

Marc Schrameyer

Der kommunale Wahlbeamte

Die Rechtsstellung der kommunalen Wahlbeamten
in Nordrhein-Westfalen

nach der Reform der Kommunalverfassung 1994

LIT

Einleitung	14
Teil I Der hauptamtliche Bürgermeister nach nordrhein-westfälischem Kommunalrecht..... 16	
A. Verfassungsmäßigkeit der Stellung des hauptamtlichen Bürgermeisters	16
I. Art. 33 Abs. 5 GG als Richtschnur und Maßstab für den Gesetzgeber ...	17
1. Anwendbarkeit der Regelungen des Art. 33 Abs. 5 GG.....	17
a) Recht des öffentlichen Dienstes	17
b) Berufsbeamte	18
2. Normauftrag des Art. 33 Abs. 5 GG	19
3. Die hergebrachten Grundsätze des Beamtentums	20
a) Definition des Bundesverfassungsgerichtes	20
b) Eingriff in hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums.....	22
aa) Pflicht zu unparteiischer Amtsführung und zu parteipolitischer Neutralität	26
aaa) Argumentation der Rechtsprechung	34
bbb) Auffassungen der Literatur	37
ccc) Diskussion	39
ddd) Abwägung	43
bb) Das Lebenszeitprinzip	45
cc) Grundsatz der Unentziehbarkeit des statusrechtlichen Amtes	51
II. Ergebnis	53
B. Rechtliche Ausgestaltung des Amtes – Stellung des Bürgermeisters	55
I. Die Wahl des hauptamtlichen Bürgermeisters	55
1. Wählbarkeitsvoraussetzungen.....	55
a) Staatsangehörigkeit	55
b) Bürgerrechte der Gemeinde.....	57
c) Lebensalter	59
Tab 1 – Kommunalrechtliche Altersgrenzen des Bürgermeisters im Bundesvergleich	62
d) Verfassungsmäßigkeit der Altersgrenze des § 195 Abs. 4 S. 1 LBG NW	62
aa) Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl.....	63
bb) Allgemeiner Gleichheitssatz.....	66
cc) Grundrecht der Berufsfreiheit.....	67
e) Ausschluss vom Wahlrecht	68
f) Unvereinbarkeit der Kandidatur mit anderen Mandaten des Bewerbers?4	

Der kommunale Wahlbeamte

g) Verfassungstreue des Bewerbers.....	75
h) Fachliche Voraussetzungen.....	79
i) Sonstige Anforderungen.....	80
2. Amtsperiode.....	82
Tab 2 - Rechtsstellung des Bürgermeisters im Bundesvergleich	83
3. Wahlsystem und Wahlverfahren.....	84
4. Wahlverfahren.....	85
5. Wahlvorschlag	87
6. Tod, Verlust der Wählbarkeit, Krankheit oder Rücknahme des Wahlvorschlags.....	88
7. Wahlkampf.....	90
8. Urlaub für den Wahlbewerber	93
9. Die verbundene Bürgermeisterwahl	95
Tab. 3 - Ergebnisse der Kommunalwahl 1999	96
Tab. 4 - Kommunalwahlen und Bundestagswahlen im Vergleich	96
Tab. 5 - Wahlergebnisse der Bürgermeisterwahlen.....	97
10. Folgeakte nach der Wahl	98
11. Wahlanfechtung	98
12. Wahlkampfkostenerstattung	99
13. Steuerliche Absetzbarkeit von Aufwendungen im Wahlkampf.....	99
14. Zuwendungen von Dritten an den Bewerber	100
II. Die Abwahl des hauptamtlichen Wahlbeamten.....	102
1. Verfahren	102
Tab 6 - Abwählerfordernisse im Bundesvergleich	104
2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	105
3. Begründung der Abwahlentscheidung.....	108
4. Anordnung des Ruhens des Amtes durch Aufsichtsbehörde.....	108
5. Folgen der Abwahl.....	109
III. Rücktrittsmöglichkeit des Bürgermeisters.....	111
IV. Die Stellung des Bürgermeisters in der Kommunalverwaltung	113
1. Aufgabenwahrnehmung und Rechtsschutz.....	113
2. Stellung des Bürgermeisters	115
a) Das Widerspruchsrecht.....	115
b) Einspruch gegen Ausschussbeschlüsse	116
c) Beanstandungspflicht von rechtswidrigen Beschlüssen	116
d) Unterrichtungspflicht des Bürgermeisters.....	118
e) Der Bürgermeister als Ratsmitglied	119
f) Stimmrecht des Bürgermeisters	120

