

Einführung

Begriff der kommunalen Selbstverwaltung

Die Aufgaben der Gemeinden und Landkreise

Die Staatsaufsicht

Entwicklung des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts

Neues Recht (gültig ab 1.11.1996)

Die Organe der Gemeinde/des Landkreises

Der Rat/der Kreistag

Zusammensetzung

Wahl der Ratsfrauen und Ratsherren/der Kreistagsabgeordneten

Rechtsstellung der Ratsfrauen und Ratsherren/ der Kreistagsabgeordneten

Vorsitz im Rat/Kreistag

Zuständigkeiten des Rates/des Kreistages

Die Fraktionen und Gruppen

Bildung von Fachausschüssen

Verfahren im Rat im Kreistag und seinen Ausschüssen

Verfahren im Rat, im Kreistag und seinen Ausschüssen

Der Verwaltungs-/der Kreisausschuß

Zusammensetzung und Bildung

Rechts- und Aufgabenstellung

Verfahren

Der Bürgermeister/der Landrat

Direkte Wahl

Wahlverfahren

Beamtenrechtliche Stellung

Aufgaben des Bürgermeisters/des Landrates

Vertretung des Bürgermeisters/des Landrates

Die Samtgemeinde

Entstehungsgeschichte

Rechtsstellung

Aufgaben der Samtgemeinde

Organe der Samtgemeinde

Mitgliedsgemeinden

Ortschaften und Stadtbezirke

Ortschaften

Ortsrat

Ortsvorsteher

Stadtbezirke

Bürger- und Einwohnerbeteiligung

Einwohnerantrag

Bürgerbegehren, Bürgerentscheid

Anregungen und Beschwerden

Bürger-/Einwohnerbefragung

Gemeinde-/Kreiswirtschaft

Das niedersächsische Kommunalverfassungsrecht

Einführung

Im Rahmen des **zweistufigen Verwaltungsaufbaus der Bundesrepublik** – der Bund und die Länder – sind die kommunalen Körperschaften Teil der Länder, also nicht eine dritte Ebene. Gleichwohl enthält das Grundgesetz zur Sicherung des demokratischen Aufbaus des ganzen Staates Regelungen über Gemeinden und Landkreise, die damit als Institutionen des Staatsaufbaus gewährleistet sind. Im übrigen ist der Erlaß des Rechts der Kommunen Angelegenheit der einzelnen Länder.

Das von diesen erlassene **Kommunalverfassungsrecht** regelt, wie die kommunalen Körperschaften zur Wahrnehmung und Erfüllung ihrer Aufgaben und Funktionen verfaßt sind. Es bestimmt die wesentlichen Elemente ihrer Struktur und Organisation, regelt insbesondere ihre Organe sowie deren Zuständigkeiten und Verfahren. Für die niedersächsischen Gemeinden ist dieses Organisationsgesetz die **Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO)**, für die niedersächsischen Landkreise die **Niedersächsische Landkreisordnung (NLO)**.

Begriff der kommunalen Selbstverwaltung

Das Grundgesetz (GG) und die Niedersächsische Verfassung (NV) gewährleisten den Gemeinden und Landkreisen das **Recht der Selbstverwaltung**. Wie Art. 28 GG bestimmt Art. 57 Abs. 1 NV:

*„Gemeinden und Landkreise ... verwalten ihre Angelegenheiten
im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung“.*

Art. 28 Abs. 1 GG und Art. 57 Abs. 2 NV fordern, daß in den Gemeinden und Landkreisen das Volk eine Vertretung haben muß, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.

Die Gewährleistung eigenverantwortlicher Selbstverwaltung umfaßt auch die Garantie der folgenden **Hoheitsrechte**:

- die **Aufgabenhoheit**, die das Recht der Gemeinden bedeutet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu regeln; für die Landkreise gilt das für die Aufgaben, die ihnen zur eigenverantwortlichen Erledigung zugewiesen werden oder die überörtliche Bedeutung haben,
- die **Gebietshoheit**, die das Recht verleiht, im Gebiet der Gemeinde oder des Landkreises gegenüber Personen und Sachen Anordnungen durchzusetzen,
- die **Organisationshoheit** zur eigenverantwortlichen Bestimmung des Verwaltungsaufbaus und –ablaufs,
- die **Personalhoheit**, die das Recht bedeutet, das erforderliche Personal zu beschäftigen,
- die **Finanzhoheit**, die die Freiheit zur Erhebung von Abgaben und zur Ausgabe der Finanzmittel umfaßt,
- die **Planungshoheit** zur eigenverantwortlichen Beplanung des Hoheitsgebiets,
- die **Satzungshoheit**, die das Recht verleiht, die eigenen Angelegenheiten durch Rechtsvorschriften zu regeln (§ 6 NGO/§ 7 NLO).

In diese Hoheitsrechte darf der Staat nur auf Grund eines Gesetzes eingreifen und wenn das tragfähige Gründe des öffentlichen Wohls rechtfertigen. Jedoch darf der Kern der Hoheitsrechte dabei nicht verletzt werden.

Jüngstes Beispiel eines von Landkreisen und Gemeinden teilweise heftig bekämpften Eingriffs in ihre Organisations- und Personalhoheit ist die Verpflichtung zur Bestellung einer Frauenbeauftragten, die in Gemeinden ab 20.000 Einwohnern und in Landkreisen hauptberuflich, d. h. mit mindestens der Hälfte der gesetzlichen oder tariflichen Regelarbeitszeit beschäftigt werden muß und in den anderen Gemeinden auch nichthauptberuflich tätig sein kann und deren Tätigkeit das Ziel hat, zur Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern beizutragen. wozu ihr eine ganze Reihe von Mitwirkungs- und Beteiligungsrechten gegenüber dem Rat/dem Kreistag, seinen Ausschüssen, dem Verwaltungs-/dem Kreisausschuß und dem Bürgermeister/dem Landrat eingeräumt werden (§ 5 a NGO/§ 4 a NLO). Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat die grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit dieses Eingriffs bestätigt.

Da auch die Selbstverwaltung ohne finanzielle Grundlagen nicht durchführbar ist, verpflichtet Art. 58 NV das Land, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen. Das geschieht vorrangig durch das Niedersächsische Finanzausgleichsgesetz.

Staatliche Aufgaben können den Gemeinden und Landkreisen zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden, wenn gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden (§ 57 Abs. 4 NV).

Die Aufgaben der Gemeinden und Landkreise

Die freiwillig wahrgenommenen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und die den Gemeinden durch Gesetz als eigene zugewiesenen Aufgaben (sog. Pflichtaufgaben) gehören zu deren **eigenem Wirkungskreis** (§ 4 Abs.1 NGO). Zum eigenen Wirkungskreis der Landkreise gehören die von ihnen im Rahmen ihres Aufgabenbereichs freiwillig übernommen sowie diejenigen Aufgaben, die ihnen gesetzlich als eigene zugewiesen sind (§ 3 Abs. 1 NLO).

Zu den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden, die sie freiwillig erfüllen, gehören z. B. die Schaffung und Unterhaltung von Frei- und Hallenbädern, Sportanlage, Museen, Musikschulen, Freizeiteinrichtungen, Grünanlagen, die Schuldner- und die Drogenberatung, die Durchführung von Heimatfesten. Zu den Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden gehören u. a. die Schulträgerschaft für Grundschulen, die Aufstellung und Unterhaltung einer Freiwilligen Feuerwehr. Freiwillige Aufgaben der Landkreise sind z. B. die Trägerschaft von Volkshochschulen und von Museen, Theatern und Sportstätten mit nicht nur örtlicher Bedeutung. Zu den Pflichtaufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte im eigenen Wirkungskreis gehören u. a. die Abfallbeseitigung, der öffentliche Personennahverkehr, die Schulträgerschaft für andere als Grundschulen, die Schülerbeförderung, wesentliche Aufgaben der Sozialhilfe.

Soweit Gemeinden und Landkreise im eigenen Wirkungskreis für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner **öffentliche Einrichtungen** schaffen (§ 2 Abs. 1 NGO/§ 17 Abs. 1 NLO), können sie deren Benutzung durch Satzung regeln und für bestimmte dem öffentlichen Wohl dienende, wie z. B. Wasserleitungen, Kanalisation, Straßenreinigung, Abfallbeseitigung und Friedhöfe, den Anschluß- und Benutzungszwang vorschreiben (§ 8 NGO/§ 9 NLO) mit der Folge, daß die Einwohner sich z. B. an die Abwasserkanalisation anschließen und diese auch benutzen müssen, eigene Kläranlagen also nicht benutzen dürfen. Im Rahmen der bestehenden Vorschriften (z. B. Benutzungssatzung, Hausordnung) sind die Einwohner berechtigt, die öffentlichen Einrichtung zu benutzen und verpflichtet, die Lasten zu tragen (§ 22 NGO/§ 17 Abs. 2. bis 4 NLO).

Neben ihren eigenen nehmen die Gemeinden und Landkreise diejenigen staatlichen Aufgaben wahr, die ihnen durch Gesetz übertragen werden (Art. 57 Abs. 4 NV, § 5 Abs. 1 NGO, § 4 Abs. 1 NLO). Die Aufgaben des **übertragenen Wirkungskreises** erfüllen die Gemeinden und Landkreise mit ihrem Verwaltungsapparat, unterliegen aber bezüglich der Ausführung den Weisungen der staatlichen Fachbehörden.

Zu den den Gemeinden übertragenen staatlichen Aufgaben gehören z. B. die der Melde- und Ausweisbehörde, die Unterbringung von Asylbewerbern, die Genehmigung von Sammlungen in der Gemeinde, die Entgegennahme von Kirchenaustrittserklärungen, die Zulassung von Brenntagen bei Gartenabfällen, Regelungen über Sperrzeiten für Gastwirtschaften, die Ausstellung von Lohnsteuerkarten. Die Landkreise und kreisfreien Städte (früher: Stadtkreise) sind z. B. zuständig für Verkehrsregelungen, für den Katastrophenschutz, für die Bauaufsicht, für wasserrechtliche Regelungen, für die Tierseuchenbekämpfung. Außerdem nehmen größere kreisangehörige Städte und Gemeinden, die **großen selbständigen Städte** und die **selbständigen Gemeinden**, für ihr Gebiet jeweils bestimmte, ansonsten ihren Landkreisen übertragene Aufgaben wahr (§ 11 Abs. 1 und „ 12 NGO).

Die Staatsaufsicht

Da die Gemeinden und Landkreise Teile des Landes Niedersachsen, also des Staates sind, trifft diesen eine Mitverantwortung dafür, daß die Aufgaben gehörig wahrgenommen werden. Dafür gibt es die Staatsaufsicht.

Bei den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises ist der Staat auf die Kontrolle der **Rechtmäßigkeit** ihrer Erfüllung beschränkt (Kommunalaufsicht), während er bei den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zusätzlich die **Zweckmäßigkeit** ihrer Ausführung (Fachaufsicht) kontrolliert (§ 127 Abs. 1 NGO, § 69 Abs. 1 NLO).

Für die Landkreise, die kreisfreien Städte und die großen selbständigen Städte sind die Bezirksregierungen (untere) **Kommunalaufsichtsbehörden** und das Innenministerium obere und oberste Kommunalaufsichtsbehörde. Für alle anderen Gemeinden sind (untere) Kommunalaufsichtsbehörden die Landkreise, obere die Bezirksregierungen und oberste das Innenministerium (§ 128 Abs. 1 NGO/§ 70 Abs. 1 NLO). Diese Zuordnung der Aufsicht gilt auf Grund des jeweiligen Fachgesetzes auch für die Fachaufsicht bei Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises; allerdings können auch staatliche Sonderbehörden für die Wahrnehmung der Fachaufsicht zuständig sein (§ 128 Abs. 3 NGO/§ 70 Abs. 2 NLO).

