

IV Wie wird man Bürgermeister, was muss man tun, um es zu werden und was geschieht, wenn man es ist?

Zunächst ein Hinweis zu den Begrifflichkeiten. Erstmals bei den Kommunalwahlen am 12. September 1999 sind in Nordrhein-Westfalen alle *Bürgermeister_innen* (in kreisangehörigen Städten und Gemeinden), *Oberbürgermeister_innen* (in kreisfreien Städten) und *Landrät_innen* (in Kreisen) unmittelbar vom Volk gewählt worden.

Nachfolgend ist - wie im Gesetz - als Funktionsbezeichnung immer nur vom Bürgermeister die Rede. Mit der Einführung der Direktwahl wurde der letzte Schritt zur Einführung des neuen Kommunalverfassungsrechts vollzogen. Das bis 1994 geltende Recht, wonach ein ehrenamtlicher vom Rat gewählter Bürgermeister und ein hauptamtlicher ebenfalls vom Rat gewählter Gemeindedirektor (Stadtdirektor in Städten oder Oberstadtdirektor in kreisfreien Städten) die Geschicke der Gemeinde leiteten, war damit endgültig Geschichte.

Die Bezeichnung „Bürgermeister“ gilt für die hauptamtlichen Bürgermeister in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Daneben führen die ehrenamtlichen Stellvertreter der Oberbürgermeister in kreisfreien Städten die Bezeichnung Bürgermeister, was durchaus zu Begriffsverwirrungen führen kann.

In anderen Bundesländern können noch einmal andere Regeln bestehen, da Kommunalrecht Ländersache ist.

Und wie heißen die Stellvertreter der Bürgermeister in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden?

Es ist zu unterscheiden zwischen der *Stellvertretung* in

- *repräsentativer*
- und in *hauptamtlicher* Hinsicht.

Gem. § 67 Abs. 1 GO wählt der Rat aus seiner Mitte ohne Aussprache ehrenamtliche Stellvertreter des Bürgermeisters. Da die Gemeindeordnung von Stellvertretern im Plural spricht, ansonsten aber keine Angaben zu der Zahl der zu wählenden Stellvertreter macht, sind mindestens zwei Stellvertreter zu wählen.

Die Zahl der zu wählenden ehrenamtlichen Stellvertreter muss in jedem Fall vor dem Wahlgang festgelegt werden. Sinnvollerweise geschieht dies in der Hauptsatzung. Die ehrenamtli-

chen Stellvertreter vertreten den Bürgermeister bei der Leitung der Ratssitzungen und bei der Repräsentation. Sie werden als stellvertretende Bürgermeister bezeichnet.

In seiner Funktion als *Chef der Verwaltung* wird der Bürgermeister von einem *Beigeordneten* vertreten, der vom Rat zu bestellen ist. Er vertritt den Bürgermeister nur insoweit, als sich dies aus den Befugnissen der Leitung der Verwaltung ergibt. Es handelt sich um eine *Verhinderungsververtretung*, die nur greift, wenn der Bürgermeister an der Ausübung seiner Geschäfte gehindert ist.

Die Funktion des allgemeinen Vertreters des Bürgermeisters ist durch einfachen Beschluss des Rates entziehbar. Es bedarf also keiner Zwei-Drittel-Mehrheit wie bei einer Abberufung aus dem Amt des Beigeordneten.

Zu den Beigeordneten gleich mehr.

Wer kann für das Amt des Bürgermeisters kandidieren?

Bei der Kandidatur zur Wahl des Bürgermeisters ist zu unterscheiden:

Anders als die Amtsinhaber und die von einer im Rat vertretenen Partei vorgeschlagenen Bewerber müssen sonstige Einzelbewerber je nach Gemeindegröße zwischen 60 und 450 Unterstützungsunterschriften beibringen. Das ist im Einzelnen im Kommunalwahlgesetz geregelt.

Eine besondere fachliche Qualifikation wird in keinem Fall von den Kandidaten verlangt; hier überlagert das *Demokratieprinzip* das ansonsten vom Grundgesetz (Art. 33 Abs. 2 GG) geforderte Merkmal der gleichen Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung für den Zugang zu einem öffentlichen Amt. Im Klartext: Durch das Demokratieprinzip, also die Wahl, können auch objektiv weniger geeignete Kandidaten ins Amt gelangen, wenn das Wahlvolk entsprechend abstimmt.

Sie müssen das 23. Lebensjahr vollendet haben. Eine obere Altersgrenze ist in der Gemeindeordnung nicht mehr vorgesehen. Da mit der GO-Novelle vom Oktober 2007 auch die *Altersgrenze für Bürgermeister* entfallen ist, wäre dies auch nicht logisch.

