

Das Verhältnis von Bürgermeister und Gemeindevertretung

Aufgaben – Machtverhältnisse – Rechtsstellung

von

Dr. Marc Schrameyer, EMBA

Rechtsanwalt in Ibbenbüren

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über dnb.ddb.de abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter
[ESV.info/3 503 09391 5](http://ESV.info/3_503_09391_5)

ISBN-13: 978 503 09056 5

ISBN-10: 3 503 09391 5

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin 2006

www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Bibliothek und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO Norm 9706.

Satz: multitext, Berlin

Druck und Bindung: ...

Vorwort

Nach teils jahrzehntelangen Diskussionen traten in den letzten Jahren in zahlreichen Bundesländern neue Kommunalverfassungen in Kraft. In der Literatur wurde vom „Siegesszug der süddeutschen Kommunalverfassung“ gesprochen. Kern der Reformen war die Stärkung der bürgerschaftlichen Mitwirkung mit dem Anspruch der Wahlmüdigkeit durch mehr Mitentscheidungsrechte vorzubeugen. In den Bundesländern mit norddeutscher Ratsverfassung führte dieses zur Abschaffung der aus Bürgermeister und Gemeindedirektor bestehenden Doppelspitze und der Direktwahl des Bürgermeisters, in den Bundesländern mit Magistratsverfassung zur Direktwahl des Bürgermeisters. Mit der Entscheidung der Landesgesetzgeber, das kommunale Spitzenamt der unmittelbaren demokratischen Legitimation zu unterwerfen, entstand eine Vielzahl von Problemen im Verhältnis zur Gemeindevertretung, die unter anderem Gegenstand dieser Arbeit sind. Gerade die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung bietet an vielen Stellen eindrucksvollen Beweis dafür, dass es dem Reformgesetzgeber schwer fiel, tradiertes auch tatsächlich über Bord zu werfen.

Neben den Veränderungen und den damit verbundenen Problemen im kommunalen Machtgefüge, die durch die Reformen der letzten Jahre ausgelöst wurden, stellt dieses Buch ausführlich und übersichtlich die kommunalen Machtverhältnisse zwischen Bürgermeister und Gemeindevertretung dar.

Der Verfasser hat größten Wert auf eine verständliche und übersichtliche Darstellung gelegt. Es wird ein umfassender Überblick über die Rechtsgrundlagen, den Aufbau und den Inhalt der kommunalen Machtssysteme unter besonderer Berücksichtigung, Würdigung und Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung und der Literatur vermittelt. Zahlreiche Tabellen erleichtern dabei den unmittelbaren Vergleich der Regelungen in den Bundesländern. Damit ermöglicht dieses Buch einen schnellen Einstieg in diese komplizierte Materie, gibt den wissenschaftlich Interessierten weiterführende Hinweise und Anregungen und ist gleichzeitig ein wertvoller Ratgeber für den Praktiker.

Der Verfasser

Ibbenbüren, im April 2006

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randnummer
Vorwort	5	
Verzeichnis der Tabellen	13	
Abkürzungsverzeichnis	15	

I. Einleitung 1

II. Geschichtliche Entwicklung des Kommunalverfassungsrechts 2– 25

1. Entwicklung nach 1848	23	2– 3
2. Die Weimarer Reichsverfassung und die Entwicklung nach 1919	24	4– 5
3. Die Deutsche Gemeindeordnung	25	6– 9
4. Neuanfang nach 1945	28	10
5. Deutschlandpolitische Vorstellungen der Alliierten	28	11– 12
6. Wiederaufbau der Verwaltungsstrukturen	31	13– 14
7. Rechtsgrundlage der Kommunalverwaltung nach 1945	34	15– 25
7.1 Britische Besatzungszone	34	15– 16
7.2 Amerikanische Besatzungszone	36	17– 19
7.3 Französische Besatzungszone	37	20– 21
7.4 Sowjetische Besatzungszone	38	22– 25

III. Die Kommunalverfassungen der Länder 26–49

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	41	27– 36
1.1 Art. 28 Abs. 1 GG	41	27– 28
1.2 Art. 28 Abs. 2 GG	43	29– 36
1.2.1 Der Begriff der Selbstverwaltung	44	31
1.2.2 Inhalt und Umfang der Selbstverwaltungsgarantie	44	32– 34

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randnummer
1.2.3 Die Selbstverwaltung im Lichte des Europarechts	46	35– 36
2. Arten der Kommunalverfassungen in den Ländern	48	37– 43
2.1 Süddeutsche Ratsverfassung	48	37
2.2 Norddeutsche Ratsverfassung	49	38
2.3 Magistratsverfassung.	50	39– 42
2.4 Bürgermeisterverfassung.	53	43
3. Der „Siegeszug der süddeutschen Kommunalverfassung“	53	44– 49
3.1 Duale Rat-Bürgermeister-Verfassung unter einer Spitze	54	47
3.2 Duale Rat-Bürgermeister-Verfassung unter zwei Spitzen	55	48
3.3 Unechte Magistratsverfassung	55	49