Die **Mittel** der Kommunalaufsicht sind

- als mildeste Form die **Unterrichtung** der Aufsichtsbehörde durch Berichte der Gemeinde/des Landkreises oder Entsendung eines Beauftragten (§ 129 NGO/§ 71 NLO),
- die **Beanstandung** rechtswidriger Beschlüsse und Maßnahmen, die danach nicht vollzogen werden dürfen (§ 130 NGO/§ 72 NLO),
- die **Anordnung** und die **Ersatzvornahme**, wenn eine gesetzliche Pflicht oder Aufgabe nicht erfüllt wird (§ 131 NGO/§ 73 NLO),
- die Bestellung eines **Beauftragten**, wenn der geordnete Gang der Verwaltung nicht gewährleistet ist und die anderen Befugnisse der Kommunalaufsicht nicht ausreichen (§ 132 NGO/§ 74 NLO).

Gegen förmliche Maßnahmen der Kommunalaufsicht kann Widerspruch eingelegt und notfalls Klage erhoben werden (§ 128 Abs. 3 NGO/§ 70 Abs. 2 NLO). Gegen fachaufsichtliche Weisungen sind Widerspruch und Klage nicht möglich.

Entwicklung des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts

Im Deutschen Reich galt bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges einheitlich die Deutsche Gemeindeordnung. Sie war beherrscht vom sogenannten Führerprinzip, das seinen Ausdruck im wesentlichen darin fand, daß zu Entscheidungen allein der Bürgermeister befugt war, während dem Rat nur die Beratung des Bürgermeisters oblag. In radikaler Abkehr von diesem Prinzip legte die revidierte Deutsche Gemeindeordnung (rev. DGO), die die britische Besatzungsmacht durch eine Militärregierungsverordnung vom 01.04.1946 erließ, die gesamte Verwaltung der Gemeinde in die Hand des vom Volk gewählten Rates. Dieses Gesetz galt im Land Niedersachsen nach seiner Gründung durch die Militärregierungsverordnung Nr. 55 vom 8.11.1946 fort; seine Geltung wurde durch Gesetz vom 28.5.1947 auf die Landkreise erstreckt.

Am 1.4.1955 löste in den Gemeinden die NGO die rev. DGO ab. In den Landkreisen galt am 1.5.1958 die NLO, an deren fortentwickelte Strukturen die NGO mit Wirkung vom 1.6.1963 angepaßt wurde. Die grundlegenden Strukturen dieser beiden Gesetze blieben bis zu ihrer Änderung durch das ab dem 1.11.1996 geltende Recht wirksam. Sie sind dadurch gekennzeichnet, daß dem Bürgermeister und dem Landrat als ehrenamtlichem Vorsitzenden des Rates und Kreistages nur die repräsentative Vertretung der Kommune obliegt, während der vom Rat oder Kreistag berufene Gemeindedirektor (in Städten: Stadt- oder Oberstadtdirektor) oder Oberkreisdirektor Chef der Gemeinde- oder Kreisverwaltung ist, der zugleich auch seine Kommune rechtlich nach außen vertritt. Umgangssprachlich wird diese Struktur auch als zweigleisig bezeichnet, während unter Eingleisigkeit die Vereinigung der Zuständigkeiten für die repräsentative und die rechtlich Außenvertretung in der Hand des Bürgermeisters oder des Landrates als Hauptverwaltungsbeamten verstanden wird.

Neues Recht (gültig ab 1.11.1996)

Seit dem 1.11.1996 gilt in Niedersachsen die Eingleisigkeit. Sie ist verbunden mit einer Stärkung der Mitwirkungsrechte der Bürger, die den Bürgermeister und den Landrat unmittelbar selbst wählen können. Eine solche Wahl findet statt, wenn der amtierende Gemeindedirektor oder Oberkreisdirektor ausscheidet. Der Übergang auf das neue Recht ist also gleitend.

Die Organe der Gemeinde/des Landkreises

Die Organe, denen Entscheidungszuständigkeiten übertragen sind, sind in der Gemeinde der Rat, der Verwaltungsausschuß und der Bürgermeister, im Landkreis der Kreistag, der Kreisausschuß und der Landrat. Für die Verteilung der Entscheidungszuständigkeiten auf diese drei Organe gilt grundsätzlich folgendes:

Für besonders wichtig angesehene Entscheidungen ist ausschließlich, d. h. ohne die Möglichkeit, sie auf ein anderes Organ zu delegieren, der Rat/der Kreistag zuständig (§ 40 Abs. 1 NGO/§ 36 Abs. 1 NLO).

Die Entscheidung in bestimmten Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises und in **Geschäften der laufenden Verwaltung**, die keine große politische oder wirtschaftliche Bedeutung haben und nach feststehenden Grundsätzen in eingefahrenen Gleisen wahrzunehmen sind, obliegt dem Bürgermeister/dem Landrat (§ 62 Abs. 1 Nr. 6 NGO/§ 57 Abs. 1 Nr. 6 NLO). Entscheidungen, die keinem der anderen Organe zugewiesen sind, trifft der Verwaltungsausschuß/der Kreisausschuß (§ 57 Abs. 2 Satz 1 NGO/§ 51 Abs. 2 Satz 1 NLO, sog. **Lückenzuständigkeit**). Der Rat/der Kreistag kann sich aber in Angelegenheiten, für die eines der anderen Organe zuständig ist, grundsätzlich die **Beschlußfassung vorbehalten** (§ 40 Abs. 2 NGO/§ 36 Abs. 2 NLO); dasselbe gilt für den Verwaltungsausschuß/den Kreisausschuß bezüglich der Zuständigkeit des Bürgermeisters/des Landrates für die Geschäfte der laufenden Verwaltung (§ 57 Abs. 2 Satz 2 NGO/§ 51 Abs. 2 Satz 2 NLO).

Entscheidungszuständigkeiten sind auch bestimmten **Ausschüssen der Gemeinde/des Landkreises im Rahmen** des Wirkungsbereiches, für den sie eingerichtet sind, übertragen. Dazu gehören insbesondere der Jugendhilfeausschuß als Teil des Jugendamtes, das für die öffentliche Jugendhilfe zuständig ist, ferner der Umlegungsausschuß, der nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs über die Neuordnung von Grundstücken zu entscheiden hat, und der Werkausschuß, der für den Eigenbetrieb, für den er gebildet worden ist (§ 113 Abs. 3 NGO), bestimmte Entscheidungen zu treffen hat.

Darüber hinaus gibt es in Braunschweig und Hannover **Stadtbezirksräte** und in zahlreichen weiteren Gemeinden **Ortsräte**, denen, bezogen auf ihren Stadtbezirk oder ihre Ortschaft, neben Anhörungsrechten bestimmte gesetzliche Entscheidungszuständigkeiten bei Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches eingeräumt sind (§§ 55 c und 55 g NGO).

Die Aufgabenstellung des Rates/des Kreistages, des Verwaltungs-/des Kreisausschusses, des Bürgermeisters/des Landrates sowie der Stadtbezirks- und Ortsräte wird im Zusammenhang mit der Beschreibung dieser Organe näher dargestellt.

Der Rat/der Kreistag

Der Rat/der Kreistag wird als das **Hauptorgan** der Gemeinde/des Landkreises bezeichnet (§ 31 Abs. 1 NGO/§ 26 Abs. 1 NLO), um Zweifel über das Rangverhältnis der Organe auszuschließen.

Zusammensetzung

Ratsmitglieder sind die in den Rat gewählten Ratsfrauen und Ratsherren sowie kraft Amtes der Bürgermeister (§ 31 Abs. 1 NGO); **Kreistagsmitglieder** sind die in den Kreistag gewählten Kreistagsabgeordneten sowie kraft Amtes der Landrat (§ 26 Abs. 1 NLO). Die Zahl der Ratsfrauen und Ratsherren/der Kreistagsabgeordneten ist abhängig von der Einwohnergröße der Gemeinde/des Landkreises. Sie beträgt in der kleinsten Gemeinde mit bis zu 500 Einwohnern 6 und in der größten Stadt mit über 500.000 Einwohnern 64 (§ 32 Abs. 1 NGO) und in den Landkreisen zwischen 42 und 70 (§ 27 Abs. 1 NLO). Durch das Hinzutreten des Bürgermeisters/des Landrates wird die Zahl jeweils eine ungerade.

Der Bürgermeister/der Landrat hat als Rats-/Kreistagsmitglied grundsätzlich alle Mitgliedschaftsrechte, insbesondere das Stimmrecht; sofern sich Vorschriften jedoch nur auf Ratsfrauen und Ratsherren/Kreistagsabgeordnete beziehen, wie z. B. die über die Bildung von Ausschüssen (§ 51 NGO/§ 47 NLO), ist der Bürgermeister/der Landrat ausgeschlossen.

Wahl der Ratsfrauen und Ratsherren/der Kreistagsabgeordneten

Die Ratsfrauen und Ratsherren/die Kreistagsabgeordneten werden für eine **Wahlperiode** von fünf Jahren gewählt, die erste Wahlperiode begann am 1.11.1976 (§ 33 Abs. 2 NGO/§ 28 Abs. 2 NLO). **Wahlberechtigt** sind alle mindestens 16 Jahre alten Deutschen und Unionsbürger, die seit wenigstens drei Monaten bei Gemeindewahlen in der Gemeinde und bei Kreiswahlen im Landkreis wohnen (§ 34 Abs. 1 NGO/ § 29 Abs. 1 NLO). Die wahlberechtigten Einwohner der Gemeinde werden als Bürger bezeichnet (§ 21 Abs. 1 NGO). **Wählbar** ist, wer mindestens 18 Jahre alt ist, wenigstens ein halbes Jahr im Wahlgebiet wohnt und seit mindestens einem Jahr Deutscher oder Unionsbürger ist (§ 35 Abs. 1 NGO/§ 30 Abs. 1 NLO).

Für das Wahlverfahren gelten die Vorschriften des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes (NKWG). Danach hat jeder Wähler drei Stimmen (§ 4 Abs. 3 NKWG), die er beliebig auf

Listen und Einzelbewerber verteilen oder häufeln kann (§ 30 NKWG). Für die Verteilung der Sitze gilt das Höchstzahlenverfahren nach d'Hondt (§ 36 NKWG).

Bestimmte Personen, die öffentliche Ämter bekleiden, dürfen nicht gleichzeitig Ratsfrauen oder Ratsherren/Kreistagsabgeordnete sein und müssen sich gegebenenfalls bestimmter Fristen für das Amt oder das Mandat entscheiden (**Unvereinbarkeit** oder Inkompatibilität, § 35 a NGO/§ 30 a NLO).