g)	Befangenheit des Bürgermeisters	122
3.	Dienstrechtliche Stellung des kommunalen Wahlbeamten	124
a)	Gesetzliche Grundlage	125
b)	Dienstherr	125
c)	Oberste Dienstbehörde	125
aa)	Grundsatz	125
bb)	Regelung bis zur Reform der Kommunalverfassung	125
cc)	Regelung nach der Kommunalverfassungsreform	126
dd)	Verfassungsmäßigkeit der Regelung der GO	127
ee)	Gesetzesauslegung	127
aaa)	Allgemeine Definition	128
bbb)	Behörde der Gemeinde	129
(1)	Behörde im organisatorischen Sinne	129
(2)	Behörde im funktionellen Sinne	129
ccc)	„Erbgrundsatz“	135
ddd)	§ 94 Abs. 1 S. 2 GO NW als Kompetenznorm	136
eee)	§ 41 Abs. 1 S. 1 GO NW als Kompetenznorm	136
d)	Dienstvorgesetzter	141
aa)	Regelung vor der Reform der Kommunalverfassung	141
bb)	Regelung nach der Reform der Kommunalverfassung	141
cc)	Die Kommunalaufsicht als Dienstvorgesetzter	141
dd)	Gesetzliche Regelungslücke	142
aaa)	Meinungsstand	142
bbb)	Lösungsansätze in der Literatur und in der Exekutive	142
ccc)	Diskussion der Lösungsansätze	144
ee)	Amtlicher Vertreter als Dienstvorgesetzter	148
ff)	Vergleichbare Regelungen anderer Bundesländer	149
gg)	Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung	151
V.	Vertretung des hauptamtlichen Bürgermeisters	151
1.	Vertretung durch die ehrenamtlichen Bürgermeister	153
a)	Festsetzung der Tagesordnung und Einladung zur Sitzung	153
b)	Widerspruch gegen Ratsentscheidungen	156
c)	Dringlichkeitsentscheidungen	157
d)	Vertretung bei der Repräsentation	159
e)	Bekanntmachungen	160
2.	Vertretung durch den amtlichen Stellvertreter, die Beigeordneten und andere Verwaltungsbedienstete	161
3.	Vertretung durch die Aufsichtsbehörde	162

4.	Wichtige Einzelfälle.....	162
a)	Vertretung bei der Vorbereitung der Ratsbeschlüsse.....	162
b)	Beanstandung von Ratsentscheidungen	163
c)	Vertretung im Hauptausschuss.....	163
d)	Vertretung durch den Altersvorsitzenden des Rates	163
Teil 2 Der hauptamtliche Landrat nach nordrhein-westfälischem		
	Kommunalrecht.....	164
A.	Verfassungsmäßigkeit der Stellung des hauptamtlichen Landrats	165
B.	Rechtliche Ausgestaltung des Amtes – Stellung des Landrats.....	168
I.	Die Wahl des hauptamtlichen Landrats	168
1.	Wählbarkeitsvoraussetzungen.....	168
2.	Amtsperiode	169
3.	Wahlsystem.....	169
4.	Wahlkampf, Urlaub für den Wahlbewerber	170
	Tab 7 - Rechtsstellung des Landrats im Bundesvergleich.....	170
5.	Die verbundene Landratswahl	170
	Tab. 8 - Ergebnisse der Kommunalwahl 1999 für die Kreise	171
6.	Folgeakte nach der Wahl	171
7.	Wahlanfechtung, Wahlkampfkostenerstattung, steuerliche Absetzbarkeit von Aufwendungen im Wahlkampf und Zuwendungen von Dritten an den Bewerber	171
II.	Die Abwahl des hauptamtlichen Wahlbeamten.....	172
1.	Verfahren	172
2.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	172
3.	Begründung der Abwahlentscheidung.....	173
4.	Anordnung des Ruhens des Amtes durch Aufsichtsbehörde.....	173
5.	Folgen der Abwahl.....	174
III.	Rücktrittsmöglichkeit des Landrats	174
IV.	Die Stellung des Landrats in der Kreisverwaltung.....	174
1.	Stellung und Aufgaben des Landrats im Kreistag und im Kreisausschuss	174
a)	Stellung des Landrats im Kreistag und im Kreisausschuss.....	174
b)	Der Landrat als Kreistagsmitglied.....	175
c)	Stimmrecht des Landrats	175
d)	Befangenheit des Landrats	176
2.	Zuständigkeiten und Aufgaben des Landrats in der Kreisverwaltung ..	177
a)	Geschäfte der laufenden Verwaltung	177

