

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1412

**Das Verhältnis von ehrenamtlichem Rat
und hauptamtlichem Bürgermeister**

**Ein Vergleich
deutscher Kommunalverfassungen**

Von

Zara Janssen



Duncker & Humblot · Berlin

ZARA JANSSEN

Das Verhältnis von ehrenamtlichem Rat
und hauptamtlichem Bürgermeister

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1412

Das Verhältnis von ehrenamtlichem Rat und hauptamtlichem Bürgermeister

Ein Vergleich
deutscher Kommunalverfassungen

Von

Zara Janssen



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster
hat diese Arbeit im Jahr 2019
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 6

Alle Rechte vorbehalten
© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15816-4 (Print)
ISBN 978-3-428-55816-2 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85816-3 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Diese Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Literatur und Rechtsprechung konnten bis zum Oktober 2018 eingearbeitet werden.

Besonderer Dank gebührt Prof. Dr. Janbernd Oebbecke für die hervorragende Betreuung dieser Arbeit sowie die exzellenten Forschungs- und Arbeitsbedingungen am Institut.

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens sowie ebenfalls für ausgezeichnete Forschungs- und Arbeitsbedingungen.

Weiterhin danke ich meinen Kolleginnen und Kollegen vom Kommunalwissenschaftlichen Institut für wertvolle Gespräche, hilfreiche Anregungen und nicht zuletzt die freundschaftliche Atmosphäre, die maßgeblich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen hat: Philipp Breder, Rebekka Gengenbach, Marieke Klomp, Jonas Kroener, Stefan Lenz, Matthias Napierski, Dr. Hannah Reidun Niermann, Kai Peters, Dr. Frauke Rödel, Patrick Schwentker und Dr. Samira Thiery. Ebenfalls bedanke ich mich bei den studentischen Hilfskräften des Instituts, stellvertretend für viele seien hier Nils Grohmann und Lea Mathar genannt.

Dr. André Weßling danke ich für viele hilfreiche Anregungen sowie seine stetige Unterstützung während der Promotionszeit. Großer Dank gilt auch meiner Familie. Besonders danken möchte ich meinen Eltern, Uta Janssen und Rainer Janssen, die mich stets unterstützt und gefördert haben.

Zara Janssen

Inhaltsübersicht

1. Teil

Einleitung 17

- A. Forschungsstand 20
- B. Gang der Untersuchung 24

2. Teil

Struktur der Organe Rat und Bürgermeister 26

- A. Der Rat als Kollegialorgan 26
- B. Der Bürgermeister als monokratisches Organ 30

3. Teil

Interdisziplinäre Ansätze zur Analyse des kommunalen Organgefüges 34

- A. Machtkonzentration bei einem Akteur: Ansätze der allgemeinen Staatslehre 35
- B. (Politische) Interessenkonflikte – Die Principal-Agent-Theorie 38
- C. Beschränkte Rationalität: Der verhaltensökonomische Blick auf die innere Kommunalverfassung 40

4. Teil

Die Stellung von Rat und Bürgermeister im Vergleich 46

- A. Kompetenzverteilung zwischen Rat und Bürgermeister 46
- B. Möglichkeiten des Rates zur Modifikation der Kompetenzverteilung 120
- C. Kontrollrechte der Organe 147
- D. Vorsitz im Rat 203

5. Teil

Fazit 235

- A. Das Organverhältnis: Annäherungen an den Idealzustand? 235
- B. Zusammenfassung in Leitsätzen 237

Literaturverzeichnis	239
Sachverzeichnis	252

Inhaltsverzeichnis

1. Teil

Einleitung	17
A. Forschungsstand	20
I. Rechtswissenschaftliche Diskussion	20
II. Sozialwissenschaftliche Diskussion	22
B. Gang der Untersuchung	24