Rechtsstellung der Ratsfrauen und Ratsherren/der Kreistagsabgeordneten

Die Ratsfrauen und Ratsherren/die Kreistagsabgeordneten haben grundsätzlich ein **freies Mandat**, d. h. sie üben ihre Tätigkeit im Rahmen der Gesetze nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Gemeinwohl geleiteten Überzeugung aus und sind an Verpflichtungen, die die Freiheit ihrer Entschlüsse beeinträchtigen, nicht gebunden (§ 39 Abs. 1 NGO, § 35 Abs. 1 NLO). Ihre Tätigkeit ist **ehrenamtlich**, d. h. sie erhalten kein Entgelt dafür. Allerdings werden die Aufwendungen, die sie bei Ausübung der Tätigkeit haben, in Form einer **Aufwandsentschädigung** von der Gemeinde/von dem Landkreis ersetzt. Ersetzt werden auch die Kosten einer **Kinderbetreuung**, die infolge des Mandats entstehen, die Reisekosten innerhalb der Gemeinde/des Landkreises und der **Verdienstausschlag**, der eintritt, wenn die Mandatstätigkeit während der regelmäßigen Arbeitszeit zu verrichten ist (§ 39 Abs. 5, 6 NGO/§ 35 Abs. 5, 6 NLO). Wenn mit dem Mandat verbundene Aufgaben während der regelmäßigen Arbeitszeit erfüllt werden müssen, haben unselbständig tätige Rats-/Kreistagsmitglieder Anspruch auf **Freistellung von der Arbeit** (§ 39 Abs. 2 NGO/§ 35 Abs. 2 NLO). Bei Angehörigen des öffentlichen Dienstes erfolgt die Freistellung auf Grund der Beamtengesetze regelmäßig unter Fortzahlung der Vergütung, im übrigen wird diese Frage in den jeweiligen Tarifverträgen geregelt. Zu den Mandatsaufgaben, für die der Freistellungsanspruch besteht und bei denen die Aufwendungen und der Verdienstausschlag von der Gemeinde/von dem Landkreis ersetzt werden, gehören insbesondere die Teilnahme an Sitzungen des Rates des Kreistages und der anderen kommunalen Gremien, an Fraktions- und Gruppensitzungen und die Repräsentation dieser Gremien und der Kommune in Vertretung des Bürgermeisters/des Landrates.

Die Ratsfrauen und Ratsherren/die Kreistagsabgeordneten werden vom Bürgermeister/vom Landrat verpflichtet, ihre Aufgaben nach bestem Wissen und Gewissen unparteiisch wahrzunehmen und die Gesetze zu beachten (§ 42 NGO/§ 39 Abs. 1 NLO). Sie sind zur **Veruschwiegenheit** verpflichtet (§ 25 NGO/§ 20 NLO) und unterliegen bei persönlicher Betroffenheit dem **Mitwirkungsverbot** und einer **Treuepflicht** ihrer Kommune gegenüber (§§ 26, 27 NGO/§§ 21, 22 NLO) über diese Pflichten sind sie vom Bürgermeister/vom Landrat zu belehren (§ 39 Abs. 3 NGO/§ 35 Abs. 3 NLO). Unabhängig von der Pflichtenbelehrung und Verpflichtung sind die Rats-/die Kreistagsmitglieder Amtsträger i. S. des Strafgesetzbuchs (StGB), können also nach den für diese bestehenden Vorschriften (§ 331 ff StGB) strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden.

Vorsitz im Rat/Kreistag

Der Rat/der Kreistag **wählt** in seiner ersten Sitzung der neuen Wahlperiode (konstituierende Sitzung) **aus seiner Mitte** den Vorsitzenden für die Dauer der Wahlperiode (§ 43 Abs. 1 NGO/§ 40 Abs. 1 NLO). Da der Bürgermeister/der Landrat Mitglied des Rates/des Kreistages ist, kann er zum Vorsitzenden gewählt werden. Die Sitzung wird bis zur Wahl des Vorsitzenden von dem ältesten, dazu bereiten Mitglied geleitet. Mit der für die Wahl regelmäßig notwendigen Mehrheit der Mitglieder (§ 48 Abs. 2 Satz 1 NGO/§ 44 Satz 3 NLO) kann der Vorsitzende wieder **abberufen** werden (§ 43 Abs. 3 NGO/§ 40 Abs. 3 NLO). Die Vertretung des Vorsitzenden ist in der Geschäftsordnung zu regeln (§ 43 Abs. 2 NGO, § 40 Abs. 2 NLO). Der Vorsitzende hat allein die Aufgabe, die Sitzung zu leiten: Er eröffnet sie, stellt die Ordnungsmäßigkeit der Ladung und die Beschlußfähigkeit des Rates/des Kreistages fest, stellt fest, ob Einwendungen gegen die Tagesordnung erhoben werden, erteilt den Rats-/den

Kreistagsmitgliedern das Wort, sorgt für die Aufrechterhaltung der Ordnung und schließt die Sitzung (§§ 44, 42 NGO/§§ 42, 45 NLO). Ihm obliegt also nicht die Einladung zur Sitzung und die Aufstellung der Tagesordnung, die Sache des Bürgermeisters/des Landrates sind (§ 41 Abs. 1 NGO/§ 38 Abs. 1 NLO).

Zuständigkeiten des Rates/des Kreistages

Die **wichtigsten Angelegenheiten**, über die der Rat/der Kreistag **ausschließlich** zu beschließen hat, sind (§ 40 Abs. 1 NGO/§ 36 Abs. 1 NLO)

- die Aufstellung von Richtlinien, nach denen die Gemeinde-/die Kreisverwaltung geführt werden soll,
- die Bestimmung des Namens und die Benennung von Straßen und Plätzen,
- die Entscheidungen über Satzungen und Verordnungen, insbesondere die Haushaltssatzung,
- die Festsetzung von Gebühren, Beiträgen, Steuern und Entgelten,
- wichtige Entscheidungen im Rahmen des Wirtschaftsrechts, wie z. B. die Errichtung, Gründung, Veräußerung, Verpachtung und Aufhebung von Unternehmen und Einrichtungen,
- die Aufnahme von Krediten und Übernahme von Bürgschaften,
- die Mitgliedschaft in kommunalen Zusammenschlüssen, z. B. Zweckverbänden,
- die Übernahme neuer freiwilliger Aufgaben.

Der Rat/der Kreistag kann sich außerdem im Einzelfall oder durch die Hauptsatzung auch darüber hinaus die **Entscheidung** in Angelegenheiten **vorbehalten**, für die der Verwaltungs-/der Kreisausschuß und im Bereich der laufenden Verwaltungsgeschäfte der Bürgermeister/der Landrat zuständig sind (§ 40 Abs. 2 NGO/§ 36 Abs. 2 NLO).

Im personalrechtlichen Bereich ist der Rat/der Kreistag oberste Dienstbehörde der Beamten (§ 80 Abs. 2 NGO/§ 61 Abs. 2 NLO); er beschließt im Einvernehmen mit dem Bürgermeister/dem Landrat über ihre Ernennung, ihrer Ruhestand und ihre Entlassung, kann diese Befugnisse aber auf den Verwaltungs-/den Kreisausschuß oder den Bürgermeister/den Landrat delegieren (§ 80 Abs. 4 NGO/§ 61 Abs. 4 NLO). Schließlich wählt er auf Vorschlag des Bürgermeisters/des Landrates die Beamten auf Zeit, die Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern und die die Landkreise haben dürfen (§ 81 NGO/§ 62 NLO).

Schließlich hat der Rat/der Kreistag die Aufgabe, das gesamte Verwaltungsgeschehen zu **überwachen** (§ 40 Abs. 3 NGO/§ 36 Abs. 3 NLO). Dazu kann er vom Verwaltungs-/vom Kreisausschuß und vom Bürgermeister/vom Landrat die erforderlichen **Auskünfte** verlangen und **Akteneinsicht** nehmen. Um die Wirksamkeit der Überwachung zu steigern, hat den Auskunftsanspruch auch jedes Rats-/jedes Kreistagsmitglied und das Akteneinrichtsrecht auch jede Fraktion und Gruppe. Unabhängig von Kontrollabsichten, also z. B. zur Vorbereitung eines Antrags im Rat/im Kreistag, kann jedes Rats-/jedes Kreistagsmitglied zur eigenen Unterrichtung Auskünfte in allen Angelegenheiten der Gemeinde/des Landkreises verlangen.

Die Fraktionen und Gruppen

Fraktionen und Gruppen sind **Zusammenschlüsse** von Ratsfrauen und Ratsherren/von Kreistagsabgeordneten, die bei der **Willensbildung und Entscheidungsfindung** im Rat/im Kreistag, im Verwaltungs-/im Kreisausschuß und in den Ausschüssen **mitwirken** (§ 39 b Abs. 2 NGO/§ 35 b Abs. 2 NLO) und denen gesetzlich Rechte eingeräumt sind, die einzelne Rats-/Kreistagsmitglieder nicht haben. Die Fraktionen und Gruppen haben insbesondere das Vorschlagsrecht bei der Besetzung des Verwaltungs-/der Kreisausschusses und der Fachausschüsse (§ 56 Abs. 3, § 51 Abs. 2 NGO/§ 50 Abs. 1, § 47 Abs. 2 NLO) und können verlangen, Einsicht in die Verwaltungsakten zu nehmen (§ 40 Abs. 3 Satz 4 NGO/§ 36 Abs. 3 Satz 4 NLO). Eine Fraktion oder Gruppe muß aus **mindestens zwei Mitgliedern** bestehen

(§ 39 b Abs. 1 NGO/§ 35 b Abs.1 NLO); der Bürgermeister/der Landrat darf sich wegen seiner beamtenrechtlichen Pflicht zur unparteiischen Amtsführung einer Fraktion oder Gruppe nicht anschließen.

Das Gesetz macht keinen Unterschied zwischen Fraktionen und Gruppen; in der Praxis wird als Fraktion ein Zusammenschluß von Rats- bzw. Kreistagsmitgliedern bezeichnet, die derselben Partei angehören; andere Zusammenschlüsse, auch die von zwei oder mehreren Fraktionen, werden als Gruppe bezeichnet. Dies und andere Fragen der Bildung der Fraktionen und Gruppen sowie über ihre Rechte und Pflichten sind in der Geschäftsordnung des Rates/des Kreistages zu regeln (§ 39 b Abs. 5 NGO/§ 35 b Abs. 5 NLO). Ihre innere Ordnung, also z. B. Fragen des Ein- und Austritts und des Ausschlusses sowie des Verfahrens der Meinungsbildung, kann in einer Fraktions- oder Gruppengeschäftsordnung geregelt werden, die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen muß (§ 39 b Abs. 2 NGO/§ 35 b Abs. 2 NLO).

Bildung von Fachausschüssen

Der Rat/der Kreistag kann zur Vorbereitung seiner Beschlüsse aus seiner Mitte Ausschüsse bilden (§ 51 Abs. 1 NGO/§ 47 Abs. 1 NLO). Welche Ausschüsse er bildet und wie viele Mitglieder sie haben, ist in der NGO/NLO nicht vorgegeben; nur wenn im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung, z. B. für die Abfallbeseitigung, die Wasserversorgung oder den öffentlichen Personennahverkehr, ein Eigenbetrieb gegründet wird (§ 108 Abs. 2 NGO), muß ein Werkausschuß gebildet werden (§ 113 Abs. 3 NGO). Ebenso schreiben andere Gesetze die Bildung von Ausschüssen der Gemeinde/des Landkreises vor und regeln ihre Zusammensetzung (Schulausschuß, Jugendhilfeausschuß, Jugendausschuß, Umlegungsausschuß, Grundstücksverkehrsausschuß). Für diese Ausschüsse gilt das Recht der Fachausschüsse, soweit die anderen Gesetze nichts anderes vorschreiben (§ 53 NGO/§ 47 b NLO).

