

Besonderes Verwaltungsrecht (3b)

3. Kommunalverfassungsrecht

...

c) Hauptverwaltungsbeamter: Bürgermeister und Landrat

aa) Grundstruktur

Die Bundesländer, die unter britischer Besatzung entstanden sind, hatten nach 1945 eine dualistische Gemeindeg Spitze eingerichtet. Der Bürgermeister wurde in ein Ehrenamt aus dem Kreis der Ratsmitglieder gewählt, neben ihm stand ein hauptamtlicher Gemeinde-/(Ober-) Stadt-/Oberkreisdirektor, der als Beamter auf Zeit durch den Rat/Kreistag an die Spitze der Verwaltung gewählt wurde. Rat und Kreistag waren so die einzigen direkt legitimierten Organe auf Kreisebene.

Insbesondere auf der Kreisebene bedeutete dieses Modell mit dem ehrenamtlichen Landrat einen Bruch mit der preußischen Tradition des staatlich eingesetzten, hauptamtlichen Landrats, bei dem nach dem Modell der Stein-Hardenbergischen Reformen und der Kreisreform der 1880-Jahre „der preußische Staat aufhört“.

1996 hat der Landesgesetzgeber dieses Modell durch einen neuen Dualismus ersetzt: Neben dem Rat tritt nun der ebenfalls direkt gewählte Bürgermeister/Landrat.

bb) Wahl, Amtszeit

- § 61 NGO: Amtszeit acht Jahre

- Wählbarkeit setzt nicht akt. Wahlrecht voraus, Altersgrenze 64, § 61 III

- Altersgrenze im Amt § 61b)

- Abwahl nach § 61a) durch Gemeindevolk auf der Grundlage eines Votums des Gemeinderates

cc) Status, Aufgaben

- Bürgermeister sind hauptamtlich tätig, § 61 IV 1 NGO; Ausnahme ist der Bürgermeister in Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden, § 68 III.

- Der Bürgermeister hat nach § 39a 1 NGO das Antragsrecht im Gemeinderat.

- Er leitet den Verwaltungsausschuß, § 56 I 3 NGO.
- Die materielle Zuständigkeit des Bürgermeisters ist in §§ 62 f. geregelt. Danach kommt ihm insbesondere zu
 - die Vertretung und Repräsentation der Gemeinde nach außen, § 63 I 1, I 2 NGO
 - die Leitung der Verwaltung, § 62 II 1
 - Personalentscheidungen, § 80 IV (im Zusammenarbeit mit Rat bzw. VA), Stellung eines Dienstvorgesetzten, § 80 V 3 NGO.
 - Geschäfte der laufenden Verwaltung, § 62 I Nr. 6
 - Vorbereitung und Ausführung der Gemeinderatsbeschlüsse, § 62 I Nr. 1 f.
 - Ausschließliche Zuständigkeit für bestimmte Verwaltungslagen, insbesondere für die Ausführung von Weisungen ohne Ermessensspielraum, § 62 I Nr. 3-5 (Wichtig!), jedoch seit 1996 nicht mehr für die Gefahrenabwehr
 - zusätzlich beim Landrat: Aufgaben der Kommunal- und Fachaufsicht, § 57 II NLO
 - Einspruchspflicht bei rechtswidrigen Beschlüssen des Rates, § 65 NGO
 - umfassende Eilkompetenz, § 66 NGO

→ Seit der Reform 1996 steht an der Spitze der Gemeinde der direkt gewählte, hauptamtliche Bürgermeister. Er ist von Amts wegen Mitglied des Rates sowie Vorsitzender des Verwaltungsausschusses und leitet die Verwaltung.

Leseprogramm: *Ipsen*, Niedersächsisches Kommunalrecht, Rn. 344-358; *Tettinger/Erbguth/Mann*, BesVerwR, Rn. 161-167

d) Verwaltungsausschuß/Kreisausschuß

aa) Grundstruktur

Der Verwaltungsausschuß stellt als eigenes Organ der niedersächsischen Kommunalverfassung das Bindeglied zwischen der ehrenamtlichen Volksvertretung des Rates und der hauptamtlichen Verwaltungsspitze dar. Er wird vom Bürgermeister/Landrat als Mitglied geleitet, § 56 I 1 Nr. 1, S. 3 NGO. Weiter gehören ihm stimmberechtigte Beigeordnete und beratende Inhaber eines Grundmandats an, die jeweils vom Gemeinderat entsandt werden, § 56 I 1 Nr. 2 und 3. Die Zahl der Beigeordneten hängt von der Größe des Rates ab und beträgt zwischen zwei und 10; sie kann erhöht werden, § 56 II (der

Kreisausschuß ist insoweit fix auf sechs Beigeordnete (mit Abweichmöglichkeit) gesetzt, § 49 NLO). Weitere Leitungsbeamte können dem Gremium beratend angehören, § 56 I 2.