IV. Die rechtliche Stellung des Hauptverwaltungsbeamten in den Gemeindeordnungen der Länder 50–112

1. Rechtsstatus.	57	50
2. Wahl	58	51
3. Wählbarkeitsvoraussetzungen.	58	52– 84
3.1 Staatsangehörigkeit	59	53– 56
3.2 Bürgerrechte der Gemeinde	61	57– 58
3.3 Lebensalter	63	59– 60
3.4 Verfassungsmäßigkeit der Höchstaltersgrenzen	66	61– 66
3.4.1 Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl . . .	66	62– 63
3.4.2 Allgemeiner Gleichheitssatz	69	64
3.4.3 Grundrecht der Berufsfreiheit	70	65
3.4.4 Perspektiven	71	66
3.5 Ausschluss vom Wahlrecht.	71	67– 72
3.6 Unvereinbarkeit der Kandidatur mit anderen Mandaten des Bewerbers	77	73
3.7 Verfassungstreue des Bewerbers.	78	74– 80
3.8 Fachliche Voraussetzungen.	82	81– 83
3.9 Sonstige Anforderungen	84	84
4. Amtsperiode	85	84– 87

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randnummer
5. Wahlsystem	88	88
6. Wahlverfahren	89	89
7. Wahlvorschlag	90	90– 92
8. Tod, Verlust der Wählbarkeit, Krankheit oder Rücknahme des Wahlvorschlags	92	93– 94
9. Wahlkampf	93	95– 99
10. Urlaub für den Wahlbewerber	96	100–104
11. Die verbundene Bürgermeisterwahl	98	105
12. Folgeakte nach der Wahl	101	106
13. Wahlanfechtung	101	107
14. Wahlkampfkostenerstattung	102	108
15. Steuerliche Absetzbarkeit von Aufwendungen im Wahlkampf	102	109
16. Zuwendungen von Dritten an den Bewerber . .	103	110–112

V. Die rechtliche Stellung der Gemeindevertretung in den Gemeindeordnungen der Länder

		113–189
1. Rechtsstatus	105	113–117
2. Wählbarkeitsvoraussetzungen der Bewerber zur Gemeindevertretung	108	118–129
2.1 Staatsangehörigkeit	108	119–120
2.2 Bürgerrechte der Gemeinde	109	121
2.3 Lebensalter	110	122
2.4 Ausschluss vom Wahlrecht	110	123–124
2.5 Unvereinbarkeitsregelungen	111	125–127
2.6 Verfassungstreue des Bewerbers	112	128
2.7 Fachliche Voraussetzungen	113	129
3. Wahl	113	130–132
4. Zusammensetzung der Gemeindevertretung . .	117	133
5. Amtszeit der Gemeinderäte	118	134
6. Rechte der Gemeindevertreter	118	135–143
6.1 Rechtsstellung	118	135–136

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randnummer
6.2	Indemnität, Immunität und Zeugnisverweigerungsrechte.	119 137–138
6.3	Freies Mandat	120 139–142
6.4	Beteiligungsrechte.	122 143
7.	Zuständigkeiten der Gemeindevertretung	123 144–150
7.1	Vorbehaltsaufgaben des Rates	124 147–148
7.2	Variabler Aufgabenkreis.	125 149
7.3	Vorbehaltsbereich anderer Organe	126 150
8.	Innere Organisation.	126 151–168
8.1	Einberufung.	128 153–155
8.2	Vorbereitung der Sitzungen	129 156–162
8.3	Einberufung auf Verlangen der Gemeindevertretung	133 163–164
8.4	Prüfungsrecht des Vorsitzenden	134 165
8.5	Rechtsfolgen von Einberufungsmängeln	134 166
8.6	Sitzungsleitung	134 167–168
9.	Beschlussfähigkeit.	136 169
10.	Fraktionen	138 170–186
10.1	Der Begriff der Fraktion	138 170–172
10.2	Anwesenheit Externer in den Fraktionssitzungen	140 173
10.3	Rechtsstatus.	144 174–175
10.4	Aufgaben der Fraktion	146 176–185
10.4.1	Antrags- und Initiativrechte der Fraktionen	147 179–180
10.4.2	Kontroll- und Informationsrechte	148 181–184
10.4.2.1	Auskunftsrecht	148 181
10.4.2.2	Akteneinsichtsrecht.	149 182–183
10.4.2.3	Vorschlags- und Entsendungsrechte	151 184
10.4.3	Sonstige Rechte.	152 185
10.5	Innere Ordnung	152 186
11.	Beiräte, Kommissionen und Deputationen	152 187–189
 VI. Das Verhältnis von Bürgermeister und Gemeinderat		
		190–303
1.	Allgemeines.	155 190–192
2.	Organstellung	156 193–200