b)	Vom Kreisausschuss übertragene Aufgaben.....	179
c)	Vorbereitung und Durchführung von Beschlüssen.....	179
d)	Ausführung von Weisungen.....	181
e)	Gesetzliche Vertretung.....	182
f)	Gesetzlich übertragene Aufgaben.....	183
g)	Leitung und Verteilung der Geschäfte.....	183
h)	Das Widerspruchsrecht.....	184
i)	Einspruch gegen Ausschussbeschlüsse.....	185
j)	Beanstandungspflicht von rechtswidrigen Beschlüssen.....	185
k)	Unterrichtungspflicht des Landrats.....	187
3.	Dienstrechtliche Stellung des Landrats.....	187
a)	Gesetzliche Grundlage.....	187
b)	Dienstherr.....	188
c)	Oberste Dienstbehörde.....	188
aa)	Grundsatz.....	188
bb)	Regelung bis zur Reform der Kommunalverfassung.....	188
cc)	Regelung nach der Kommunalverfassungsreform.....	188
dd)	Verfassungsmäßigkeit der Regelung der KrO NW.....	190
ee)	Gesetzliche Regelung.....	190
aaa)	Allgemeine Definition.....	190
bbb)	Behörde des Kreises.....	190
(1)	Behörde im organisatorischen Sinne.....	190
(2)	Behörde im funktionellen Sinne.....	191
ccc)	„Erbengrundsatz“.....	195
ddd)	§ 53 Abs. 1 S. 1 KrO NW iVm § 94 Abs. 1 S. 2 GO NW als Kompetenznorm.....	196
eee)	§ 26 Abs. 1 S. 1 KrO NW als Kompetenznorm.....	196
d)	Dienstvorgesetzter.....	199
aa)	Regelung vor der Reform der Kommunalverfassung.....	200
bb)	Regelung nach der Reform der Kommunalverfassung.....	200
cc)	Die Kommunalaufsicht als Dienstvorgesetzter.....	200
dd)	Gesetzliche Regelungslücke.....	200
aaa)	Lösungsansätze in der Literatur und in der Exekutive.....	200
bbb)	Diskussion der Lösungsansätze.....	202
ee)	Amtlicher Vertreter als Dienstvorgesetzter.....	206
ff)	Vergleichbare Regelungen anderer Bundesländer.....	206
gg)	Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung.....	207
4.	Der Landrat als untere staatliche Verwaltungsbehörde.....	208

V.	Vertretung des hauptamtlichen Landrats	209
1.	Vertretung durch die ehrenamtlichen Landräte	210
a)	Festsetzung der Tagesordnung und Einladung zur Sitzung, Widerspruch gegen Ratsentscheidungen und Dringlichkeitsentscheidungen, Bekanntmachungen	211
b)	Vertretung bei der Repräsentation.....	211
2.	Vertretung durch den amtlichen Stellvertreter und andere Verwaltungsbedienstete	212
3.	Vertretung durch die Aufsichtsbehörde.....	213
4.	Wichtige Einzelfälle.....	213
a)	Vertretung bei der Vorbereitung der Kreistagsbeschlüsse.....	213
b)	Beanstandung von Kreistagsbeschlüssen.....	213
c)	Vertretung im Kreisausschuss.....	213
d)	Vertretung durch den Altersvorsitzenden des Kreistages	213
Teil 3 Der Beigeordnete		214
A.	Rechtliche Ausgestaltung des Amtes – Stellung des Beigeordneten	214
I.	Allgemeines	214
II.	Wahl der Beigeordneten	215
1.	Zahl der Beigeordneten.....	215
2.	Ausschreibung der Beigeordnetenstellen.....	217
3.	Persönliche Voraussetzungen der Beigeordneten	219
4.	Qualifikation der Beigeordneten.....	219
5.	Wahl der Beigeordneten	221
6.	Die Ernennung	225
7.	Vereidigung.....	226
8.	Wiederwahl	226
9.	Rechtsmittel gegen die Wahl	228
III.	Rechtsstellung der Beigeordneten	228
1.	Dienstherr	229
2.	Oberste Dienstbehörde.....	229
a)	Grundsatz.....	229
b)	Regelung bis zur Reform der Kommunalverfassung.....	229
c)	Regelung nach der Kommunalverfassungsreform.....	230
d)	Verfassungsmäßigkeit der Regelung der GO.....	231
e)	Gesetzliche Regelung	231
3.	Dienstvorgesetzter.....	232
4.	Besoldung der Beigeordneten.....	232

Der kommunale Wahlbeamte	
5.	Vertretung durch die Beigeordneten gemäß § 68 GO NW..... 233
6.	Geschäftskreis und Arbeitsgebiet der Beigeordneten..... 234
7.	Weisungsrecht des Bürgermeisters..... 238
8.	Rechtsschutz gegen Weisungen des Bürgermeisters..... 240
IV.	Der Verwaltungsvorstand 242
V.	Abberufung 244
VI.	Versorgung..... 246
B.	Der Kämmerer..... 247
Teil 4	Der Kreisdirektor 250
A.	Allgemeines 250
B.	Qualifikationsanforderungen 250
C.	Wahl und Abwahl des Kreisdirektors..... 251
D.	Besoldung und Aufwandsentschädigung des Kreisdirektors 252
E.	Verweis auf die Regelung des Amtsverhältnisses des Beigeordneten nach § 71 GO NW 252
Teil 5	Zusammenfassung, Änderungsvorschläge und Schlussbetrachtung..... 253
A	Zusammenfassung der Ergebnisse der Arbeit und Änderungsvorschläge 253
I.	Der hauptamtliche Bürgermeister..... 253
II.	Der hauptamtliche Landrat nach nordrhein-westfälischem Kommunalrecht..... 261
III.	Der Beigeordnete 262
B.	Schlussbetrachtung..... 262
Teil 6-	Gesetzesvorschlag..... 263
Teil 7-	Dokumentenanhang..... 305
Literaturverzeichnis 308