Bürgermeister sind gem. § 62 Abs. 1 Satz 1 GO kommunale Wahlbeamte auf Zeit. Das Beamtenverhältnis des direkt gewählten Bürgermeisters beginnt nach § 119 Abs. 3 Landesbeamtengesetz (LBG) mit dem Tag der Annahme der Wahl und natürlich nicht vor Ablauf der Wahlzeit des Vorgängers.

Um Bürgermeister zu werden, muss man also die allgemeinen Voraussetzungen für die Berufung in ein Beamtenverhältnis erfüllen.

Die Wahl findet gem. § 65 Abs. 1 GO nach den *Grundsätzen der Mehrheitswahl* statt. Gewählt ist die Kandidatin oder der Kandidat, die oder der mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat. Wird diese Mehrheit nicht erreicht, ist zwischen den zwei Bestplatzierten eine *Stichwahl* durchzuführen. Das Gesetz zur Wiedereinführung der Stichwahl vom 3. Mai 2011 regelt die Details.

Kann ein Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedlandes der Europäischen Union Bürgermeister werden?

Ja, seit 1995 ist das möglich. Voraussetzung ist allerdings, dass der Kandidat eine Wohnung in der Bundesrepublik hat und ansonsten keine Wählbarkeitshindernisse vorliegen (§ 65 Abs. 2 GO). Unzulässig ist, dass ein Bewerber gleichzeitig in mehreren Gemeinden oder zum Landrat kandidiert.

Muss der Kandidat nicht seinen ersten Wohnsitz in der Gemeinde haben?

Nein, Bürgermeisterkandidaten müssen nicht in der Gemeinde wohnen. Auch nach erfolgreicher Wahl ist ein Wohnsitz in der Gemeinde rechtlich nicht erforderlich. Ob das politisch akzeptiert wird, ist eine andere Frage.

Wie lange dauert die Amtszeit eines Bürgermeisters?

Leider ist auch diese Frage nicht so einfach zu beantworten. Das liegt hauptsächlich daran, dass es eine politische Auseinandersetzung im Landtag darüber gegeben hat, ob die Bürgermeister grundsätzlich am gleichen Tag wie die Räte gewählt werden sollen. Die Beantwortung dieser Frage wirkt sich natürlich unmittelbar auf die Wahlzeit aus.

Der Streit ist jetzt so entschieden, dass die Bürgermeister grundsätzlich am Tag der allgemeinen Kommunalwahlen zu wählen sind. Das wird aber erst 2020 landesweit der Fall sein, weil durch Übergangsregelungen sichergestellt werden musste, dass kein gewählter Bürgermeister vorzeitig ausscheiden muss.

Um zu einem gemeinsamen Wahltermin in 2020 zu kommen, wurde die Möglichkeit für amtierende Bürgermeister geschaffen, freiwillig vorzeitig aus dem Amt auszusteigen und sich 2014 gemeinsam mit der allgemeinen Kommunalwahl zur Wahl zu stellen. Außerdem wurde einmalig die Wahlzeit der Räte und Bürgermeister von 2014 bis 2020 auf sechs Jahre verlän-

gert. Danach wird dann die Wahlzeit der Räte wieder 5 Jahre betragen. Das Gleiche gilt dann für die Wahlzeit der Bürgermeister.

Was sind die wesentlichen Aufgaben und Befugnisse eines Bürgermeisters?

Der Bürgermeister ist *Chef der Verwaltung* und damit *Leiter einer Behörde*.

- Er ist für die inhaltliche Vorbereitung der Sitzungen und für die Ausführung der Beschlüsse des Rates und seiner Ausschüsse zuständig. Die Pflicht des Bürgermeisters zur Vorbereitung von Ratsbeschlüssen besteht nur gegenüber dem Rat, sodass Fraktionen oder einzelne Ratsmitglieder daraus keine organschaftlichen Rechte ableiten können.
- Er leitet und beaufsichtigt den Geschäftsgang der gesamten Verwaltung. Man nennt das auch Organisationshoheit. Dieses Recht gehört zu den unentziehbaren Rechten des Bürgermeisters.
- Er hat ein umfassendes Organisations- und Weisungsrecht. Er kann selbständig und verbindlich einen Organisationsplan erlassen und durch einen Geschäftsverteilungsplan oder durch Einzelanweisungen die Geschäfte auf die Beamten und Angestellten verteilen. Er kann sich bestimmte Aufgaben vorbehalten und die Bearbeitung einzelner Angelegenheiten selbst übernehmen.
- Unbeschadet der dem Rat und seinen Ausschüssen zustehenden Entscheidungsbefugnisse ist der Bürgermeister gesetzlicher Vertreter der Gemeinde in Rechts- und Verwaltungsgeschäften.
- Er muss rechtswidrige Beschlüsse des Rates und seiner Ausschüsse beanstanden. Ihm steht insoweit kein Ermessen zu.
- Er kann Beschlüssen widersprechen, wenn er der Meinung ist, dass das Wohl der Gemeinde andernfalls gefährdet ist. Der Widerspruch hat aufschiebende Wirkung.
- Der Bürgermeister ist für alle Geschäfte der laufenden Verwaltung zuständig. Was unter „Geschäften der laufenden Verwaltung“ zu verstehen ist, lässt sich nicht allgemein für alle Gemeinden beantworten. Es muss sich in jedem Fall um regelmäßig wiederkehrende Geschäfte von nicht weittragender Bedeutung handeln. Das hängt auch von der Größe der Gemeinde ab.
- Der Bürgermeister trifft die dienst- und arbeitsrechtlichen Entscheidungen. Dieses Recht ist zugleich eine Pflicht, der sich der Bürgermeister nicht entziehen kann. Die

