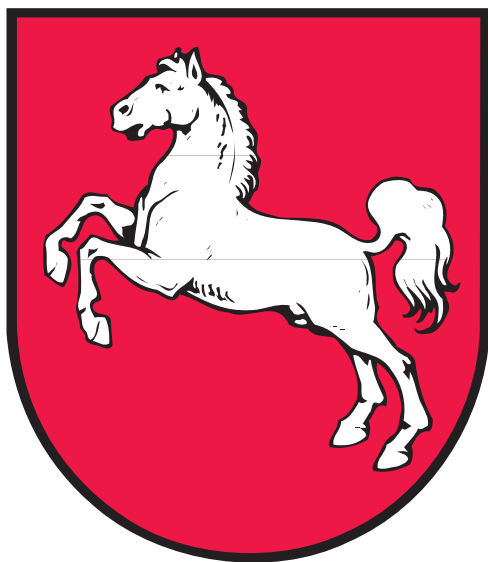


N L **P** B

Niedersächsische Landeszentrale
für **politische Bildung**

Peter Hoffmann

Niedersächsische Kommunalordnung und -politik



Peter Hoffmann

**Niedersächsische
Kommunalordnung
und -politik**

Nachbestellungen von Einzelexemplaren über
Niedersächsische Landeszentrale
für politische Bildung – Literaturstelle –
Fax: (05 11) 3 90 12 90

oder

<http://www.nlpb.de> (Rubrik „Publikationen“)

Auslieferung nach Verfügbarkeit; der Versand
erfolgt unfrei.

Herausgegeben von der
Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung
Hannover 2004

Redaktion: Peter Hoffmann

Umschlaggestaltung: Dagmar Marowsky

Druckerei: Hahn-Druckerei, Hannover

Inhalt

1. Einleitung	5
2. Elemente kommunaler Selbstverwaltung in Niedersachsen	8
3. Der Bürgermeister	14
4. Der Rat	19
4.1 Die Fraktionen und Gruppen	23
4.2 Fachausschüsse	23
4.3 Verfahren im Rat und seinen Ausschüssen	25
4.4 Der Verwaltungsausschuss	25
5. Die Samtgemeinde	27
5.1 Mitgliedsgemeinden	29
6. Ortschaften und Stadtbezirke	30
6.1 Ortschaften	30
6.2 Ortsvorsteher	32
6.3 Stadtbezirke	32
7. Bürger- und Einwohnerbeteiligung	33
7.1 Einwohnerantrag	34
7.2 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	34
7.3 Anregungen und Beschwerden	39
7.4 Bürger- und Einwohnerbefragung	40
7.5 Einwohnerversammlung	41
7.6 Beteiligung an der Bauleitplanung	42
7.7 Beiräte	42
7.8 Projektorientierte Bürgerbeteiligung	45
7.9 Bewertung plebiszitärer Entscheidungsverfahren	45
8. Literaturhinweise	46

1. Einleitung

Bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges war die einheitlich im Deutschen Reich geltende Deutsche Gemeindeordnung vom so genannten Führerprinzip gekennzeichnet. Das bedeutete im Wesentlichen, dass allein der Bürgermeister zu Entscheidungen befugt war. Dem Rat oblag lediglich die Beratung des Bürgermeisters.

Dieses Prinzip beendete die revidierte Deutsche Gemeindeordnung (rev. DGO), die die britische Besatzungsmacht durch eine Militärregierungsverordnung vom 1.4.1946 erließ, völlig. Sie legte die gesamte Verwaltung der Gemeinde in die Hand des vom Volk gewählten Rates. Als die britische Militärregierung mit ihrer Verordnung Nr. 55 vom 8.11.1946 das Land Niedersachsen gründete, galt die rev. DGO weiter fort. Ihre Geltung wurde durch Gesetz vom 28.5.1947 auf die Landkreise ausgeweitet.

Die Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) löste in den Gemeinden am 1.4.1955 die rev. DGO ab. Mit Wirkung vom 1.6.1963 wurde sie an die fortentwickelte Niedersächsische Landkreisordnung angepasst. Hauptkennzeichen dieser geänderten NGO ist eine zweigleisige Struktur. Dem Bürgermeister obliegt als ehrenamtlichem Vorsitzenden des Rates nur die repräsentative Vertretung der Kommune, während der vom Rat berufene Gemeindedirektor (in Städten: Stadt- oder Oberstadtdirektor) Chef der Gemeinde ist. Er vertritt seine Kommune zugleich auch rechtlich nach außen.

