film- und Tonaufnahmen** von den Mitgliedern der Vertretung mit dem Ziel der Berichterstattung sind in öffentlichen Sitzungen nur zulässig, soweit die Hauptsatzung dies bestimmt. Abgeordnete der Vertretung (nicht die Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte als Mitglied der Vertretung) können verlangen, dass die Aufnahme ihres Redebeitrages oder die Veröffentlichung der Aufnahme unterbleibt.

Geregelt ist auch der Fall, wann die **Vertretung aufgelöst** ist. Sie ist aufgelöst, wenn mehr als die Hälfte der Sitze unbesetzt ist. In diesem Fall stellt die Kommunalaufsichtsbehörde die Auflösung lediglich fest. Darüber hinaus kann die Landesregierung eine Vertretung auflösen, wenn diese **dauernd beschlussunfähig** ist, obwohl mehr als die Hälfte der Sitze besetzt ist, oder wenn eine ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben der Kommune auf andere Weise nicht gesichert werden kann. Im Zuge eines (gescheiterten) Abwahlverfahrens der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten kann sich die Vertretung selbst auflösen. Hierfür ist ein Beschluss mit der Mehrheit von drei Vierteln der Mitglieder der Vertretung erforderlich. Auch in diesem Fall darf die Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte mit abstimmen.

Zweiter Abschnitt: Ausschüsse der Vertretung

Die Vertretung kann aus der Mitte der Abgeordneten **Ausschüsse** bilden. Zur Bildung bestimmter Ausschüsse ist die Vertretung verpflichtet (**Pflichtausschüsse**) Ausschüsse nach besonderen Rechtsvorschriften – sind zum Beispiel der Schulausschuss nach § 110 Nds. Schulgesetz und der Jugendhilfeausschuss nach § 70 ff. SGB VIII). In den Fachgesetzen ist geregelt, welche Mitglieder diesen Ausschüssen angehören müssen. Die Vertretung bestimmt darüber hinaus, welche **freiwilligen Ausschüsse** gebildet werden sollen und legt auch die Zahl der Sitze in den Ausschüssen fest. Die Sitze eines jeden Ausschusses werden entsprechend dem Verhältnis der Mitgliederzahl der einzelnen Fraktionen oder Gruppen zur Mitgliederzahl aller Fraktionen und Gruppen verteilt. Die Mehrheitsverhältnisse der Stärke der Fraktionen und Gruppen, die sich in der Vertretung ergeben, müssen sich auch in der Besetzung der Ausschüsse widerspiegeln (**Spiegelbildlichkeit**). Das Verfahren richtet sich

nach dem rechnerischen Verfahren nach **d'Hondt**. Die Sitze eines jeden Ausschusses werden auf die Fraktionen und Gruppen nach der Reihenfolge der Höchstzahlen verteilt, die sich durch Teilung der Mitgliederzahlen der Fraktionen und Gruppen durch 1, 2, 3 usw. ergeben.⁵ Über die Zuteilung übrig bleibender Sitze entscheidet bei gleichen Höchstzahlen das Los, das die oder der Vorsitzende der Vertretung zieht.

Wer Mitglied in den einzelnen Ausschüssen wird, bestimmen die Fraktionen und Gruppen. Fraktionen und Gruppen, auf die bei der Sitzverteilung in einem Ausschuss kein Sitz entfallen ist, sind berechtigt, in den Ausschuss ein zusätzliches Mitglied zu entsenden, das allerdings nur eine beratende Stimme hat (sog. **Grundmandat**).

Die Fraktionen und Gruppen benennen auch die **Vorsitzenden der Ausschüsse**. Dabei erhält jede Fraktion oder Gruppe so viele Ausschussvorsitze entsprechend dem Verhältnis der Mitgliederzahl der Fraktion oder Gruppe zur Mitgliederzahl aller Fraktionen und Gruppen. Auch hier richtet sich die Berechnung der Anzahl der Vorsitze der Ausschüsse für die einzelnen Fraktionen oder Gruppen nach der Methode von **d'Hondt**. Bei gleichen Höchstzahlen entscheidet das Los. Die Fraktionen und Gruppen benennen die Ausschüsse, deren Vorsitz sie beanspruchen, in der Reihenfolge der Höchstzahlen. Dieses Verfahren wird auch **Zugreifverfahren** genannt.

Vergleich der Berechnungsmethoden nach Hare/Niemeyer und d'Hondt:

Verfahren Hare/Niemeyer (nach § 36 NKWG anzuwenden bei der Zahl der zu vergebenden Mandate auf die Wahlvorschläge der Parteien und Wählergruppen):

Nach diesem Verfahren wird die Zahl der gültigen Stimmen, die ein Wahlvorschlag erhalten hat, mit der Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze vervielfacht und durch die Zahl der gültigen Stimmen auf alle Wahlvorschläge verteilt. Jeder Wahlvorschlag erhält zunächst so viele Sitze, wie ganze Zahlen auf ihn entfallen. Die weiteren noch zu vergebenden Sitze sind den Wahlvorschlägen in der Reihenfolge der höchsten Zahlenbruchteile zuzuteilen. Bei gleichen Zahlenbruchteilen wird ein Losentscheid durchgeführt.