Die Ausschußsitze werden, wenn die Ratsfrauen und Ratsherren/die Kreistagsabgeordneten nicht einstimmig ein anderes Verfahren festlegen (§ 51 Abs. 9 NGO/§ 47 Abs. 9 NLO), auf die Vorschläge der Fraktionen und Gruppen nach der Reihenfolge der **Höchstzahlen** (sog. Höchstzahlenverfahren nach d'Hondt) verteilt; die Reihenfolge ergibt sich dadurch, daß die Mitgliederzahlen der Fraktionen und Gruppen durch 1, 2, 3 usw. geteilt werden; bei gleichen Höchstzahlen wird gelost, wenn die Zahl der Sitze nicht mehr ausreicht, um alle zu berücksichtigen (§ 51 Abs. 2 NGO/§ 47 Abs. 2 NLO). Eine Fraktion oder Gruppe, die bei der Sitzverteilung leer ausgegangen ist, kann ein Mitglied mit beratender Stimme in den Ausschuß entsenden (sog. **Grundmandat**); Ratsfrauen und Ratsherren/Kreistagsabgeordnete, die keiner Fraktion oder Gruppe angehören, können sich einem Ausschuß ihrer Wahl als beratende Mitglieder anschließen (§ 51 Abs. 3 NGO/§ 47 Abs. 3 NLO). Die Ausschußbildung wird durch einen Beschluß des Rates/des Kreistages abgeschlossen, durch den die Sitzverteilung und die Ausschußbesetzung festgestellt werden (§ 51 Abs. 4 NGO/§ 47 Abs. 4 NLO).

Zu Ausschußmitgliedern mit beratender Stimme können **weitere Personen** berufen werden, die nicht dem Rat/dem Kreistag angehören: dadurch soll insbesondere ermöglicht werden, zusätzlichen Sachverstand für die Ausschußarbeit zu mobilisieren (§ 51 Abs. 6 NGO/§ 47 Abs. 6 NLO). Die Fraktionen und Gruppen bestimmen die **Ausschußvorsitzenden** aus dem Kreis der jeweiligen Ausschußmitglieder, nachdem sie die Ausschüsse, deren Vorsitz sie beanspruchen, nach dem Höchstzahlenverfahren benannt haben (§ 51 Abs. 7 NGO/§ 47 Abs. 7 NLO).

Der Rat/der Kreistag kann Fachausschüsse **jederzeit auflösen** und neu bilden. Wenn sich die Stärkeverhältnisse der Fraktionen und Gruppen, z. B. durch den Ein- und Austritt von Mitgliedern, so verändert haben, daß die Zusammensetzung eines Ausschusses ihnen nicht mehr entspricht, dann muß er neu gebildet werden, wenn das beantragt wird. Außerdem kann jede Fraktion und Gruppe Ausschußmitglieder, die sie benannt hat, jederzeit ohne Angabe von Gründen gegen andere austauschen (§ 51 Abs. 8 NGO/§ 47 Abs. 8 NLO).

Das Verfahren für die Ausschußbildung gilt auch, wenn sonst der Rat/der Kreistag **mehrere unbesoldete Stellen** gleicher Art, z. B. in einer Gesellschafterversammlung oder einem Beirat oder einer Kommission, zu besetzen oder Vorschläge zur Besetzung zu machen hat (§ 51 Abs. 5 NGO/§47 Abs. 5 NLO).

Verfahren im Rat, im Kreistag und seinen Ausschüssen

Grundsätzlich bestimmt das Verfahren im Rat/im Kreistag die **Geschäftsordnung**, die für Gemeinden gesetzlich vorgeschrieben ist (§ 50 NGO) und für Landkreise vorausgesetzt wird (z. B. § 43, § 47 a Abs. 1 NLO). Eine Reihe von Geschäftsordnungsregelungen sind gesetzlich getroffen worden, insbesondere zum **Schutz von Minderheiten** im Rat/im Kreistag. Dem Minderheitenschutz dienen insbesondere

- die Regelungen über die **Mindestzahl** der Fraktions- und Gruppenmitglieder (§ 39 b Abs. 1 NGO/§ 35 b Abs. 2 NLO),
- die Bestimmung, daß die Ausübung des Antragsrechts jedes Rats-/jedes Kreistagsmitgliedes nicht an die Unterstützung durch andere gebunden werden darf (§ 39 a NGO/§ 35 a NLO),
- die Regelung, daß ein Rats-/ein Kreistagsmitglied sich an den Ausschußberatungen über einen von ihm gestellten Antrag auch dann beteiligen kann, wenn es dem Ausschuß nicht angehört (§ 52 Abs. 2 NGO/§ 47 a Abs. 2 NLO).

Weitere gesetzliche Geschäftsordnungsbestimmungen regeln,

- daß der Bürgermeister/der Landrat schriftlich unter Mitteilung der von ihm aufzustellenden Tagesordnung zu den Sitzungen des Rates/des Kreistages und der Fachausschüsse **einzubrufen** hat, sooft es die Geschäftslage erfordert oder wenn es ein Drittel der Mitglieder des Verwaltungs-/Kreisausschusses verlangt (§ 41 NGO/§ 38 NLO),
- daß die Sitzungen des Rates/des Kreistages **öffentlich** sind, soweit das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen von Einzelpersonen dem nicht entgegenstehen, und daß Zeit, Ort und Tagesordnung öffentlicher Sitzungen öffentlich bekanntzumachen sind (§ 41 Abs. 4, „ 45 NGO/§ 41 NLO),
- daß der Rat/der Kreistag **beschlußfähig** ist, wenn nach ordnungsmäßiger Einberufung die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist oder wenn alle Mitglieder anwesend sind und niemand die Ordnungsmäßigkeit der Einberufung bezweifelt (§ 46 Abs. 1 NGO/§ 42 Abs. 1 NLO),
- daß die Tagesordnung in **dringlichen Fällen** zu Beginn der Sitzung durch Beschluß mit Zweidrittelmehrheit erweitert werden kann (§ 41 Abs. 3 NGO/§ 38 Abs. 2 NLO)
- daß **Beschlüsse** mit der Mehrheit der auf Ja oder Nein lautenden Stimmen gefaßt werden, wenn nicht gesetzlich (z. B. bei der Erweiterung der Tagesordnung) oder in Verfahrensfragen durch die Geschäftsordnung etwas anderes bestimmt ist, und daß bei Stimmengleichheit ein Antrag abgelehnt ist (§ 47 Abs. 1 NGO/§ 43 Abs. 1 NLO),
- daß **Wahlen** grundsätzlich schriftlich vorzunehmen sind, im ersten Wahlgang gewählt ist, für wen die Mehrheit der Rats-/Kreistagsmitglieder gestimmt hat, und im zweiten Wahlgang die einfache Mehrheit genügt (§ 48 NGO/§ 44 NLO),
- daß über die Sitzung eine **Niederschrift** zu erstellen ist, aus der ersichtlich sein muß, wann und wo sie stattgefunden und wer an ihr teilgenommen hat, welche Gegenstände behandelt, welche Beschlüsse gefaßt und welche Wahlen vorgenommen worden sind, und daß die Niederschrift vom Vorsitzenden, vom Bürgermeister/vom Landrat und vom Protokollführer zu unterzeichnen ist (§ 49 NGO/§ 46 NLO).

Die Bestimmungen gelten auch für das Verfahren der Fachausschüsse (§ 52 Abs. 3 Satz 4 NGO/§ 47 a Abs. 3 Satz 4 NLO) mit der Besonderheit,

- daß die Geschäftsordnung zu bestimmen hat, ob die Sitzungen grundsätzlich öffentlich oder nicht öffentlich sind (§ 52 Abs. 1 NGO/§ 47 a Abs. 1 NLO) und
- daß für die Einladung des Einvernehmen und für die Aufstellung der Tagesordnung das Benehmen des Ausschußvorsitzenden erforderlich sind (§ 52 Abs. 3 NGO/§ 47 Abs. 3 NLO).

Für öffentliche Sitzungen kann der Rat/der Kreistag **Einwohnerfragestunden** zulassen, in denen Zuhörer zu den Beratungsgegenständen und anderen Gemeindeangelegenheiten Fragen stellen können. Gegebenenfalls müssen die Einzelheiten des Ablaufs in der Geschäftsordnung geregelt werden (§ 43 a Abs. 1, 4 NGO/§ 40 a Abs. 1, 4 NLO). Mit einfacher Mehrheit kann der Rat/der Kreistag beschließen, anwesende **Sachverständige** zu hören, und mit Dreiviertelmehrheit kann er die **Anhörung von anwesenden Einwohnern** zulassen (§ 43 a Abs. 2, 3 NGO/§ 40 a Abs. 2, 3 NLO). Diese Bestimmungen gelten auch für öffentliche Ausschußsitzungen (§ 52 Abs. 1 NGO/§ 47 a Abs. 1 NLO).

Der Verwaltungs-/der Kreisausschuß

Das **zweite** kollegiale Organ neben dem Rat/dem Kreistag ist der Verwaltungs-/der Kreisausschuß.

Zusammensetzung und Bildung

Der Verwaltungs-/der Kreisausschuß besteht aus **dem Bürgermeister/dem Landrat**, je nach Größe des Rates zwei bis zehn weiteren **stimmberechtigten Ratsmitgliedern** (Beigeordneten) / sechs weiteren **stimmberechtigten Kreistagsmitgliedern** und je einem **stimmrechtslosen Mitglied** derjenigen Fraktionen und Gruppen, die bei der Sitzverteilung leer ausgegangen sind; die Zahl der stimmberechtigten Mitglieder kann in Gemeinden mit mittelgroßen Räten um zwei, in den Landkreisen generell um zwei oder vier erhöht werden; außerdem kann die Hauptsatzung bestimmen, daß die **Beamten auf Zeit** beratende Mitglieder sind (§ 56 Abs. 1, 2 NGO/§ 49 NLO).

Die **Verteilung der Sitze** der stimmberechtigten Mitglieder, außer dem des Bürgermeisters/des Landrates, erfolgt nach dem Höchstzahlenverfahren in derselben Weise wie bei der Bildung der Fachausschüsse (§ 56 Abs. 3 NGO/§ 50 Abs. 1 NLO). Den **Vorsitz** führt der Bürgermeister/der Landrat (§56 Abs. 1 NGO/§ 49 NLO). Die Ausschußbildung wird wie bei den Fachausschüssen mit dem feststellenden Beschluß abgeschlossen; sie muß in der konstituierenden Sitzung stattfinden. Der Verwaltungs-/Kreisausschuß der vorhergehenden Wahlperiode führt seine Tätigkeit bis zur ersten Sitzung des neugebildeten Ausschusses fort, so daß die ständige Existenz dieses wichtigen Organs gewährleistet ist (§ 56 Abs. 4 NGO/§ 50 Abs. 2 NLO). Der Aufrechterhaltung seiner jederzeitigen Arbeitsfähigkeit dient die Verpflichtung zur Bestellung von Vertretern (§ 56 Abs. 3 NGO/§ 50 Abs. 1 NLO).

Die Vorschriften über die Umbildung der Fachausschüsse bei Änderung der Stärkeverhältnisse der Fraktionen und Gruppen im Rat/im Kreistag und über den Austausch einzelner Mitglieder sind auch auf den Verwaltungs-/Kreisausschuß anzuwenden (§ 56 Abs. 3. NGO/§ 50 Abs. 1 NLO).