2. Teil

Struktur der Organe Rat und Bürgermeister	26
A. Der Rat als Kollegialorgan	26
I. Rechtliche Strukturvorgaben	27
1. Vorgaben des Verfassungsrechts	27
2. Vorgaben des einfachen Rechts	27
II. Auswirkungen dieser Strukturvorgaben	28
B. Der Bürgermeister als monokratisches Organ	30
I. Rechtliche Strukturvorgaben	30
1. Vorgaben des Verfassungsrechts	30
2. Vorgaben des einfachen Rechts	31
II. Auswirkungen dieser Strukturvorgaben	31

3. Teil

Interdisziplinäre Ansätze zur Analyse des kommunalen Organgefüges	34
A. Machtkonzentration bei einem Akteur: Ansätze der allgemeinen Staatslehre	35
I. Gewaltenteilung in der Gemeinde? Ein nur vermeintliches Anwendungsproblem	35
II. Gewaltenteilung als Instrument zur Machtbeschränkung	37
B. (Politische) Interessenkonflikte – Die Principal-Agent-Theorie	38
I. Das klassische Principal-Agent-Problem: Theoretische Grundlagen	38

II.	Ausgewählte Lösungsansätze	39
1.	Monitoring als klassische, aber aufwendige Methode	40
2.	Weitere Ansätze und ihre begrenzte Tauglichkeit für das Verhältnis Rat-Bürgermeister	40
C.	Beschränkte Rationalität: Der verhaltensökonomische Blick auf die innere Kommunalverfassung	40
I.	Grundlagen der Verhaltensökonomie	41
II.	Ausgewählte Phänomene beschränkter Rationalität	42
1.	Verfügbarkeitsheuristik	42
2.	Ankereffekt	43
3.	Framing	44
4.	Status Quo Bias	44

4. Teil

	Die Stellung von Rat und Bürgermeister im Vergleich	46
A.	Kompetenzverteilung zwischen Rat und Bürgermeister	46
I.	Zuständigkeiten des Rates	46
1.	Auffangzuständigkeit als Standardmodell	48
2.	Abweichende Konzeptionen der Zuständigkeitsverteilung	49
a)	Beschränkung auf „wichtige Angelegenheiten der Gemeinde“	49
b)	Enumerative Regelung der Zuständigkeiten	52
3.	Richtlinien für die Verwaltung	53
II.	Zuständigkeiten des Bürgermeisters	54
1.	Leitung der Verwaltung	56
2.	Vorbereitung und Ausführung der Ratsbeschlüsse	57
3.	Durch den Staat übertragene Aufgaben	57
4.	Geschäfte der laufenden Verwaltung als Problemfall	59
a)	Eine klassische Definition und ihre Schwächen	59
b)	Versuche einer genaueren Bestimmung	64
aa)	De lege lata	64
(1)	Konkretisierung durch Gesetz	64
(a)	Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung	64
(b)	Präzisierung der Definition durch Fallgruppen	64
(2)	Gemeinsame Konkretisierung	65
(3)	Konkretisierung durch den Rat	65
(a)	Beurteilungsspielraum als tauglicher Anknüpfungspunkt?	66
(b)	Satzungsautonomie als Konkretisierungsbefugnis	68