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randnummer
3.	Rechte des Bürgermeisters im und gegenüber dem Rat	160 201–231
3.1	Vorsitz im Rat	160 201–202
3.2	Der Bürgermeister als Ratsmitglied	161 203
3.3	Stimmrecht des Bürgermeisters im Rat	162 204–207
3.4	Das Widerspruchsrecht gegen rechtswidrige Beschlüsse	165 208–211
3.5	Widerspruch gegen nachteilige Beschlüsse	167 213–215
3.6	Einspruch gegen Ausschussbeschlüsse	168 216
3.7	Befangenheit des Bürgermeisters	168 217–221
3.8	Leitung der Verwaltung	171 222
3.9	Geschäfte der laufenden Verwaltung	172 223–225
3.10	Eilentscheidungsrecht des Bürgermeisters	173 226–230
3.11	Außenvertretung der Gemeinde	175 231
4.	Pflichten des Bürgermeisters gegenüber dem Rat	176 232–239
4.1	Informationspflicht des Bürgermeisters	176 232–234
4.2	Vorbereitung der Ausschüsse und Ratssitzungen	177 235–237
4.3	Durchführung und Leitung der Ratssitzungen	178 238
4.4	Ausführen der Ratsbeschlüsse	179 239
5.	Rechte des Rates gegenüber dem Bürgermeister	179 240–264
5.1	Allzuständigkeit des Rates	179 240–241
5.2	Kontrolle der Verwaltung	180 242
5.3	Personalentscheidungskompetenz	180 243
5.4	Gesetzliches Rückholrecht der Gemeindevertretung	181 244
5.5	Wahl und Abwahl der Bürgermeisters	183 245–259
5.5.1	Verfahren	183 245–251
5.5.2	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	186 252–256
5.5.3	Begründung der Abwahlentscheidung	189 257
5.5.4	Folgen der Abwahl	189 258–259
5.6	Das kommunale Prüfungswesen	190 260–264
6.	Dienstrechtliche Stellung des Bürgermeisters	193 265–283
6.1	Gesetzliche Grundlage	193 266
6.2	Dienstherr	194 267
6.3	Oberste Dienstbehörde	194 268

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randnummer
6.3.1	Sonderfall Nordrhein-Westfalen	194 269–273
6.4	Dienstvorgesetzter	196 274–276
6.4.1	Lösungsansätze in der Literatur und in der Exekutive.	199 277–280
6.4.2	Kritik	200 281–283
7.	Vertretung des Bürgermeisters	202 284–303
7.1	Die Vertretungsregelung in Nordrhein-Westfalen.	204 289–290
7.1.1	Vertretung durch die ehrenamtlichen Bürgermeister	205 291–303
7.1.1.1	Festsetzung der Tagesordnung und Einladung zur Sitzung.	206 292–295
7.1.1.2	Widerspruch gegen Ratsentscheidungen.	208 296
7.1.1.3	Dringlichkeitsentscheidungen	209 297–300
7.1.1.4	Vertretung bei der Repräsentation.	211 301
7.1.1.5	Bekanntmachungen	212 302–303
VII. Checks and balances		304
Literaturverzeichnis	215	
Stichwortverzeichnis	227	

Verzeichnis der Tabellen

	Seite
Tabelle 1: Postenbesetzung in Deutschland am 01. Januar 1935 . . .	27
Tabelle 2: Rechtsstellung der Bürgermeister im Bundesvergleich . .	57
Tabelle 3: Wahlperioden im Bundesvergleich.	58
Tabelle 4: Kommunalrechtliche Altersgrenzen des Bürgermeisters im Bundesvergleich.	63
Tabelle 5: Amtsperiode der Bürgermeister im Bundesvergleich. . . .	86
Tabelle 6: Ergebnisse der Kommunalwahl 1999 in NRW	99
Tabelle 7: Kommunalwahlen in NRW und Bundestagswahlen im Vergleich.	100
Tabelle 8: Wahlergebnisse der Bürgermeisterwahlen in NRW.	101
Tabelle 9: Wahlsysteme im Bundesvergleich	115
Tabelle 10: Mindestquoten im Bundesvergleich.	133
Tabelle 11: Beschlussfähigkeit der Gemeindevertretung	136
Tabelle 12: Behördeneigenschaft des Bürgermeisters.	157
Tabelle 13: Vorsitz des Bürgermeisters in der Gemeindevertretung	160
Tabelle 14: Mitgliedschaft des Bürgermeisters in der Gemeindevertretung	162
Tabelle 15: Stimmrecht des Bürgermeisters in der Gemeindevertretung	163
Tabelle 16: Stimmrecht des Bürgermeisters in den Ausschüssen	165
Tabelle 17: Verwaltungsleitung durch den Bürgermeisters	171
Tabelle 18: Außenvertretung der Gemeinde	175
Tabelle 19: Rückholrecht der Gemeinde	181
Tabelle 20: Abwählerfordernisse im Bundesvergleich	183
Tabelle 21: Prüfungsorgane der Gemeinde	190
Tabelle 22: Dienstvorgesetzter des Bürgermeisters.	197
Tabelle 23: Vertretung des Bürgermeisters	202