Rechts- und Aufgabenstellung

Dem Verwaltungs-/dem Kreisausschuß obliegt die **Entscheidung**

- in Angelegenheiten seiner sog. Lückenzuständigkeit (§ 57 Abs. 2 Satz 1 NGO/§ 51 Abs. 2 Satz 1 NLO),

- in Angelegenheiten, für die er sich aus dem Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters/des Landrates im Einzelfall die Entscheidung vorbehalten hat (§57 Abs. 2 Satz 2 NGO/§ 51 Abs. 2 Satz 2 NLO),
- über Widersprüche in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises (§ 57 Abs. 3 NGO/§ 51 Abs. 3 NLO; über Widersprüche im übertragenen Wirkungskreis entscheidet regelmäßig die fachlich zuständige Aufsichtsbehörde),
- in personalrechtlichen Angelegenheiten der Angestellten und Arbeiter, soweit er seine Befugnisse nicht auf den Bürgermeister/den Landrat übertragen hat (§ 80 Abs. 4 NGO/§ 61 Abs. 4 NLO).

Außerdem nimmt der Verwaltungs-/der Kreisausschuß **zentrale Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben** im Rahmen der Gemeinde-/der Kreisverwaltung wahr. So

- **bereitet** er die Beschlüsse des Rates/des Kreistages vor (§ 57 Abs. 1 NGO/§ 51 Abs. 1 NLO),
- **wirkt** er **darauf hin**, daß die Tätigkeit der Fachausschüsse aufeinander abgestimmt wird (§ 57 Abs. 5 NGO/§ 51 Abs. 5 NLO),
- kann er unabhängig von den Zuständigkeiten der anderen Organe in allen Verwaltungsangelegenheiten der Gemeinde/des Landkreises vom Bürgermeister/vom Landrat **Auskünfte** verlangen und zu allen Verwaltungsorganen Stellung nehmen (§ 58 NGO/§ 52 NLO),

Im Hinblick auf diese Rechte und Aufgaben des Verwaltungs-/Kreisausschusses verfügen seine Mitglieder über einen sehr viel höheren Informationsstand als die übrigen Rats-/Kreistagsmitglieder, der ihnen eine umfassende Sicht aller kommunalen Probleme vermittelt, wodurch ihre allgemeinpolitische Verantwortlichkeit besonders herausgestellt wird. zu den Mitgliedern des Verwaltungs-/Kreisausschusses zählen deshalb regelmäßig die führenden Politiker des Rates/des Kreistages.

Verfahren

Der Verwaltungs-/Kreisausschuß wird vom Bürgermeister/vom Landrat nach Bedarf oder auf Verlangen eines Drittels der Beigeordneten/von zwei stimmberechtigten Kreistagsabgeordneten einberufen (§ 59 Abs. 1 NGO/§ 53 Abs. 1 NLO). Seine Sitzungen sind nicht öffentlich, die Hauptsatzung kann aber regeln, daß die anderen Ratsmitglieder/Kreistagsabgeordneten als Zuhörer anwesend sein dürfen (§ 59 Abs. 2 NGO/§ 53 Abs. 2 NLO). Grundsätzlich gilt/sonst das Verfahrensrecht des Rates/des Kreistages auch für den Verwaltungs-/den Kreisausschuß (§ 59 Abs. 4 NGO/§ 53 Abs. 4 NLO).

Der Bürgermeister/der Landrat

Das **dritte** Organ der Gemeinde/des Landkreises ist der Bürgermeister/der Landrat. Der Gesetzgeber hat die Berufung in die Organstellung in enger Anlehnung an die Berufung der anderen Rats-/Kreistagsmitglieder in ihre Stellung ausgestaltet.

Direkte Wahl

Der Bürgermeister wird von den Bürgern, der Landrat von den wahlberechtigten Kreiseinwohnern im Regelfall **zugleich mit dem Rat/dem Kreistag** nach den Vorschriften des NKWG gewählt (§ 61 Abs. 1 NGO/§ 55 Abs. 1 NLO). Den Tag der allgemeinen Rats-/Kreistagswahlen bestimmt die Landesregierung (§ 6 Abs. 3 NKWG), wodurch zugleich der Tag der Wahl des Bürgermeisters/des Landrates feststeht. Scheidet der Bürgermeister/der Landrat nach der Wahl und dem Amtsantritt **vorzeitig**, z. B. durch Krankheit, Tod oder Wechsel zu einem anderen Dienstherrn, aus seinem Amt aus, dann muß innerhalb von sechs Monaten ein neuer Bürgermeister/Landrat gewählt werden (§ 61 Abs. 1 NGO/§ 55

Abs. 1 NLO). Das geschieht nur dann nicht, wenn das Ausscheiden im letzten Jahr der allgemeinen Wahlperiode des Rates/des Kreistages stattfindet, weil dann der neue Bürgermeister/Landrat zusammen mit dem neuen Rat/Kreistag gewählt wird (§ 61 Abs. 2 NGO/§ 55 Abs. 2 NLO); in der Zeit bis zur Neuwahl des Bürgermeisters/des Landrates kommen die für seine Abwesenheit bestehenden Vertretungsregeln zum Zuge. Den Wahltermin einer Einzelwahl des Bürgermeisters/des Landrates setzt die Aufsichtsbehörde fest (§ 45 c Abs. 2 NKWG).

Zum Bürgermeister/zum Landrat ist **wählbar**, wer am Wahltag das 23., aber noch nicht das 65. Lebensjahr vollendet hat, seit mindestens einem Jahr entweder Deutscher ist oder die Staatsbürgerschaft eines anderen Mitgliedsstaates der Europäischen Union und bis auf die Wohnsitzvoraussetzung die sonstigen allgemeinen Wahl- und Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Rat/den Kreistag besitzt sowie die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitlich demokratischen Grundordnung eintritt (§ 61 Abs. 4 NGO/§ 55 Abs. 4 NLO); auf die Wohnsitzvoraussetzung ist verzichtet worden, um nicht die Bewerbung kompetenter auswärtiger Kandidaten zu erschweren. Eine besondere **Vor- und Ausbildung** muß der Bürgermeister/der Landrat ebensowenig aufweisen wie die übrigen Rats-/Kreistagsmitglieder. Der Gesetzgeber geht davon aus, daß sich bei der Volkswahl nur ein Kandidat mit der erforderlichen persönlichen und fachlichen Eignung durchsetzen wird. Allerdings ist vorgeschrieben, daß ein **anderer leitender Beamter** eine besondere fachliche Qualifikation aufweisen muß, wenn der Bürgermeister/der Landrat sie nicht hat (§ 80 Abs. 4 NGO/§ 61 Abs. 4 NLO). In Landkreisen, kreisfreien und großen selbständigen Städten und selbständigen Gemeinden ist das die durch Prüfung erworbene Befähigung zum höheren allgemeinen Verwaltungsdienst oder zum Richteramt, in den übrigen Gemeinden mindestens die Befähigung für die Laufbahn des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes.

Wahlverfahren

Grundsätzlich gelten für die Wahl des Bürgermeisters/des Landrates die für die allgemeinen Rats-/Kreistagswahlen bestehenden Vorschriften entsprechend (§ 45 a NKWG).

Die Stelle des Bürgermeisters/des Landrates wird von der Gemeinde/dem Landkreis nicht ausgeschrieben; der Gesetzgeber vertraut darauf, daß die Interessenten von der Wahl erfahren, insbesondere durch die öffentliche Bekanntgabe ihres Termins durch den Gemeinde-/den Kreiswahlleiter (§ 45 c NKWG). Wahlvorschläge können von Parteien, Wählergruppen und Einzelpersonen eingereicht werden, jeder Vorschlag darf aber nur einen Bewerber enthalten (§ 45 d Abs. 1 NKWG). Um nicht ernstgemeinten Vorschlägen vorzubeugen, müssen für sie Unterstützungsunterschriften Wahlberechtigter beigebracht werden, deren Zahl von der Einwohnergröße der Kommune abhängig ist und bei Gemeinden zwischen 18 und 340 und bei Landkreisen zwischen 210 und 350 Unterschriften beträgt; von der Beibringung sind befreit die im Bundestag, im Niedersächsischen Landtag, im Rat/im Kreistag vertretenen Parteien, Wählergruppen, Einzelbewerber und diejenigen, die vorschlagen, den Amtsinhaber wiederzuwählen (§ 45 d Abs. 2 NKWG).

Die Wahl ist eine **Mehrheitswahl**, bei der jeder Wähler eine Stimme hat (§ 45 b Abs. 1 NKWG). Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat; stellt sich nur ein Bewerber der Wahl, bedarf er der Stimmen von mindestens 25 v. H. der Wahlberechtigten (§ 45 b Abs. 2 NKWG). Erreicht kein Bewerber im ersten Wahlgang die erforderliche Stimmenzahl, dann findet 14 Tage später eine **Stichwahl** zwischen den beiden Bewerbern mit den höchsten Stimmenzahlen statt (§ 45 b Abs. 4 NKWG). Für den Fall des Ausscheidens eines Bewerbers vor der Stichwahl sieht das Gesetz eine Wiederholungswahl (§ 45 b Abs. 5 NKWG) und für andere Fälle des Fehlschlagens der Wahl eine neue Wahl (§ 45 b Abs. 6. NKWG) vor.

Die gleichzeitige **Mehrfachkandidatur** um mehrere Ämter des Bürgermeisters und des Landrates ist gesetzlich ausgeschlossen (§ 45 d Abs. 3 NKWG); bei der gleichzeitigen Wahl

in das Amt und in den Rat/den Kreistag muß sich der Gewählte entscheiden, welche Wahl er annimmt.

Beamtenrechtliche Stellung

Der Bürgermeister/der Landrat ist hauptamtlich tätiger kommunaler Wahlbeamter auf Zeit (§ 61 Abs. 5 NGO/§ 55 Abs. 5 NLO). Für ihn gelten, soweit nichts anderes geregelt ist, die Vorschriften für Beamte auf Lebenszeit entsprechend (§ 194 Abs. 1 NBG), also insbesondere die Vorschriften über die Beamtenrechte und –pflichten.

Die **Wahlzeit** des Bürgermeisters/des Landrates (§ 61 Abs. 3 NGO/§ 55 Abs. 3 NLO) beträgt für den Regelfall der Wahl zugleich mit dem Rat/dem Kreistag fünf Jahre entsprechend der Dauer der allgemeinen Kommunalwahlperiode. Kommt die Wahl nicht im ersten Wahlgang zustande, sondern verzögert sie sich durch Stichwahl, Wiederholungswahl, Neuwahl oder Nachwahl bis zu einem Zeitpunkt nach dem Beginn der allgemeinen Kommunalwahlperiode, dann wird der Bürgermeister/der Landrat nur bis zu deren Ende, also für eine Dauer von weniger als fünf Jahren, gewählt. In den anderen Fällen der Wahl nicht zugleich mit dem Rat/dem Kreistag, also insbesondere bei dem vorzeitigen Ausscheiden des amtierenden Bürgermeisters/Landrates, wird für die Dauer der restlichen laufenden und für die gesamte nächste allgemeine Kommunalwahlperiode gewählt, also für einen Zeitraum von länger als fünf Jahren.

Wird der Bürgermeister/der Landrat zugleich mit dem Rat/dem Kreistag gewählt, so wird das **Beamtenverhältnis** nach erfolgter Annahme der Wahl mit dem Beginn der Wahlperiode, im Falle einer einzelnen Wahl mit ihrer Annahme begründet (§ 61 Abs. 5 NGO/§55 Abs. 5 NLO). Es handelt sich also um den seltenen Fall, daß ein Beamtenverhältnis nicht durch Ernennung mittels Aushändigung einer Urkunde, sondern kraft Gesetzes begründet wird.