(c) Geschäftsordnungsautonomie als Konkretisierungsbefugnis	69
(d) Richtlinienkompetenz als Konkretisierungsbefugnis	70
bb) De lege ferenda	72
(1) Beschränkung auf „normvollziehende Geschäfte“	72
(2) Einzelfallregelungen in der Kommunalverfassung	72
5. Personalentscheidungen	73
III. Kooperationserfordernisse als ausgleichendes Instrument	73
1. Personalentscheidungen als typische Kooperationsmaterie	73
a) Grundzuständigkeit für Personalentscheidungen	74
b) Sonderregelungen für wesentliche Personalentscheidungen	77
aa) Zuständigkeitsverlagerung auf den Rat	81
bb) Zuständigkeit des Verwaltungsorgans	83
cc) Verpflichtende Kooperation	83
(1) Modalitäten der Kooperation	84
(2) Auflösungsmechanismen	86
(3) Verhältnis zu den Geschäften der laufenden Verwaltung	87
dd) Fakultative Kooperation	88
c) Delegation an den Bürgermeister zur alleinigen Entscheidung	89
d) Beamtenrechtliche Entscheidungen in Bezug auf den Bürgermeister	89
e) Ergebnis	90
2. Insbesondere: Angelegenheiten der hauptamtlichen Beigeordneten	91
a) Von der Ausschreibung bis zur Ernennung – Der Prozess der Beigeordnetenenauswahl	92
aa) Grundsatz: Ratszuständigkeit für die Vorbereitung	92
bb) Möglichkeiten zur Mitwirkung des Bürgermeisters	95
(1) Bei der Ausschreibung	95
(2) Bei der Vorauswahl	96
(3) Beim Vorschlag der Kandidaten	98
(a) Länder ohne Regelung	98
(b) Vorschlagsrechte des Bürgermeisters	99
(aa) Ergänzende Vorschlagsrechte	99
(bb) Ausschließliche Vorschlagsrechte	100
(cc) Weitere Vorbereitungsrechte als Annex?	102
(4) Bei der Wahl als solche	104
cc) Bewertung der Mitwirkungsrechte	106
b) Festlegung der Geschäftskreise	107
c) Weisungsbefugnis des Bürgermeisters	112
d) Beamtenrechtliche Angelegenheiten	113

3.	Sonstige Kooperationserfordernisse	114
4.	Rechtsschutz bei unterbliebener Kooperation	114
a)	Wirksamkeit bei unterbliebener Kooperation?	115
b)	Aufhebbarkeit bei unterbliebener Kooperation?	117
aa)	Handeln durch Verwaltungsakt	117
bb)	Privatrechtliches Handeln	118
c)	Zwischenergebnis	119
IV.	Ergebnis	119
B.	Möglichkeiten des Rates zur Modifikation der Kompetenzverteilung	120
I.	Die Delegation von Aufgaben als Möglichkeit zur Entlastung des Rates	122
1.	Der Bürgermeister als Delegationsempfänger	123
a)	Unterschiedliche Form der Delegation in den Ländern	124
b)	Vorbehaltene Aufgaben als Grenzen der Delegation	125
2.	Andere Entscheidungsträger als Delegationsempfänger	131
II.	Die systemgerechte Ausgestaltung des Widerrufs einer Delegation	131
1.	Grundsätzliche Zulässigkeit des Widerrufs	132
2.	Der Widerruf als actus contrarius der Delegation	133
III.	Statt Widerruf: Einflussmöglichkeiten nach Aufgabenübertragung?	135
IV.	Das Rückholrecht des Rates als ungewöhnliches Rechtsinstitut	136
1.	Modalitäten des Rückholrechts	138
a)	Die Rückholung bestimmter Gruppen von Angelegenheiten	138
b)	Die Rückholung im Einzelfall	138
2.	(Ungeschriebene) Grenzen des Rückholrechtes	139
3.	Rechtspolitische Diskussion um das Rückholrecht	140
V.	Schutz des Rates im Verfahren des Aufgabenentzugs	142
1.	Handeln des Bürgermeisters nach Aufgabenentzug	143
2.	Handeln des Bürgermeisters bei drohendem Aufgabenentzug	143
VI.	Ergebnis	146
C.	Kontrollrechte der Organe	147
I.	Kontrollrechte des Rates	148
1.	Allgemeines Kontrollrecht des Rates	150
2.	Informationsrechte des Rates gegenüber dem Bürgermeister	152
a)	Auskunftsansprüche als Informationsgrundlage	153
aa)	Die Bestimmung der Anspruchsberechtigten als Stellschraube	153
bb)	Anspruchsverpflichteter	155
cc)	Formelle Anspruchsvoraussetzungen	155

