

ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

STUDI



JESSER

Das Niedersächsische Kommunalrecht

Aufbaumuster und Prüfungsklausuren

 BOORBERG

Das Niedersächsische Kommunalrecht

Aufbaumuster und Prüfungsklausuren

Prof. Dr. Michael Jesser

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.

ISBN 978-3-415-07083-7

E-ISBN 978-3-415-07084-4

© 2021 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zu-
gelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt ins-
besondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikro-
verfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen
Systemen.

Titelfoto: © luismoliner0 – stock.adobe.com | Satz: abavo GmbH, Nebel-
hornstraße 8, 86807 Buchloe | Druck und Bindung: Laupp & Göbel GmbH,
Robert-Bosch-Straße 42, 72810 Gomaringen

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

Vorwort

Mit dem vorliegenden Prüfungslehrbuch soll dem vielfältig geäußerten Wunsch von Studentinnen und Studenten sowohl der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen (HSVN) als auch des Niedersächsischen Studieninstituts e. V. (NSI) nachgekommen werden, eine Anhandgabe in der Form von Aufbaumustern wie auch Musterklausuren für das Kommunalrecht zu erhalten. So legt der Autor in seiner Eigenschaft als Fachkoordinator für Kommunalrecht an der HSVN und des NSI eine Zusammenstellung der wichtigsten Aufbaumuster im Kommunalrecht vor. Speziell dieses Studienfach zählt mit zu den prüfungsrelevantesten Bereichen in der kommunalen Ausbildung. Insofern wird den Teilnehmerinnen und Teilnehmern für eine erfolgreiche Prüfung empfohlen, sich speziell vertiefte Kenntnisse in diesem Rechtsgebiet zu erarbeiten. Allerdings führt selbst ein breit angelegtes Wissen über mögliche Rechtsgrundlagen nicht automatisch zu einer guten Prüfungsleistung, wenn z. B. der gewählte Aufbau nicht stimmig ist. Insofern wird den Studentinnen und Studenten bzw. Lehrgangsteilnehmerinnen und -teilnehmern eine Orientierung für einen gelungenen Prüfungsaufbau geboten.

Ebenso werden vertiefte Kenntnisse im vorliegenden Rechtsgebiet auch speziell von den Ausbildungsverwaltungen gefordert, um einen späteren Einsatz in der Praxis gewährleisten zu können. So wird die Anfertigung von Vorlagen für die Organe der Kommune auch in der Zukunft ein Hauptaufgabenfeld der Absolventinnen und Absolventen sein. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind daher auch für einen späteren Einsatz in der Praxis gut beraten, sich speziell mit den Problemstellungen dieses Rechtsgebiets auseinanderzusetzen.

Das vorliegende Praxislehrbuch bietet zunächst jeweils anhand der Curricula der Lehrgänge an der HSVN und des NSI einen Überblick über die prüfungsrelevanten Rechtsbereiche des Kommunalrechts. Sodann wird der Prüfungsaufbau erläutert und anhand von Musterklausuren ergänzt. Dadurch soll den Teilnehmerinnen und Teilnehmern ein wichtiges Instrument an die Hand gegeben werden, um eine qualifizierte Gliederung ihrer jeweils anzufertigenden Prüfungsleistung erstellen zu können. Dabei sind die Aufbaumuster nicht nur in einer typischen Klausursituation zu verwenden, sondern können auch in der Regel uneingeschränkt für Aktenvorträge und Referate verwendet werden.

Ich hoffe, sowohl den Studentinnen und Studenten der HSVN als auch den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des NSI mit dem vorliegenden Prüfungslehrbuch speziell die Unsicherheit nehmen zu können, wie eine Prüfungsleistung aus dem Bereich des Kommunalrechts anzufertigen ist. Insofern verknüpfe ich die Erstellung des Werkes mit der Hoffnung, ihnen sowohl einen kleinen Baustein zur Unterstützung für einen erfolgreichen Studienabschluss an die Hand zu geben als auch für die spätere praktische Arbeit eine Erinnerungshilfe zu bieten. Zum Schluss noch einen besonderen Dank an meine großartigen Söhne David und Simon Jesser für die notwendigen Formatierungsarbeiten.