Die Besoldung des Bürgermeisters/des Landrates richtet sich nach der Niedersächsischen Kommunalbesoldungsverordnung. Die Einstufung in die Besoldungsgruppen steigt mit den Einwohnerzahlen. Sie beginnt für Bürgermeister mit A 14 in Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern und endet mit B 9 in Gemeinden mit über 500.000 Einwohnern; Landräte werden in Landkreisen mit bis zu 75.000 Einwohnern in B 3 und in Landkreisen mit über 300.000 Einwohnern in B 6 eingestuft; nach achtjähriger Amtszeit besteht regelmäßig ein Anspruch auf Besoldung aus der nächsthöheren Besoldungsgruppe. Daneben erhalten Bürgermeister und Landräte eine Aufwandsentschädigung.

Die **Amtsbezeichnung** des Bürgermeisters lautet in den kreisfreien Städten Braunschweig, Delmenhorst, Emden, Hannover, Oldenburg, Osnabrück, Salzgitter, Wilhelmshaven und Wolfsburg sowie in den großen selbständigen Städten Celle, Cuxhaven, Goslar, Hameln, Hildesheim, Lingen und Lüneburg (§ 10 Abs. 2, 3 NGO) Oberbürgermeister (§ 61 Abs. 5 NGO).

Der Bürgermeister/der Landrat kann vorzeitig aus seinem Amt wieder **abgewählt** werden (§ 61 a NGO/§ 55 a NLO). Dazu bedarf es eines Antrages im Rat/im Kreistag, der mit einer Dreiviertelmehrheit der Rats-/der Kreistagsmitglieder gestellt und beschlossen werden muß. Übe die Abwahl entscheiden die wahlberechtigten Einwohner durch Abstimmung im Verfahren nach § 45 j NKWG.

Ein nicht wiedergewählter Bürgermeister/Landrat tritt in den **Ruhestand**, wenn er, gegebenenfalls unter Einbeziehung von Dienstzeiten in anderen Beamtenverhältnissen,

- insgesamt eine mindestens achtjährige ruhegehaltsfähige Dienstzeit abgeleistet und das 45 Lebensjahr vollendet hat oder
- unabhängig von seinem Alter eine ruhegehaltsfähige Dienstzeit von 18 Jahren oder als Zeitbeamter eine Gesamtdienstzeit von acht Jahren erreicht hat.

Erfüllt er diese Voraussetzungen nicht, erhält er keine beamtenrechtliche Versorgung, sondern ist mit dem Amtsantritt des neuen Bürgermeisters/Landrates entlassen und wird bei der Rentenversicherung nachversichert (§ 61 b NGO/§ 55 b NLO).

Aufgaben des Bürgermeisters/des Landrates

Der Bürgermeister/der Landrat **entscheidet**

- ausschließlich in allen Angelegenheiten auf dem Gebiet der Verteidigung und des Zivilschutzes, in allen sog. Bundesauftragsangelegenheiten (Art. 85, 104 a Abs. 3 GG), über gewerbe- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen sowie in allen der besonderen (militärischen) Geheimhaltung unterliegenden Angelegenheiten (§ 62 Abs. 1 Nrn. 3, 4 NGO/§ 57 Abs. 1 Nrn. 3, 4 NLO),
- in den Geschäften der laufenden Verwaltung (§ 62 Abs. 1 Nr. 6 NGO/§ 57 Abs. 1 Nr. 6 NLO),
- in Angelegenheiten der Organisation und Geschäftsverteilung der Verwaltung (§ 62 Abs. 2 NGO/§ 57 Abs. 3 NLO) und ist deshalb der Verwaltungschef der Gemeinde/des Landkreises.

Darüber hinaus **obliegt** dem Bürgermeister/dem Landrat

- **die Vorbereitung** der Beschlüsse des Verwaltungs-/des Kreisausschusses und damit mittelbar auch der des Rates/des Kreistages unter Beteiligung der Fachausschüsse (§ 62 Abs. 1 Nr. 1 NGO/§ 57 Abs. 1 Nr. 1 NLO), die regelmäßig durch die Erstellung schriftlicher Vorlagen erfolgt, aber auch in der Sitzung mündlich vorgenommen oder ergänzt werden kann, weshalb der Bürgermeister/der Landrat an den Sitzungen auch von Gremien, denen er nicht als Mitglied angehört, selbst teilzunehmen oder sich durch Bedienstete vertreten zu lassen hat, und in allen Sitzungen selbst oder durch die betreffenden Bediensteten Rede und Antwort stehen muß (§ 64 NGO/§ 58 a NLO),
- die **Ausführung** der Beschlüsse der anderen Organe und der Weisungen der Kommunal- und Fachaufsichtsbehörden (§ 62 Abs. 1 Nrn. 2, 5 NGO/§ 57 Abs. 1 Nrn. 2, 5 NLO),
- die **Rechtmäßigkeit** der Beschlüsse der anderen Organe zu **überwachen** und gegebenenfalls der Aufsichtsbehörde zu berichten oder Einspruch zu erheben, wenn er einen Beschluß für rechtswidrig hält (§ 65 NGO/§ 59 NLO)
- in **Eilfällen** zusammen mit seinem Vertreter die notwendigen Maßnahmen zu treffen, wenn die Entscheidung des Rates/des Kreistages oder des Verwaltungs-/des Kreisausschusses nicht rechtzeitig eingeholt werden kann und der Eintritt erheblicher Nachteile und Gefahren droht (§ 66 NGO/§ 60 NLO),
- die Unterbringung der anderen Organe und der Öffentlichkeit über wichtige Angelegenheiten (§ 52 Abs. 3 NGO/§ 57 Abs. 4 NLO). Für Gemeinden ist bei wichtigen Planungen und Vorhaben eine intensive **Information der Einwohner** durch den Bürgermeister vorgeschrieben, die auch die Diskussion ermöglicht. Dazu sollen **Einwohnerversammlungen** durchgeführt werden (§ 62 Abs. 3 NGO).

Der Bürgermeister/der Landrat vertritt die Gemeinde/den Landkreis bei repräsentativen Anlässen, wie z. B. auf Empfängen und anderen festlichen Veranstaltungen, sowie in Rechts- und Verwaltungsgeschäften und im gerichtlichen Verfahren (§ 63 Abs. 1 NGO/§ 58 Abs. 1 NLO). Er ist die Behörde der Gemeinde/des Landkreises, deren Bezeichnung deshalb lautet:

Gemeinde A

Landkreis B

Der Bürgermeister

Der Landrat.

Die Vertretung der Gemeinde/des Landkreises in den Organen und sonstigen Gremien von juristischen Personen und Personenvereinigungen, z. B. in der Gesellschafterversammlung einer Gesellschaft, an der die Gemeinde/der Landkreis beteiligt ist, oder in der Mitgliederver-

sammlung eines Vereins, dem die Gemeinde/der Landkreis angehört, gilt nicht als Außenvertretung (§ 63 Abs. 1 NGO/§ 58 Abs. 1 NLO). Wer in diesen Fällen die Gemeinde/den Landkreis vertritt, bestimmt regelmäßig der Rat/der Kreistag, wenn er über die Errichtung einer Gesellschaft oder einer anderen Vereinigung oder der Beteiligung daran oder über die Mitgliedschaft in einem kommunalen Zusammenschluß entscheidet (§ 40 Abs. 1 Nrn. 10, 15 NGO/§ 36 Abs. 1 Nrn. 10, 14 NLO). Wenn in die Organe von Wirtschaftsunternehmen mehrere Vertreter der Gemeinde/des Landkreises zu entsenden sind, muß aber der Bürgermeister/der Landrat dazugehören (§ 111 Abs. 2, 3 NGO).

Vertretung des Bürgermeisters/des Landrates

Die Vertretung des Bürgermeisters/des Landrates ist unterschiedlich geregelt. Bei der **repräsentativen Vertretung** der Gemeinde/des Landkreises und bei seinen Aufgaben im Zusammenhang mit den Sitzungen des Rates/des Kreistages und des Verwaltungs-/des Kreis-ausschusses (Einberufung, Aufstellung der Tagesordnung, Vorsitz) wird er von dem ehrenamtlich tätigen **stellvertretenden Bürgermeister** vertreten; dieser wird in der ersten Sitzung des Rates/des Kreistages aus dem Kreis der stimmberechtigten Mitglieder des Verwaltungs-/des Kreis-ausschusses gewählt; es können auch zwei und in größeren Kommunen sogar drei solcher Vertreter gewählt werden (§ 61 Abs. 7 NGO/§ 55 Abs. 7 NLO). Bei seinen Aufgaben als Verwaltungschef und bei der rechtlichen Außenvertretung wird der Bürgermeister/der Landrat von seinem allgemeinen Vertreter vertreten, der vom Rat/vom Kreistag auf Vorschlag des Bürgermeisters/des Landrates aus dem Kreis der Beamten berufen wird, und zwar durch Beschluß (§ 61 Abs. 8 NGO/§ 55 Abs. 8 NLO) oder durch Wahl, wenn die Berufung des allgemeinen Vertreters als Beamter auf Zeit (Erster Stadt- oder Gemeinderat/Erster Kreisrat) zulässig und in der Hauptsatzung vorgesehen ist (§ 81 NGO/§ 62 NLO). Der allgemeine Vertreter ist nicht nur wie der stellvertretende Bürgermeister/Landrat Verhinderungsvertreter, sondern ständiger Vertreter, der den Bürgermeister/den Landrat zu dessen Entlastung auch bei dessen Anwesenheit vertritt; den Umfang dieser Vertretung kann der Bürgermeister/der Landrat als Verwaltungschef durch Dienstanweisung festlegen. Der ständige Vertreter zeichnet „In Vertretung“ (i. V.), während alle anderen Bediensteten, denen durch Dienstanweisung die Befugnis eingeräumt ist, Schriftstücke abschließend zu unterschreiben, „Im Auftrage“ (i. A.) zeichnen.

Dem allgemeinen Vertreter kann seine Befugnis auch wieder **entzogen** werden. Ist sie ihm durch Beschluß des Rates/des Kreistages übertragen worden, genügt für die Entziehung ein entsprechender Beschluß. Sofern ihm das Amt als Beamten auf Zeit übertragen worden ist, kann er auf Antrag einer Dreiviertelmehrheit durch Beschluß des Rates/des Kreistages mit Dreiviertelmehrheit abberufen werden (§ 81 Abs. 4 NGO/§ 62 Abs. 3 NLO). Dasselbe gilt für die anderen Beamten auf Zeit.

Die Samtgemeinde

Entstehungsgeschichte

Die Samtgemeinde hat ihre Wurzeln in Vogteien und Kirchspielverbänden des 19. Jahrhunderts vornehmlich im Raum Osnabrück. Zu ihr hatten sich Gemeinden zum Zwecke der gemeinsamen Aufgabenerledigung zusammengefunden. Ihre Organe waren ein Samtgemeinderat oder –ausschuß, bestehend aus Ratsmitgliedern der beteiligten Gemeinden, und ein Samtgemeindevorsteher. Die rev. DGO enthielt keine Regelungen über Samtgemeinden und die NGO von 1955 enthielt nur die Bestimmung, daß die Samtgemeinden bestehen blieben, und eine Ermächtigung für die Landesregierung, ihre Verfassung und Verwaltung durch Verordnung zu regeln. Das geschah durch die Samtgemeindeverordnung von 1961, durch die die Samtgemeinden in jeweiliger Anlehnung an das Recht der Einheitsgemeinden organisiert wurden. Bis zum Beginn der Gemeindereform 1971 stieg die Zahl der Samtgemeinden von zunächst etwa 30 auf etwa 280.