(1) Formvorschriften	156
(2) Begründungserfordernisse als Ausnahme	156
dd) Materielle Anspruchsvoraussetzungen	157
(1) Beschränkungen des Auskunftsgegenstandes	157
(a) Vorliegen der Verbandskompetenz der Gemeinde	157
(b) Beschränkung auf bestimmte Aufgabentypen	157
(c) Organkompetenz des Gemeinderates	158
(d) Einzelne Angelegenheit	159
(2) Anforderungen an den Zweck: Auskunft zur Kontrolle der Verwaltung	160
ee) Rechtsfolge: Formelle und materielle Anforderungen an die Auskunftserteilung	161
(1) Form und Frist der Auskunftserteilung	161
(a) Form	161
(b) Frist	162
(2) Umfang des Auskunftsrechts	163
ff) Ergebnis	165
b) Akteneinsichtsrecht	165
aa) Berechtigter des Verlangens auf Akteneinsicht	166
bb) Anspruchsverpflichteter	167
cc) Formelle Anspruchsvoraussetzungen	167
dd) Materielle Anspruchsvoraussetzungen	167
(1) Beschränkung des Gegenstandes der Akteneinsicht	167
(a) Beschränkung nach Aufgabentyp und Kompetenz	167
(b) Beschränkung nach dem Umfang	168
(2) Anforderungen an den Zweck der Akteneinsicht	169
(a) Berechtigtes Interesse des Gemeinderates	169
(b) Kontrollzweck	169
(c) Zur Vorbereitung oder Kontrolle von Ratsbeschlüssen	170
ee) Einsichtsberechtigter	171
ff) Rechtsfolge: Form und Umfang der Akteneinsicht	173
(1) Formelle Bedingungen der Akteneinsicht	173
(2) Umfang	174
gg) Ergebnis	176
c) Grenzen von Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht	177
aa) Geheimhaltungsbedürftige Angelegenheiten	177
bb) Schutzwürdige Belange Dritter	177
(1) Geschriebene Ausschlusstatbestände	177
(2) Ungeschriebene Ausschlusstatbestände?	179

(a)	Ausschluss durch unqualifizierte Belange	180
(b)	Ausschluss durch spezialgesetzlich geschützte Belange	182
(3)	Leitlinien für den Umgang mit Belangen Dritter	183
cc)	Befangenheit des betreffenden Ratsmitgliedes	183
dd)	Funktionsfähigkeit der Verwaltung	184
ee)	Rechtsmissbrauch	185
ff)	Öffentliches Interesse als Auffangtatbestand	186
gg)	Ergebnis	186
d)	Ansprüche nach den Informationsfreiheitsgesetzen als punktuelle Ergänzung	187
3.	Informationspflichten des Bürgermeisters	189
a)	Formelle Anforderungen an die Informationsgewährung	190
b)	Inhalt der Informationspflicht	191
c)	Grenzen der Informationspflicht	192
II.	Kontrollrechte des Bürgermeisters	192
1.	Rechtmäßigkeitskontrolle als Verpflichtung des Bürgermeisters	194
a)	Der Begriff der Rechtmäßigkeit als Anknüpfungspunkt	194
b)	Formelle Anforderungen an den Widerspruch	195
c)	Rechtsfolgen	196
aa)	Aufschiebende Wirkung als Zeitgewinn	196
bb)	Weiteres Verfahren	197
(1)	Erste Stufe: Erneute Befassung des Rates	197
(2)	Zweite Stufe: Abgabe an andere Entscheidungsträger	198
d)	Ergebnis	199
2.	Eingeschränkte Zweckmäßigkeitkontrolle	200
a)	Formelle Anforderungen	201
b)	Rechtsfolgen	201
c)	Zwischenergebnis	201
III.	Ergebnis	202
D.	Vorsitz im Rat	203
I.	Grundkonzeptionen der Kommunalverfassungen	205
II.	Tatsächliche Steuerungsmöglichkeiten des Ratsvorsitzenden	206
1.	Festsetzung der Tagesordnung	206
a)	Die Grundkonzeption: Festsetzung als Kompetenz des Ratsvorsitzenden	206
aa)	Bürgermeister ist Ratsvorsitzender	207
bb)	Ratsmitglied ist Ratsvorsitzender	208
b)	Die Festsetzung im Detail: Das Zusammenspiel zwischen Vorsitzendem und Ratsmitgliedern	210