Hauptsatzung kann dieses Recht allerdings für Bedienstete in Führungsfunktionen zugunsten von Entscheidungsvorbehalten des Rates oder des Hauptausschusses einschränken. Eine völlige Aufhebung wäre unzulässig. Notwendig ist das Einvernehmen des Bürgermeisters, das allerdings mit einer zwei Drittel Mehrheit überstimmt werden kann.

- Der Bürgermeister leitet den von ihm festgestellten Haushaltsentwurf dem Rat zu.
- Der Bürgermeister oder ein von ihm vorgeschlagener Beamter oder Angestellter der Gemeinde muss bei der Vertretung der Gemeinde in Gremien von Unternehmen oder Einrichtungen, bei denen der Gemeinde ein Entsendungsrecht zusteht, berücksichtigt werden, sofern zwei oder mehr Vertreter zu wählen sind. Das gilt ausdrücklich nur für unmittelbare Beteiligungen. Bei mittelbaren Beteiligungen gilt die Regelung nur entsprechend, sofern nicht ähnlich wirksame Vorkehrungen gemeindlicher Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten getroffen werden.

Kann der Bürgermeister verwaltungsintern also alles allein entscheiden?

Nicht ganz. Der Bürgermeister bildet gemeinsam mit den Beigeordneten und dem für die Finanzen zuständigen Kämmerer den *Verwaltungsvorstand* (§ 70 GO). Der Verwaltungsvorstand wirkt insbesondere mit bei

- den Grundsätzen der Organisation und der Verwaltungsführung,
- der Planung von Verwaltungsaufgaben mit besonderer Bedeutung,
- der Aufstellung des Haushaltsplans,
- den Grundsätzen der Personalführung und Personalverwaltung.

Was sind eigentlich Beigeordnete?

Beigeordnete werden vom Rat für die Dauer von 8 Jahren als Beamte auf Zeit gewählt. Sie sind für ein bestimmtes *Ressort* oder auch *Dezernat* zuständig. Deshalb werden die Beigeordneten auch gerne *Dezernent_innen* genannt.

Ob und wie viele Beigeordnetenstellen eingerichtet werden, liegt im Ermessen des Rates, das nur begrenzt rechtlich überprüfbar ist. In kreisfreien Städten muss allerdings ein Beigeordneter zum Kämmerer bestellt werden (§ 71 Abs. 4 GO).

Der Bürgermeister ist aber doch auch Vorsitzender des Rates. Welche Rechte und Pflichten hat er denn insoweit?

Ohne in den Rat gewählt worden zu sein zu sein, ist er Mitglied des Rates kraft Gesetzes (§ 40 Abs. 2 GO). In bestimmten Fällen, hauptsächlich wenn es in irgendeiner Weise um ihn selbst oder die Selbstorganisation des Rates geht, ist er jedoch nicht stimmberechtigt.

- Er sitzt dem Rat (§ 40 Abs. 2 Satz 4 GO) und dem Hauptausschuss (§ 57 Abs. 3 Satz 1 und 2 GO) mit Stimmrecht vor.
- Er wird bei der Verteilung der Sitze im Hauptausschuss keiner Fraktion angerechnet.
- Bei den gesetzlichen Anforderungen an die Beschlussfähigkeit, die Antragsvoraussetzungen und bei der Mehrheitsbildung ist der Bürgermeister wie ein (gewähltes) Ratsmitglied zu berücksichtigen! An diesen Stellen spricht die GO dann nicht vom Rat oder den „Mitgliedern des Rates“, sondern von den Ratsmitgliedern, wobei man gedanklich das Wort „gewählten“ hinzufügen muss.
- Als Vorsitzender des Rates hat der Bürgermeister diesen einzuberufen (§ 47 Abs. 1 Satz 1 GO).
- Er allein setzt die Tagesordnung fest (§ 48 Abs. 1 Satz 1 GO). Er hat dabei allerdings Vorschläge aufzunehmen, die ihm innerhalb einer in der Geschäftsordnung zu bestimmenden Frist von einem Fünftel der Ratsmitglieder oder einer Fraktion vorgelegt werden.
- Er leitet die Verhandlungen, eröffnet und schließt die Sitzungen, handhabt die Ordnung und übt das Hausrecht aus (§ 51 Abs. 1 GO).
- Zusammen mit dem Schriftführer unterzeichnet er die Niederschrift (§ 52 Abs. 1 GO).