Das Bestimmungsrecht der Mitglieder habe die Fraktionen, auch insofern Rückrufrecht, §§ 56 III 5, 51 IX 3 NGO.

bb) Aufgaben

Historisch war der Verwaltungsausschuß das eigentliche Exekutivorgan der (städtischen) Gemeinde. Der Gemeindedirektor wurde vom Verwaltungsausschuß mit der Führung der Geschäfte nur beauftragt. Bereits seit 1963 hatte sich allerdings die eigene, wenn auch untergeordnete Organstellung des Gemeindedirektors mit eigenen Aufgaben durchgesetzt.

Aufgaben des VA sind insbesondere

- die Vorbereitungskompetenz für Entscheidungen des Rates, § 57 I NGO
- die Auffangkompetenz § 57 II NGO, soweit keine Zuständigkeit der anderen Organe begründet ist
- das Einspruchsrecht, § 60 NGO: Dieses ist anders als das Einspruchsrecht des Bürgermeisters auf Zweckmäßigkeitserwägungen erstreckt („Wohl der Gemeinde“) und damit politischer angelegt.

Zu beachten ist insbesondere die vielfältige Verflechtung der gegenseitigen Aufgabenstellungen mit Vorbehalts- und Vorrangregelungen, § 57 II 2 f., IV NGO.

e) Kommunale Verwaltung

aa) Grundstruktur

Die kommunale Ebene ist als Ganzes Teil der öffentlichen Verwaltung und daher an die Grundrechte und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebunden (Art. 1 III, 20 III GG). Ihre Verwaltung im engeren, behördenmäßigen Sinn nimmt sowohl die eigenen Aufgaben („Selbstverwaltung“) als auch die Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wahr. In beiden Fällen ist sie – anders als die staatliche Verwaltung im engeren Sinn – in stetem Austausch mit den Vertretungsorganen.

bb) Aufbau

- Gemeinde und Landkreis können Dienstherren und Arbeitgeber sein, § 80 I 1 NGO. Dem Bürgermeister/Landrat stehen weitere Gemeindebedienstete nach Maßgabe der gemeindlichen

Entscheidungen zur Verfügung. Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern können (weitere) Beamte auf Zeit ernennen, Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern einen Beamten auf Zeit als Vertreter des Bürgermeisters, § 81 I, II NGO. Zur Wahl und Abwahl vgl. § 80 III, IV.

- Die Verwaltung ist rechtsförmig ausgerichtet: Der Hauptverwaltungsbeamte selbst oder sein Stellvertreter müssen die Befähigung zum höheren bzw. gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst bzw. die Befähigung zum Richteramt besitzen, § 80 I 2 f.

- Die Gemeindeverwaltung ist herkömmlich in „Ämter“ und übergeordneten „Dezernate“ aufgeteilt, letztere werden ggfs. von Beamten auf Zeit geleitet. Weiter sieht die NGO einzelne Beauftragte vor, die mit Querschnittsaufgaben betraut sind, vgl. insb. Gleichstellungsbeauftragte nach § 5a) NGO. Im Zuge der Verwaltungsreformen ist auf kommunaler Ebene oftmals das „Neue Steuerungsmodell“ verwirklicht, das mit Budgetierungen und dezentralen Entscheidungsstrukturen arbeitet, um nachgeordnete, sachnahe Entscheidungsebenen zu stärken. Der Landesgesetzgeber hat dies durch das Modellkommunengesetz vom Dezember 2005 nochmals verstärkt.

Leseempfehlung: *Ipsen*, Grundfragen der kommunalen Verwaltungsreform, DVBl. 1998, S. 801 ff.

Leseprogramm: *Ipsen*, Niedersächsisches Kommunalrecht, Rn. 514-534, 546-567.