aa)	Gestaltungsspielraum des Ratsvorsitzenden bei der Festsetzung . .	210
bb)	Initiativrechte als Beschränkung	212
cc)	Erweiterung in der Sitzung	214
2.	Einberufung des Rates	214
a)	Kurzfristiges Einberufen	215
aa)	Gestaltungsmöglichkeiten des Vorsitzenden	215
bb)	Beschränkungen durch Mindestladungsfristen	216
b)	Verzögerung der Einberufung	219
aa)	Gestaltungsmöglichkeiten	219
bb)	Maximalzeiträume als Beschränkung	220
cc)	Einberufungsrechte der Ratsminderheit als Beschränkung	220
3.	Die Darstellung von Themen als Gestaltungsmöglichkeit	222
a)	Der Umfang beigefügter Unterlagen als Gestaltungsmöglichkeit	223
b)	Präsentation der Themen in der Sitzung durch den Bürgermeister	227
4.	Rechtsschutz gegen den Ratsvorsitzenden	228
III.	Freiwillige Kooperation zum Interessenausgleich: Der Ältestenrat	231
IV.	Notwendigkeit von Gesetzesänderungen? Die Rolle der Geschäftsordnung des Rates	233
V.	Weitere Kompetenzen des Ratsvorsitzenden	234
VI.	Ergebnis	234

5. Teil

Fazit 235

A. Das Organverhältnis: Annäherungen an den Idealzustand? 235

B. Zusammenfassung in Leitsätzen 237

Literaturverzeichnis 239

Sachverzeichnis 252

1. Teil

Einleitung

Seit ihrem Entstehen spielen die Gemeinden eine wichtige Rolle im Staatsaufbau. Zu ihren Aufgaben zählen für die Bürger so wichtige Staatsleistungen wie die Daseinsvorsorge, die Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen, die Aufstellung von Bauleitplänen oder auch der Betrieb von Schulen. Organisiert als Körperschaften des öffentlichen Rechts nehmen sie ihre Aufgaben durch Organe wahr. Gesteuert wird dies durch landesrechtliche Kommunalverfassungen, die sich in langer Entwicklung ausdifferenziert haben. Da ihr Erlass seit jeher in der Gesetzgebungskompetenz der Länder liegt¹, bestehen zwischen den Regelungen der einzelnen Bundesländer teils beträchtliche Unterschiede. Dementsprechend gibt es in Deutschland 14 verschiedene Gemeindeordnungen², was es erschwert, von *dem* deutschen Kommunalrecht zu sprechen.

Allen Kommunalverfassungen gemein ist aber die grundlegende Organstruktur: Die Gemeinden werden verwaltet durch einen als Kollegialorgan gewählten Rat sowie ein ebenfalls direkt gewähltes Verwaltungsorgan, das in den meisten Fällen als Bürgermeister bezeichnet wird. Diese Organe prägen und gestalten das kommunale Handeln. Ihre rechtliche Stellung war im Laufe der Jahre allerdings immer wieder Veränderungen und Reformen unterworfen. Insbesondere das Verhältnis zwischen Rat und Bürgermeister ist regelmäßig Gegenstand rechtswissenschaftlicher und kommunalpraktischer Debatten. Spannungen zwischen den beiden Organen sind dabei an der Tagesordnung. Bisweilen kommt es sogar zu heftigen Konflikten, die im Extremfall bis zur Dienstenthebung gewählter Bürgermeister führen können³. Unklar ist dabei jedoch, ob die innerkommunalen Konflikte schlicht dem demokratischen Willensbildungsprozess immanent sind oder doch Folge fehlerhafter Steuerung durch die Kommunalverfassungen.

Gut zwanzig Jahre nach den letzten großen Reformen im Kommunalrecht ist es daher an der Zeit für eine Bestandsaufnahme. Wie ist es tatsächlich um das Verhältnis von Rat und Bürgermeister bestellt? Wie ist ihre Stellung in den deutschen

¹ Zu den Ursprüngen der kommunalen Selbstverwaltung vgl. v. *Unruh*, in: Mann/Püttner (Hg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, 3. Aufl. 2007, S. 57 ff.