Was verdient eigentlich so ein Bürgermeister?

Die Besoldung der Bürgermeister richtet sich nach der *Eingruppierungsverordnung* in Verbindung mit den Vorschriften des *Bundesbesoldungsgesetzes* und ist größenklassenabhängig.

Sie reicht von

- ca. 6.000 Euro bei einer Einwohnerzahl bis zu 10.000 Personen und
- bis zu ca. 12.000 Euro bei einer Einwohnerzahl von über 500.000 Personen.

Außerdem erhalten die Bürgermeister eine monatliche *Aufwandsentschädigung* je nach Einwohnerzahl von ca. 200 EUR bis zu ca. 500 EUR. Bürgermeister erwerben während ihrer Dienstzeit grundsätzlich einen Pensionsanspruch.

Achtung

Bewerber, die nicht aus dem öffentlichen Dienst kommen, gehen möglicherweise ein gewisses Risiko ein, wenn sie nur eine Wahlperiode lang das Amt innehaben!

Fallbeispiel:

Der selbständige Steuerberater S. wird 2014 erstmals zum Bürgermeister gewählt und 2020 nicht wiedergewählt. Er erfüllt nicht die Voraussetzungen für einen Pensionsanspruch, weil er keine nach dem Gesetz notwendige achtjährige Dienstzeit im öffentlichen Dienst erreicht hat. Anders liegt der Fall bei dem beamteten Lehrer. Hier werden die Vorzeiten im öffentlichen Dienst angerechnet.

Es ist auf jeden Fall ratsam, sich über die eigene versorgungsrechtliche Situation vor einer Bürgermeisterkandidatur kundig zu machen.

Kann der Rat eigentlich einen Bürgermeister abwählen?

Bürgermeister können nur von den Bürgern abgewählt werden (§ 66 Abs. 1 GO).

Für die Einleitung des *Abwahlverfahrens* gibt es zwei Möglichkeiten.

- Es bedarf entweder erstens eines von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Rates gestellten *Antrags* und dann eines mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Rates zu fassenden *Beschlusses*. Zwischen dem Eingang des Antrags und dem Beschluss des Rates muss eine Frist von mindestens zwei Wochen liegen. Über den Antrag auf Einleitung des Abwahlverfahrens ist ohne Aussprache namentlich abzustimmen.
- Eine zweite Möglichkeit zur Abwahl hat der Landtag mit Gesetz vom 18. Mai 2011 geschaffen. Danach kann das Verfahren auch durch ein *Bürgerbegehren* eingeleitet werden. Das *Quorum* dafür ist gestaffelt nach der Größe der Einwohnerzahl.
 - Es liegt bei Kommunen bis 50.000 Einwohnern bei 20 %
 - bei Kommunen zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern bei 17,5 % und
 - bei Kommunen über 100.00 Einwohnern bei mindestens 15 %

der *wahlberechtigten Bürger* der Gemeinde. Für die Abwahl durch die Bürger gelten die Vorschriften des Kommunalwahlrechts entsprechend.

Der Bürgermeister ist abgewählt, wenn sich für die Abwahl eine Mehrheit der abgegebenen, gültigen Stimmen der wahlberechtigten Bürger ergibt, sofern diese Mehrheit mindestens 25% der Wahlberechtigten beträgt.

Was passiert eigentlich, wenn die Mehrheit des Rates politisch anders ausgerichtet ist als der Bürgermeister?

Das ist durchaus eine nicht selten vorkommende Konstellation. Der Bürgermeister ist in seiner *Amtsführung* zu *parteilichter Neutralität* verpflichtet.

Im Rat allerdings kann er sich z. B. bei Abstimmungen deutlich auch parteipolitisch positionieren. Das kann zu erheblichen Konflikten führen. Andererseits können Konflikte dadurch entstehen, dass der Rat die Zuständigkeiten des Bürgermeisters einschränken will.

Eine Rolle in diesem Zusammenhang kann dabei auch das sog. *Rückholrecht des Rates* spielen. Der Rat hat in allen Angelegenheiten, die von der Gemeindeordnung nicht zwingend und unentziehbar in die Zuständigkeit des Bürgermeisters gelegt sind, ein sog. Rückholrecht. In die Organisationshoheit des Bürgermeisters kann der Rat allerdings auf keinen Fall durch das Rückholrecht eingreifen.