Braunschweig im Jahr 2021

Der Autor

Inhaltsverzeichnis

A.	Die Curricula an der HSVN und am NSI	11
B.	Prüfungsleistung im Kommunalrecht	17
I.	Die kommunalrechtliche Klausur	17
II.	Der praktische Fall und das Referat	18
C.	Die Prüfung der formellen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen der Vertretung	19
I.	Verbandszuständigkeit	19
1.	Sachliche Zuständigkeit	19
2.	Örtliche Zuständigkeit	21
II.	Organzuständigkeit	22
III.	Beschlussfähigkeit	26
1.	Die grundsätzliche Möglichkeit der Erweiterung der Tagesordnung	31
2.	Die Erweiterung der Tagesordnung aufgrund eines Eilfalls	31
3.	Die Erweiterung der Tagesordnung aufgrund eines dringenden Falls	33
a)	Zu Beginn der Sitzung	33
b)	Durch Beschluss mit einer $\frac{2}{3}$ Mehrheit	34
c)	Vorliegen eines dringenden Grundes	34
IV.	Vorbereitung durch den Hauptausschuss	36
V.	Abstimmung oder Wahl	37
1.	Die Abstimmung	37
2.	Die Wahl	39
VI.	Mitwirkungsverbot	41
1.	Anwendbarkeit des § 41 NKomVG	41
2.	Persönlicher Anwendungsbereich	41
3.	Sachlicher Anwendungsbereich	42
4.	Ausnahmetatbestände	43
5.	Rechtsfolge	44
6.	Aufbaumuster für die Prüfung eines Mitwirkungsverbot	44
VII.	Öffentlichkeit	44
VIII.	Sonstiges	47
D.	Die Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit	49

E.	Handlungsempfehlung für die Hauptverwaltungsbeamtin bzw. den Hauptverwaltungsbeamten	51
I.	Prüfungseinstieg	51
II.	Aufbaumuster für das Einschreiten der Hauptverwaltungsbeamtin bzw. des Hauptverwaltungsbeamten	55
F.	Beanstandung der Kommunalaufsicht	57
I.	Prüfungseinstieg	57
II.	Aufbaumuster für die Beanstandung	59
G.	Musterklausuren	61
I.	Die Prüfung der formellen und materiellen Rechtmäßigkeit ...	61
	Fragestellung	61
	Sachverhalt.	62
	Lösungshinweis	62
II.	Die Handlungsempfehlung für die Hauptverwaltungsbeamtin bzw. den Hauptverwaltungsbeamten bei einem Beschluss.	66
	Fragestellung	66
	Sachverhalt.	66
	Lösungshinweis	68
III.	Handlungsempfehlung für die Hauptverwaltungsbeamtin bzw. den Hauptverwaltungsbeamten bei mehreren Beschlüssen ...	72
	Fragestellung	72
	Sachverhalt.	72
	Lösungshinweis	76
IV.	Handlungsempfehlung für die Hauptverwaltungsbeamtin bzw. den Hauptverwaltungsbeamten bei mehreren Beschlüssen.	84
	Fragestellung	84
	Sachverhalt.	84
	Lösungshinweis	88
V.	Das Einschreiten der Kommunalaufsicht bei einem Beschluss.	95
	Fragestellung	95
	Sachverhalt.	95
	Lösungshinweis	97
VI.	Das Einschreiten der Kommunalaufsicht bei mehreren Beschlüssen.	101
	Fragestellung und Sachverhalt	101
	Lösungshinweis	103

H.	Sonstiges	109
I.	Die beratenden Ausschüsse	109
	1. Die Sitzverteilung nach § 71 II NKomVG	110
	Ausgangsfall	110
	Abwandlung	111
	2. Die Sonderregel des § 71 III NKomVG	112
	3. Die Sitzverteilung nach § 71 IV NKomVG	113
	4. Die Besetzung von gemischten Ausschüssen nach § 71 VII NKomVG	114
	5. Der Ausschussvorsitz nach § 71 VIII NKomVG	115
	6. Aktueller Gesetzesentwurf vom 26. 04. 2021	116
	Ausgangsfall	117
	Abwandlung	118
II.	Beschließende Ausschüsse nach § 76 III NKomVG	119
III.	Die konstituierende Sitzung der Vertretung	119
IV.	Satzungen	120
	1. Die Prüfung von Satzungsbeschlüssen	122
	2. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Satzung	124
I.	Die praktische Prüfung der Verwaltungsfachangestellten	127
	Aufgabenstellung	127

A. Die Curricula an der HSVN und am NSI

Im ersten Trimester werden im Bachelorstudiengang „**Allgemeine Verwaltung**“ im Modul „Staats- und Kommunalrecht I“ – Teilmodul „Kommunalrecht I“ folgende Qualifikationsziele angestrebt und folgende Inhalte aus dem Bereich des Kommunalrechts behandelt:

Qualifikationsziele:

Nach Abschluss des Teilmoduls können die Studierenden:

- die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung generell und anhand verschiedener Einzelfälle erklären
- die Aufgaben der Kommunen im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich bestimmen und voneinander abgrenzen
- die Zusammensetzung und die Arbeitsabläufe innerhalb der Kommunalorgane und sonstigen Gremien der Kommune bestimmen
- die Rechtmäßigkeit kommunalen Handelns überprüfen
- die Problemfelder bei Aufgaben der Kommunen nicht nur rechtlich, sondern auch hinsichtlich aktueller gesellschaftlicher Herausforderungen (z. B. demografischer Wandel, sinkende Bereitschaft zur Wahrnehmung von Ehrenämtern) erfassen

Inhalte:

- Garantie der kommunalen Selbstverwaltung
- Kommunen und deren Aufgaben (eigener und übertragener Wirkungsbereich)
- Organe der Kommunen, insbesondere Wahl, Aufgaben und Zusammensetzung
- Entscheidung kommunaler Organe und Überprüfung deren Rechtmäßigkeit

Die Inhalte sind im Rahmen der Präsenzlehre und des Selbststudiums zu bearbeiten, wobei die Teilnehmerin bzw. der Teilnehmer eigenverantwortlich sicherzustellen hat, dass sie bzw. er nach Abschluss der Veranstaltung über die notwendigen Kenntnisse verfügt. Die nachfolgenden Aufbaumuster sollen dabei als Hilfestellung dienen, sind jedoch nicht schematisch auf den Einzelfall anzuwenden.

Im vierten Trimester werden im Bachelorstudiengang „**Allgemeine Verwaltung**“ im Modul „Staats- und Kommunalrecht II“, Teilmodul „Kommunalrecht II“ folgende Qualifikationsziele und Inhalte aus dem Bereich des Kommunalrechts vermittelt:

Qualifikationsziele:

Nach Abschluss des Moduls können die Studierenden

- die verschiedenen Aufsichtsmittel hinsichtlich deren Voraussetzungen und deren Anwendung voneinander unterscheiden
- die Rechte der Einwohnerinnen bzw. Einwohner und Bürgerinnen bzw. Bürger erfassen und voneinander abgrenzen
- Satzungen hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit überprüfen

Inhalte:

- Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden, Arten und Anwendung von Aufsichtsmitteln
- Einwohnerinnen bzw. Einwohner und Bürgerinnen bzw. Bürger (inklusive Einwohnerantrag, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid)
- Satzungsrecht (insbesondere Rechtmäßigkeit von Satzungen)

Im sechsten Trimester werden im Bachelorstudiengang „**Allgemeine Verwaltung**“ im Modul „Staats- und Kommunalrecht II“, Teilmodul „Kommunalrecht II“ folgende Qualifikationsziele und Inhalte aus dem Bereich des Kommunalrechts vermittelt:

Qualifikationsziele:

Nach Abschluss des Moduls können die Studierenden

- die verschiedenen Formen wirtschaftlicher Betätigung der Kommunen voneinander unterscheiden
- das Zusammenspiel der Organe und sonstigen Gremien der Kommune nicht nur auf rechtlicher Basis, sondern auch in den praktischen Abläufen verstehen

Inhalte:

- wirtschaftliche Betätigung von Kommunen
- praktische Betrachtung des Zusammenspiels der Organe und sonstigen Gremien der Kommune

Ergänzt wird die Vorlesung um eine Übung zum Kommunalrecht, die die Erarbeitung von Rechtsgutachten anhand öffentlich-rechtlicher Fälle mit den inhaltlichen Schwerpunkten der Veranstaltungen „Kommunalrecht II und III“ zum Inhalt hat.