² Die Abweichung von den 16 Bundesländern ergibt sich durch die Stadtstaaten, von denen Berlin und Hamburg sich nicht in Kommunen untergliedern, Bremen hingegen schon, dazu näher Fn. 4.

³ Siehe zum Beispiel unlängst BVerfG, Beschl. v. 23.8.2017 – 2 BvR 1745/17 –, NVwZ 2017, 1702.

Gemeindeordnungen ausgestaltet? Werden durch die Kommunalverfassungen tatsächlich Konflikte über Gebühr befördert?

Zur Beantwortung dieser Fragen unterzieht die vorliegende Arbeit das Verhältnis der Organe Rat und Bürgermeister einem Vergleich. Dabei sollen alle deutschen Kommunalverfassungen in den Blick genommen werden. Denn die Betrachtung einiger exemplarischer Gemeindeordnungen würde in diesem Fall eine Vorfestlegung bedeuten. Um diese Auswahl zu treffen, müsste nämlich zunächst ermittelt werden, warum gerade diese Bundesländer eine exemplarische Gemeindeordnung haben, sodass man durch ihren Vergleich verallgemeinerbare Aussagen gewinnen kann. Angesichts der Fülle der Vorschriften, welche die Stellung von Rat und Bürgermeister prägen, wäre dies ein kompliziertes Unterfangen, bei dem stets die Gefahr drohte, maßgebliche Merkmale nicht berücksichtigter Gemeindeordnungen zu übersehen. Dementsprechend berücksichtigt diese Arbeit alle Kommunalverfassungen – allerdings mit einer Ausnahme: Die Rechtslage im Land Bremen, wo in einer bundesweit einmaligen Konstellation nur zwei Kommunen bestehen, die sich selbst ihre Verfassung geben dürfen⁴, ist derart atypisch, dass sie im weiteren Verlauf der Arbeit nicht berücksichtigt wird. In den anderen Stadtstaaten existiert keine kommunale Struktur. Verglichen wird also im Folgenden die Stellung von Rat und Bürgermeister in den 13 deutschen Flächenstaaten.

So soll ein Beitrag dazu geleistet werden, die kommunalrechtliche Debatte verstärkt über Bundesländergrenzen hinweg zu führen. Der Vergleich mit anderen Ländern kann dabei helfen, das „eigene“ Kommunalrecht aus anderer Perspektive zu sehen und es so einer systematischeren Betrachtung zu unterziehen. Dabei sollen über den reinen Normbestand hinaus insbesondere die tatsächlichen Implikationen der rechtlichen Strukturvorgaben berücksichtigt werden, um zu verstehen, wie sich der vorgegebene Rechtsrahmen in der Praxis bewährt.

Eine Arbeit, die auf diese Weise in die Breite geht, bringt allerdings ihre eigenen Schwierigkeiten mit sich. Zunächst ist da der schiere Umfang der Rechtsnormen aus der inneren Kommunalverfassung, die das Verhältnis zwischen Rat und Bürgermeister betreffen. Angesichts dessen wird mit ausgewählten Normkomplexen gearbeitet, deren Vergleich einen guten Überblick über die Beziehung zwischen den Organen gibt. Zudem bringt es die weite vergleichende Perspektive mit sich, dass der Blick der Untersuchung sich streng auf das zu untersuchende Verhältnis zwischen Rat und Bürgermeister beschränken muss. Andere interessante Rechtsfragen der inneren Kommunalverfassung – zu denen es bisweilen ebenfalls Unterschiede zwischen den Gemeindeordnungen gibt – können daher nur insoweit behandelt

⁴ Die Stadt Bremen hat sich keine Kommunalverfassung gegeben, hier werden Vorschriften der Landesverfassung entsprechend angewandt, vgl. *Göbel*, in: Mann/Püttner (Hg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. I, 3. Aufl. 2007, § 26c Rn. 15; die Stadt Bremerhaven hingegen hat sich eine Kommunalverfassung gegeben, die neben Hessen die einzige verbliebene deutsche Magistratsverfassung darstellt, näher dazu *Dierksen/Freitag*, *NordÖR* 2000, 51.