5 Vgl. Berechnungsbeispiel auf Seite 30–31.

Formel (mit Beispielsberechnung):

Gesamtzahl der zu vergebenden Mandate (z. B. 32)

multipliziert mit

der Zahl der Stimmen des Wahlvorschlages (z. B. 8.000)

dividiert durch

die Gesamtzahl der abgegebenen gültigen Stimmen (14.000)

ergibt

die Quote (z. B. 18,286 und damit eine Mandatszahl von 18)

Gesamtzahl der Mandate	Zahl der Stimmen des Wahlvorschlages	Gesamtzahl der gültigen Stimmen aller Wahlvorschläge	Quote ($a \times b \div c$)	Zahl der Mandate der Wahlvorschläge
a	b	c	d	e
32	(A) 8.000	14.000	18,286*	18*
32	(B) 3.500	14.000	8,000	8
32	(C) 2.500	14.000	5,714	6

* (Wahlvorschlag C hat mit -,714 einen höheren Zahlenbruchteil als Wahlvorschlag A mit -,286 und erhält daher das noch zu vergebende – 32. – Mandat.)

Verfahren d'Hondt (anzuwenden bei der Besetzung des Hauptausschusses, bei der Besetzung der Ausschüsse der Vertretung – § 71 Abs. 2 NKomVG – und bei der Zuteilung der Zahl der Vorsitze der Ausschüsse – § 71 Abs. 8 NKomVG):

Die Mandate oder Ausschussvorsitze werden in der Reihenfolge der Höchstzahlen zugeteilt, die sich durch Teilung der Mitgliederzahl der Fraktionen und Gruppen durch 1, 2, 3, usw. geben. Bei gleichen Höchstzahlen entscheidet das Los.

	Fraktion/ Gruppe A 20		Fraktion/ Gruppe B 9		Fraktion/ Gruppe C 6	
	Mandate in der Vertretung					
Divisor		Sitz		Sitz		Sitz
1	20	1	9	3	6	5

2	10	2	4,5	7	3	10*
3	6,7	4	3	10*	2,0	
4	5	6	2,25	14	1,5	
5	4	8	1,8		1,2	
6	3,3	9	1,5		1,0	
7	2,9	12	1,3		0,9	
8	2,5	13	1,13		0,75	
9	2,2	15	1,0		0,7	
10	2,0		0,9		0,6	
Gesamt- zahl der Sitze		Fraktion A 9		Fraktion B 4		Fraktion C 2

* Hinweis: Da sich bei der Zuteilung der Sitze 10 und 11 derselbe Teiler ergibt, hätte bei einem Ausschuss oder bei der Zuteilung der Ausschussvorsitze von lediglich 10 das Los entscheiden müssen. Bei einer Losentscheidung zugunsten der Fraktion B hätte diese 3 Sitze/Ausschussvorsitze, die Fraktion C lediglich 1 Sitz/Ausschussvorsitz erhalten. Auf die Fraktion A wären 6 Sitze/Ausschussvorsitze entfallen.

Im vorstehenden Beispiel einer Berechnung nach der Methode d'Hondt erhielten bei der **Verteilung von 5 Ausschussvorsitzen** die Fraktion A den 1., 2. und 4. Vorsitz, die Fraktion B den 2. und die Fraktion C den 5.

Die Vertretung kann durch einstimmigen Beschluss u. a. bestimmen, dass von den Regelungen der Bestimmung der Ausschusssitze ein **abweichendes Verfahren** angewandt wird (z. B. das mathematische Verfahren Hare/Niemeyer statt d'Hondt). In der Praxis wird das jedoch nur in Ausnahmefällen vorkommen.

Die **Ausschüsse** können von der Vertretung jederzeit **aufgelöst** und neu gebildet werden. Ein Ausschuss muss neu besetzt werden, wenn seine Zusammensetzung nicht mehr dem Verhältnis der Stärke der Fraktionen und Gruppen der Vertretung entspricht und ein Antrag auf Neu-besetzung gestellt wird.

Das Verfahren in den Ausschüssen wird in der Geschäftsordnung geregelt. Hier ist auch zu bestimmen, ob die Sitzungen öffentlich oder nicht öffentlich sind.

Das NKomVG hat die Möglichkeit eröffnet, dass der Hauptausschuss Ausschüssen die Zuständigkeit für bestimmte Entscheidungen, für die