Im Zuge der 1971 bis 1974 durchgeführten Gemeindereform wurde die Samtgemeinde grundsätzlich der Einheitsgemeinde gleichgestellt und die Regelung ihrer Verfassung und Verwaltung in die NGO übernommen. Neben 285 Einheitsgemeinden gibt es seither 142 Samtgemeinden mit 744 Mitgliedsgemeinden.

Rechtsstellung

Samtgemeinden sind **Kommunalverbände**, zu denen sich zur Stärkung der Verwaltungskraft Gemeinden eines Landkreises, die mindestens 400 Einwohner haben, durch Vereinbarung einer Hauptsatzung (§ 73 NGO) zusammenschließen können. Eine Samtgemeinde soll mindestens 7000 Einwohner und darf nicht mehr als zehn Mitgliedsgemeinden haben (§ 71 Abs. 1, 3 NGO). Nach der Gemeindereform ist die Neu- und Umbildung von Samtgemeinden oder das Ausscheiden von Mitgliedsgemeinden (§ 77 NGO) nicht vorgekommen und auch nicht gut vorstellbar angesichts der bestehenden Voraussetzungen bezüglich der gesetzlich erforderlichen Einwohnergröße von Samtgemeinden und der auch für Einheitsgemeinden bei der Gemeindereform zugrunde gelegten Regeleinwohnerzahl von 7000 bis 8000. Die Änderung der Hauptsatzung der Samtgemeinde, die Voraussetzung für die Veränderung des Bestandes ihrer Mitgliedsgemeinden wäre (§ 73 NGO), wäre nicht genehmigungsfähig (§ 74 NGO), weil Gründe des öffentlichen Wohls entgegenstünden.

Für die Mitgliedsgemeinden und die Samtgemeinden gelten die Vorschriften für Einheitsgemeinden (§§ 67, 71 Abs. 2 NGO), soweit nicht die NGO ausdrücklich abweichende Regelungen trifft.

Aufgaben der Samtgemeinde

Die Samtgemeinde erfüllt wesentliche Aufgaben des **eigenen Wirkungskreises** ihrer Mitgliedsgemeinden, die in § 72 Abs. 1 NGO im einzelnen genannt sind und nicht auf die Mitgliedsgemeinden zurückübertragen werden können. Es gehören dazu u. a. die Flächennutzungsplanung, die Schulträgerschaft, der Brandschutz, der Betrieb von Einrichtungen, für die der Anschluß- und Benutzungszwang vorgeschrieben werden kann (§ 8 Nr. 2 NGO) oder die mehreren Mitgliedsgemeinden dienen. Darüber hinaus erfüllt die Samtgemeinde diejenigen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, die ihr von allen Mitgliedsgemeinden übertragen werden. Die Übertragung erfordert die Bezeichnung der Aufgabe in der Hauptsatzung der Samtgemeinde (§ 73 Abs. 4 NGO). Diese Aufgaben können einvernehmlich auch wieder auf alle Mitgliedsgemeinden zurückübertragen werden.

Schließlich erfüllt die Samtgemeinde alle Aufgaben des **übertragenen Wirkungskreises** ihrer Mitgliedsgemeinden (§ 72 Abs. 2 NGO). Sie unterstützt und **berät** ihre Mitgliedsgemeinden in allen Aufgaben (§ 72 Abs. 4 NGO) und **führt** deren **Kassengeschäfte** (§ 72 Abs. 5 NGO).

Zur Wahrnehmung der Aufgaben erhält die Samtgemeinde wie die Einheitsgemeinde **Finanzmittel** auf der Grundlage des Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetzes; sie kann Gebühren und Beiträge wie Einheitsgemeinden, aber keine Steuern erheben (§ 76 Abs. 1 NGO). Soweit ihre sonstigen Einnahmen für die Erledigung der Aufgaben nicht ausreichen, kann sie außerdem von den Mitgliedsgemeinden eine Samtgemeindeumlage erheben (§ 76 Abs. 2 NGO).

Organe der Samtgemeinde

Die Organe der Samtgemeinde sind der **Samtgemeinderat**, der **Samtgemeindeausschuß** und der **Samtgemeindebürgermeister** (§ 75 NGO). Bezüglich ihrer Wahl oder Bildung, ihrer Rechtsstellung, ihres Verfahrens und ihrer Kompetenzen im Rahmen der Aufgaben der Samtgemeinde entsprechen sie dem Rat, dem Verwaltungsausschuß und dem Bürgermeister in Einheitsgemeinden.

Mitgliedsgemeinden

In Mitgliedsgemeinden wird der **Bürgermeister** nicht unmittelbar von den Bürgern, sondern vom Rat aus seiner Mitte gewählt. Vorschlagsberechtigt ist nur eine Fraktion oder Gruppe, die Anspruch auf einen Sitz im Verwaltungsausschuß hat (§ 68 Abs. 1 NGO), weil der Bürgermeister als Mitglied des Verwaltungsausschusses bei der Verteilung von dessen Sitzen zur Wahrung der im Rat bestehenden Stärkeverhältnisse derjenigen Fraktion oder Gruppe angerechnet wird, die ihn vorgeschlagen hat (§ 69 Abs. 1 NGO). Allerdings kann der Rat beschließen, daß für die Dauer der Wahlperiode **kein Verwaltungsausschuß** gebildet wird mit der Folge, daß dessen Zuständigkeiten dann auf den Rat übergehen (§ 69 Abs. 2 NGO). In diesem Falle ist für die Wahl des Bürgermeisters jedes Ratsmitglied vorschlagsberechtigt (§ 68 Abs. 2 NGO). Der Bürgermeister ist Vorsitzender nicht nur des Verwaltungsausschusses, sondern auch des Rates (§ 68 Abs. 3 NGO). Er kann mit Zweidrittelmehrheit des Rates abberufen werden (§ 68 Abs. 5 NGO).

Der Bürgermeister ist ehrenamtlich tätig und in das **Ehrenbeamtenverhältnis** zu berufen. Er erhält keine Besoldung, sondern eine gegenüber den anderen Ratsmitgliedern erhöhte Aufwandsentschädigung. Seine Kompetenzen entsprechen denen des hauptamtlichen Bürgermeisters. Jedoch kann der Rat für die Dauer der Wahlperiode beschließen, daß er nur die repräsentative Vertretung der Gemeinde und den Vorsitz im Rat und im Verwaltungsausschuß wahrnimmt. Für diesen Fall nimmt die anderen Aufgaben des Bürgermeisters, also im wesentlichen seine Verwaltungsaufgaben, entweder der Samtgemeindebürgermeister oder, falls dieser das ablehnt, ein anderer leitender Bediensteter der Samtgemeinde wahr, der in das Ehrenbeamtenverhältnis zur Mitgliedsgemeinde zu berufen ist und die Amtsbezeichnung **Gemeindedirektor** führt (§ 70 Abs. 1 NGO). Die Handlungsfähigkeit des Gemeindedirektors ist dadurch eingeschränkt, daß er bei bestimmten Maßnahmen der Mitwirkung des Bürgermeisters bedarf (§ 70 Abs. 3 NGO).

Die **Verwaltungsspitze** der Mitgliedsgemeinde ist **ehrenamtlich** organisiert mit Rücksicht darauf, daß ihre wesentlichen Aufgaben von der Samtgemeinde wahrgenommen werden (§ 72 Abs. 1 NGO). In der großen Mehrzahl haben die Mitgliedsgemeinden auch darüber hinaus kein hauptberufliches Personal, sondern bedienen sich der Unterstützung durch ihre Samtgemeinde (§ 72 Abs. 4 NGO).

Ortschaften und Stadtbezirke

Das Ortschaftsrecht hat im Zusammenhang mit den Eingemeindungen und Gemeindezusammenschlüssen der Gemeindereform 1971 bis 1974 eine besondere Bedeutung erlangt. Es diene dem Ziel, den Verlust von gemeindlicher Selbständigkeit überwinden zu helfen und die Integration der neuen Gemeinden zu beschleunigen. Die Stadtbezirksverfassung ist dagegen erst 1980 geschaffen worden zu dem Zweck, der Idee der kommunalen Selbstverwaltung in den großen Städten wieder mehr Resonanz zu verschaffen.

Ortschaften

Ortschaften sind Teile einer Gemeinde, die eine **engere Gemeinschaft** bilden und für die die Hauptsatzung bestimmt, daß **Ortsräte** gewählt oder **Ortsvorsteher** bestellt werden (§ 55 e Abs. 1 NGO). Die **Änderung** ihrer Grenzen und ihre **Aufhebung** ist nur zum Ende einer Wahlperiode möglich und bedarf der Zweidrittelmehrheit des Rates, wenn die Einführung im Zusammenhang mit einer Eingemeindung oder einem Gemeindezusammenschluß erfolgt ist (§§ 55 e Abs. 3, 55 i NGO).

Ortsrat

Soll ein Ortsrat gewählt werden, ist gleichzeitig die Zahl seiner Mitglieder, die mindestens fünf betragen muß, zu bestimmen. Ihre Wahl für die Dauer der allgemeinen Wahlperiode findet zusammen mit der des Rates statt. Die Rechtsstellung der Ortsratsmitglieder entspricht der der Ratsmitglieder (§ 55 f Abs. 1 NGO). Ratsmitglieder, die in der Ortschaft wohnen oder zu deren Wahlbereich die Ortschaft gehört, können, wenn das die Hauptsatzung bestimmt, dem Ortsrat mit beratender Stimme angehören (§ 55 f Abs. 2 NGO). Vorsitzender ist der **Ortsbürgermeister**, den der Ortsrat aus seiner Mitte wählt. Ihm können mit seinem Einverständnis in der Hauptsatzung genannte **Hilfsfunktionen** für die Gemeindeverwaltung übertragen werden, wie z. B. Unterschriftsbeglaubigungen, Überwachung gemeindlicher Einrichtungen, Mithilfe bei statistischen Erhebungen, Kontrollen im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht; in diesem Falle ist er in das Ehrenbeamtenverhältnis zu berufen (§ 55 f Abs. 3 NGO).

Aufgabe des Orsrates ist es, die Belange der Ortschaft zu wahren und auf ihre gedeihliche Entwicklung hinzuwirken. Dazu hat er in bestimmten ortschaftsbezogenen Angelegenheiten Entscheidungszuständigkeiten, soweit nicht der Rat oder der Bürgermeister ausschließlich zuständig sind; dabei handelt es sich u. a. um die Unterhaltung und Benutzung von öffentlichen Einrichtungen in der Ortschaft, die Pflege des Ortsbildes, die Vereins- und Brauchtumsförderung (§ 55 g Abs. 1 NGO). Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben hat ihm der Rat die erforderlichen **Haushaltsmittel** zur Verfügung zu stellen, jedoch bleibt die Etathoheit des Rates dadurch unberührt (§55 g Abs. 2 NGO).

Außerdem hat der Ortsrat ein **Anhörungsrecht** in allen wichtigen die Ortschaft berührenden Fragen des eigenen und übertragenen Wirkungskreises, wie z. B. bei Investitionsvorhaben in der Ortschaft, bei der Bauleitplanung, bei der Einrichtung, Änderung und Aufhebung von öffentlichen Einrichtungen (§ 55 g Abs. 3 NGO).

Der Ortsrat kann schließlich gegenüber den Gemeindeorganen in ortschaftsbezogenen Angelegenheiten **Vorschläge** machen, über die innerhalb von vier Monaten entschieden werden muß, Anregungen geben und Bedenken erheben. Bei der Beratung der betreffenden Angelegenheiten in den Kollegialgremien der Gemeinde hat der Ortsbürgermeister oder sein Stellvertreter ein Anhörungsrecht (§ 55 g Abs. 4 NGO).