werden, als sie sich auf das Verhältnis zwischen Rat und Bürgermeister auswirken. Diese Arbeit beschäftigt sich somit ausdrücklich nicht mit weiteren kommunalen Organen, wie sie manche Kommunalverfassungen beispielsweise in der Form von Hauptausschüssen⁵ vorsehen. Gleiches gilt für die Binnenstruktur des Rates sowie die Beziehungen der Organe zu ihren Wählern oder anderen staatlichen Akteuren. Auch die Besonderheiten der hessischen Magistratsverfassung sind nicht Gegenstand der Arbeit. Der Magistrat wird zwar als Verwaltungsorgan in diese Arbeit mit einbezogen, seine Binnenstruktur jedoch nicht thematisiert⁶. Die Struktur der (Land)Kreise bleibt ebenfalls außen vor. Allerdings werden die Ausführungen, sofern Gemeinde- und Kreisordnungen sich in den entsprechenden Punkten gleichen, ein Stück weit übertragbar sein.

Einige Bundesländer unterscheiden zudem zwischen haupt- und ehrenamtlichen Bürgermeistern, wobei hauptamtliche Bürgermeister nur in größeren Kommunen vorgesehen sind. Haupt- und ehrenamtliche Bürgermeister unterscheiden sich sowohl von ihren Kompetenzen als auch ihrer rechtlichen Stellung her derart voneinander, dass es nicht möglich ist, die beiden Arten zusammenfassend unter dem Stichwort Bürgermeister zu untersuchen. Diese Arbeit widmet sich daher ausschließlich dem Typus des hauptamtlichen Bürgermeisters, auf den sich viele der in der Literatur beschriebenen Problemdarstellungen des Organverhältnisses beziehen. Die Beschäftigung mit dem ehrenamtlichen Bürgermeister muss anderen Arbeiten vorbehalten bleiben. Ebenso wenig können die Besonderheiten, die sich in manchen Bundesländern durch den Zusammenschluss von Gemeinden zu Ämtern, Verwaltungsgemeinschaften o.ä. ergeben, en detail berücksichtigt werden. In solchen Fällen sind die Ausführungen zum Bürgermeister in der Regel auf die Hauptverwaltungsbeamten dieser Zusammenschlüsse übertragbar.

Bei einer vergleichenden Arbeit in Bezug auf 13 Länder erfordert die Lesbarkeit letztlich die Verwendung einheitlicher systematisierender Begriffe. Wenn daher in dieser Arbeit vom Bürgermeister die Rede ist – dass damit nur der hauptamtliche Bürgermeister gemeint ist, wird nicht eigens erwähnt –, ist dieser Begriff als besser lesbares Synonym zum Begriff Verwaltungsorgan zu verstehen, umfasst also auch die Bezeichnung dieses Organs als Hauptverwaltungsbeamter in manchen Ländern. Die Situation in Hessen wird zumeist in den Fußnoten berücksichtigt. Gleiches gilt in Bezug auf den Rat: Auch dieser Begriff dient hier als Oberbegriff für die von den Gemeindeordnungen unterschiedlich bezeichneten Vertretungen, Gemeindevertre-

⁵ Solche sind vorgesehen in Brandenburg (§§ 49, 50 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg [im Folgenden: BbgKVerf]), Mecklenburg-Vorpommern (§ 35 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern [im Folgenden: KV MV]), Niedersachsen (§§ 74–79 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz [im Folgenden: NKomVG]), Nordrhein-Westfalen (§ 59 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen [im Folgenden: GO NRW]) und Schleswig-Holstein (§§ 45a, 45b Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein [im Folgenden: GO SH]), wobei die Organstellung dieser Ausschüsse umstritten ist.

⁶ Näher zu den dortigen Besonderheiten *Buß*, Das Machtgefüge in der heutigen Kommunalverfassung, 2002.