Im Bachelorstudiengang „**Verwaltungsbetriebswirtschaft**“ werden im Trimester 1 im Modul „Staats- und Kommunalrecht I“, Teilmodul „Kommunalrecht I“ folgende Qualifikationsziele angestrebt und folgende Inhalte behandelt:

Qualifikationsziele:

Nach Abschluss des Teilmoduls können die Studierenden:

- die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung generell und anhand verschiedener Einzelfälle erklären
- die Aufgaben der Kommunen im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich bestimmen und voneinander abgrenzen
- die Zusammensetzung und die Arbeitsabläufe innerhalb der Kommunalorgane und sonstigen Gremien der Kommune bestimmen
- die Rechtmäßigkeit kommunalen Handelns überprüfen
- die Problemfelder bei Aufgaben der Kommunen nicht nur rechtlich, sondern auch hinsichtlich aktueller gesellschaftlicher Herausforderungen (z. B. demografischer Wandel, sinkende Bereitschaft zur Wahrnehmung von Ehrenämtern) erfassen

Inhalte:

- Garantie der kommunalen Selbstverwaltung
- Kommunen und deren Aufgaben (eigener und übertragener Wirkungsbereich)
- Organe der Kommunen, insbesondere Wahl, Aufgaben und Zusammensetzung
- Entscheidung kommunaler Organe und Überprüfung deren Rechtmäßigkeit

Im Studiengang „**Verwaltungsbetriebswirtschaft**“ wird im sechsten Trimester im Teilmodul „Kommunalrecht und Kommunalwissenschaften II“ auf folgende Qualifikationsziele abgestellt bzw. auf folgende Inhalte eingegangen:

Qualifikationsziele:

Nach Abschluss des Moduls können die Studierenden

- die verschiedenen Aufsichtsmittel hinsichtlich deren Voraussetzungen und deren Anwendung voneinander unterscheiden
- die Rechte der Einwohnerinnen bzw. Einwohner und Bürgerinnen bzw. Bürger erfassen und voneinander abgrenzen
- die verschiedenen Formen wirtschaftlicher Betätigung der Kommunen voneinander abgrenzen
- das Zusammenspiel der Organe und sonstigen Gremien der Kommune nicht nur auf rechtlicher Basis, sondern auch in den praktischen Abläufen verstehen
- Satzungen hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit überprüfen

Inhalte:

- Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden, Arten und Anwendung von Aufsichtsmitteln
- Einwohnerinnen, Einwohner, Bürgerinnen und Bürger (inklusive Einwohnerantrag, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid)
- wirtschaftliche Betätigung von Kommunen
- praktische Betrachtung des Zusammenspiels der Organe und sonstigen Gremien der Kommune
- Satzungsrecht (insbesondere Rechtmäßigkeit von Satzungen)

Hinsichtlich der Curricula der Lehrgänge am Niedersächsischen Studieninstitut für kommunale Verwaltung e. V. wird aufgrund der Vielzahl der Angebote auf die zu Beginn des Kurses von den Lehrenden gehaltene Einleitung verwiesen. Für die im Kurs zu prüfenden Anspruchsgrundlagen können die vorliegenden Aufbaumuster verwendet werden, wobei jedoch die Eindringungstiefe zu beachten ist. Beispielhaft werden die Lehrpläne für folgende Kurse dargestellt:

Lehrplan für Dienstanfängerinnen / Dienstanfänger, Einführungskurs:

- Einführung: Kommunale Selbstverwaltung, Aufgaben der Gemeinde, Arten der Gemeinden, Gemeindeverbände, Gebiete der Gemeinden
- Einwohnerinnen und Einwohner sowie Bürgerinnen und Bürger, ehrenamtliche Tätigkeit, Mandatsträgerinnen und Mandatsträger
- innere Verfassung der Gemeinde: Rat, Verwaltungsausschuss, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister
- Satzungen
- Aufsicht des Staates

Lehrplan für Verwaltungsfachangestellte:

- Einführung: Kommunale Selbstverwaltung, Aufgaben der Kommunen, Arten der Gemeinden und Gemeindeverbände, Gebiete der Kommune
- Einwohnerinnen, Einwohner und Bürgerinnen, Bürger, ehrenamtliche Tätigkeit
- Kommunalwahl, Mandatsträger
- innere Verfassung der Gemeinde: Vertretung, Hauptverwaltungsbeamtin, Hauptverwaltungsbeamter, Hauptausschuss
- Satzungen
- Aufsicht des Staates
- Vertiefung im Rahmen der Fallbearbeitung

Lehrplan für den Angestelltenlehrgang I:

- Einführung: Kommunale Selbstverwaltung, Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände, Arten der Gemeinden und Gemeindeverbände, Gebiet der Gemeinden und Gemeindeverbände)
- Einwohnerinnen, Einwohner, Bürgerinnen, Bürger, ehrenamtliche Tätigkeit
- Kommunalwahl, Mandatsträgerinnen und Mandatsträger
- innere Verfassung der Gemeinde, Organe (Vertretung, Hauptausschuss, Hauptverwaltungsbeamtin/Hauptverwaltungsbeamter)