Die Entscheidungszuständigkeiten des Orsrates können durch die Hauptsatzung **ausgeweitet** werden. Sie und die Anhörungsrechte können allerdings auch mit Zweidrittelmehrheit des Rates eingeschränkt werden, wenn das wegen der besonderen örtlichen Verhältnisse erforderlich ist (§ 55 g Abs. 1, 5 NGO). Für das Verfahren im Ortsrat gelten im übrigen im wesentlichen die für den Rat bestehenden Vorschriften.

Ortsvorsteher

Sieht die Hauptsatzung die Bestellung eines Ortsvorstehers vor, wird dieser für die Dauer der Wahlperiode vom Rat durch Beschluß bestimmt, und zwar auf Vorschlag der Fraktion, deren Mitglieder der bei der Wahl in der Ortschaft stärksten Partei oder Wählergruppe angehören (§ 55 h Abs. 1 NGO). Der Ortsvorsteher muß in der Ortschaft wohnen. Seine Aufgabe besteht darin, die Belange der Ortschaft gegenüber den Gemeindeorganen zur Geltung bringen und Hilfsfunktionen für die Gemeindeverwaltung zu erfüllen; er ist in das Ehrenbeamtenverhältnis zu berufen. Wie der Ortsrat kann er Vorschläge machen und ist dann wie der Ortsbürgermeister anhörungsberechtigt.

Nach Ablauf der Wahlperiode führt der Ortsvorsteher seine Tätigkeit bis zur Neubestellung eines Ortsvorstehers fort (§ 55 h Abs. 2 NGO).

Stadtbezirke

Stadtbezirke können durch Ratsbeschluß in kreisfreien Städten und Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern gebildet werden. Anders als Ortschaften müssen sie das gesamte Stadtgebiet erfassen. Gesetzliche Vorgaben für ihre Zahl und ihre Abgrenzung bestehen nicht. Ihre Aufhebung und Grenzänderung ist nur zum Ende der Wahlperiode zulässig (§ 55 NGO).

Auf Grund einer inzwischen aufgehobenen gesetzlichen Verpflichtung bestehen Stadtbezirke nur in den Städten Braunschweig und Hannover, andere Städte haben von der Möglichkeit, Stadtbezirke einzurichten, keinen Gebrauch gemacht.

Die Stadtbezirksverfassung entspricht im wesentlichen der Ortsratsverfassung mit folgenden Abweichungen:

- die Zahl der Mitglieder des Stadtbezirksrates ist gesetzlich festgelegt (§ 55 b Abs. 1 Satz 2 NGO),
- die Entscheidungszuständigkeiten des Stadtbezirksrates gehen geringfügig über die des Ortsrates hinaus (§ 55 c Abs. 1 Nrn. 1, 7, 9 Abs. 4 NGO),
- die Kompetenzen des Stadtbezirksrates können nicht eingeschränkt werden,
- der Bezirksbürgermeister nimmt keine Hilfsfunktionen wahr.

Bürger- und Einwohnerbeteiligung

Seit jeher besteht die Möglichkeit, daß sich Einwohner durch die Übernahme **ehrenamtlicher Tätigkeiten** an der Gestaltung der Lebensverhältnisse in ihrer Gemeinde und ihrem Landkreis beteiligen, insbesondere im kulturellen und sozialen Bereich. Regelmäßig geschieht das auf freiwilliger Basis, jedoch können wahlberechtigte Einwohner zur Übernahme von Ehrenämtern und sonstigen ehrenamtlicher Tätigkeit auch verpflichtet und notfalls durch Bußgeld angehalten werden, wenn sie keinen wichtigen Grund für die Ablehnung haben (§§ 23, 24 NGO/§§ 18, 19 NLO).

Auf Grund seiner Kompetenz, Richtlinien für die Verwaltungsführung aufzustellen (§ 40 Abs. 1 Nr. 1 NGO/§ 36 Abs. 1 Nr. 1 NLO), kann der Rat/der Kreistag regeln, wie die **Einwohner** an der Verwaltung der Gemeinde/des Landkreises zu **beteiligen** sind. Jedoch darf diese Beteiligung über eine Beratung der Organe, z. B. durch Beiräte, Kommissionen und ähnlich Einrichtungen, nicht hinausgehen. Verbindlichere Formen der Einwohnerbeteiligung stellen die Schaffung von Kommunalverfassungsrecht dar, für die nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes der Landtag zuständig ist.

Einwohnerantrag

Nach § 22 a NGO/§ 17 a NLO können Einwohner der Gemeinde/des Landkreises ab dem 14. Lebensjahr beantragen, daß der Rat/der Kreistag bestimmte Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises berät, für die er zuständig ist oder für die er sich die Zuständigkeit vorbehalten kann. Der **Antrag** muß

- **schriftlich** gestellt werden,
- ein bestimmtes Begehren mit Begründung enthalten,
- bis zu **drei Personen** als Vertreter der Unterzeichner benennen,
- eine von der Einwohnergröße der Gemeinde/des Landkreises abhängige Zahl von **Unterstützungsunterschriften** enthalten

und soll einen **Deckungsvorschlag** für die bei Verwirklichung des Antrags entstehenden Kosten oder Einnahmeausfälle enthalten. Über die **Zulässigkeit** des Antrags entscheidet der Verwaltungs-/der Kreisausschuß. Ist er zulässig, muß der Rat/der Kreistag ihn **innerhalb von drei Monaten** beraten; ein Anspruch auf eine Sachentscheidung besteht nicht.

Bürgerbegehren, Bürgerentscheid

Mit dem Bürgerbegehren kann beantragt werden, daß die **wahlberechtigten Einwohner** der Gemeinde/des Landkreises in einer Angelegenheit statt des Rates/des Kreistages **entscheiden** (§ 22 b Abs. 1 NGO/§ 17 B Abs. 1 NLO). Die Angelegenheit muß wie beim Bürgerantrag eine des **eigenen Wirkungskreises** ist der Zuständigkeit des Rates/des Kreistages sein; eine Reihe von Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung, wie z. B. die Bauleitplanung, die Haushaltssatzung, Planfeststellungs- und andere förmliche Zulassungsverfahren, sind jedoch ausgenommen (§ 22 b Abs. 3 NGO/§ 17 b Abs. 3 NLO). Das **Bürgerbegehren** muß (§ 22 b Abs. 2, 4, 5 NGO/§ 17 b Abs. 2, 4, 5 NLO)

- vor seiner **Einleitung**, d. h. dem Beginn der Sammlung von Unterschriften, der Gemeinde/dem Landkreis angezeigt werden,
- **schriftlich** eingereicht werden,
- das Begehren so **genau bezeichnen**, daß darüber mit Ja oder Nein abgestimmt werden kann,
- eine **Begründung** und einen durchführbaren **Deckungsvorschlag** für entstehende Kosten oder Einnahmeausfälle enthalten,
- bis zu **drei vertretungsberechtigte Personen** bezeichnen,
- eine von der Einwohnergröße der Gemeinde/des Landkreises abhängige Zahl von **Unterstützungsunterschriften** enthalten.

Die **Frist** zwischen Anzeige der Einleitung und Einreichung des Bürgerbegehrens beträgt sechs Monate; richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen bekanntgemachten Rats-/Kreistagsbeschuß, beträgt die Frist drei Monate seit Bekanntmachung.

Der Verwaltungs-/der Kreisausschuß entscheidet unverzüglich über die **Zulässigkeit** des Bürgerbegehrens; ist es zulässig, muß innerhalb von drei Monaten ein Bürgerentscheid herbeigeführt werden (§ 22 b Abs. 7 NGO/§ 17 b Abs. 7 NLO).

Die Durchführung des Bürgerentscheids organisiert die Gemeinde/der Landkreis. Gesetzlich ist nur vorgeschrieben, daß er nicht am Tage einer Kommunalwahl stattfinden darf und daß Stimmzettel zu verwenden sind, auf denen durch ein Kreuz mit Ja oder Nein abgestimmt wird (§ 22 b Abs. 8, 10 NGO/§ 17 B Abs. 8, 10 NLO). Alle anderen Fragen, wie den Termin, die Einrichtung von Stimmlokalen, die Benachrichtigung der Einwohner, regelt die Gemeinde/der Landkreis in einer Verfahrensordnung.

Dem Bürgerbegehren ist **entsprochen**, wenn die Mehrheit der gültigen Stimmen auf Ja lautet und mindestens 25 v. H. der wahlberechtigten Einwohner beträgt. Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Rats-/Kreistagsbeschlusses und kann vor Ablauf von zwei Jahren nur auf Antrag des Rates/-des Kreistages durch einen neuen Bürgerentscheid geändert werden (§ 22 b Abs. 10, 11 NGO/§ 17 b Abs. 10, 11 NLO). Die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit der Gemeinde/des Landkreises ist bis zum Bürgerentscheid nicht eingeschränkt. Entschieden sie im wesentlichen im Sinne des Bürgerbegehrens, findet der Bürgerentscheid nicht mehr statt (§ 22 b Abs. 9 NGO/§ 17 b Abs. 9 NLO); regelt sie die Angelegenheit vorher unabänderbar anders, geht der Bürgerentscheid ins Leere.

Anregungen und Beschwerden

Damit der Rat/der Kreistag als das Hauptorgan der Gemeinde/des Landkreises von Anregungen und Beschwerden auch dann erfährt, wenn sie Angelegenheiten betreffen, die nicht in seine Zuständigkeit fallen, gibt § 22 c NGO/§ 17 c NLO jedermann das Recht, sich mit solchen Petitionen an den Rat/den Kreistag zu wenden. Dadurch wird allerdings nicht die Entscheidungszuständigkeit verändert, dem Rat/dem Kreistag aber die Möglichkeit gegeben, sich im Rahmen seiner gesetzlichen Möglichkeiten einzuschalten.

Bürger-/Einwohnerbefragung

Wenn die Gemeinde/der Landkreis in einer bestimmten Angelegenheit nicht nur eine Meinungsumfrage durchführen, sondern umfassend die wahlberechtigten Einwohner befragen will, bedarf es dazu einer gesetzlichen Grundlage. Diese ist in § 22 d NGO/§ 17 d NLO enthalten.

Gemeinde-/Kreiswirtschaft

Die NGO enthält in ihrem sechsten Teil (§§ 82 bis 126) eine umfassende Regelung der **Gemeindewirtschaft**, die gegliedert ist in

- die **Haushaltswirtschaft** (§§ 82 bis 101),
- **Sonder- und Treuhandvermögen** (§§ 102 bis 107),
- **Unternehmen und Einrichtungen** (§§ 108 bis 116),
- das **Prüfungswesen** (§§ 117 bis 126).

Eine Reihe weiterer Rechtsnormen, wie vor allem die Verordnungen über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung), über die Kassenführung der Gemeinden (Gemeindekassenverordnung) und über die Haushaltswirtschaft kaufmännisch geführter kommunaler Einrichtungen ergänzen und vertiefen die Regelungen der NGO. Für die Kreiswirtschaft gelten diese Vorschriften mit geringfügigen Abweichungen entsprechend (§ 65 NLO).

Zur Erprobung neuer Modelle der Steuerung und des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens im Interesse einer Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung können auf Grund einer **Experimentierklausel** (§ 138 NGO, § 65 NLO) im Einzelfall auf Antrag Ausnahmen von bestimmten Vorschriften zugelassen werden.