Die parteipolitische Bindung des Bürgermeisters bot Anlass zur Kritik, da sie häufig eine zu starke parteipolitische Einflussnahme auf die Kommunalpolitik zur Folge hatte, die gelegentlich dem Gemeinwohl widersprach. Ein weiterer Einwand gegen die Zweigleisigkeit betraf die schwache

Position der ehrenamtlich tätigen Ratsmitglieder gegenüber der professionalisierten Verwaltung.

Um Empfehlungen für eine Reform des Kommunalverfassungsrechts zu bekommen, setzte der Niedersächsische Landtag 1991 eine Enquete-Kommission ein, die im Mai 1994 einen Abschlussbericht vorlegte. Auf dessen Grundlage – aber im Gegensatz zu seinem Votum gegen die Eingleisigkeit – verabschiedete der Niedersächsische Landtag am 6. März 1996 das Gesetz zur Reform des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts. Sein Kernbestandteil wurde die neue NGO, die am 1.11.1996 in Kraft trat. Die Mehrheit für das neue Gesetz war im Landtag äußerst knapp, denn nur die die Landesregierung tragende SPD-Fraktion stimmte mit ihren 81 Abgeordneten dafür, die in Opposition stehenden Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen votierten mit ihren 80 Abgeordneten dagegen.

Mit dem neuen Prinzip der Eingleisigkeit, die bereits in den meisten Bundesländern gilt, wurde eine weitere direktdemokratische Komponente in die Kommunalverfassung eingeführt: Sie ist verbunden mit einer Stärkung der Mitwirkungsrechte der Bürger, die den Bürgermeister unmittelbar selbst wählen können. Eine solche Wahl findet statt, wenn der amtierende Gemeindedirektor ausscheidet. Der Übergang auf das neue Recht ist also gleitend. Damit hat sich Niedersachsen der „eingleisigen“ Form der kommunalen Leitung angeschlossen. Vorbehalte gegenüber der Eingleisigkeit erhob vor allem die CDU, die eine neue Machtteilung zwischen dem Bürgermeister und dem Rat zu Lasten des Letzteren befürchtete.

Städte und Gemeinden sind die Verwaltungseinheiten, die von der Bevölkerung wegen ihrer Überschaubarkeit am ehesten als Teil ihrer engeren Heimat akzeptiert werden. Die

Gemeinde prägt den Alltag der Bürger, sie regelt die örtlichen, die bürgernahen Angelegenheiten, während der Landkreis die Aufgaben übernimmt, die überörtlich bedeutsam sind. Deshalb sind die meisten der 1026 Städte und Gemeinden in Niedersachsen in 37 Landkreise und die Region Hannover eingegliedert. Zur Stärkung ihrer Verwaltungskraft sind 736 kleinere Gemeinden in 140 „Samtgemeinden“ zusammengefasst, während 287 größere Gemeinden als selbstständige „Einheitsgemeinden“ bestehen. Hinzu kommen noch 18 gemeindefreie Gebiete, zu denen u. a. das Wattenmeer, unbewohnte Inseln, Flächen des Harzes und des Sollings sowie Waldgebiete im Landkreis Lüchow-Dannenberg sowie die beiden gemeindefreien Bezirke Loheide und Osterheide auf dem Truppenübungsplatz Bergen-Hohne gehören.

Die Einheitsgemeinden bestehen aus 215 *einfachen*, d. h. nicht privilegierten Gemeinden, 55 *selbstständigen* Gemeinden sowie 17 bedeutenden Städte, deren eigene Finanz- und Verwaltungskraft für alle ihnen obliegenden Aufgaben ausreicht. Zu Letzteren gehören die *acht kreisfreien Städte* Braunschweig, Delmenhorst, Emden, Oldenburg, Osnabrück, Salzgitter, Wilhelmshaven und Wolfsburg und die *sieben großen selbstständigen Städte* Celle, Cuxhaven, Goslar, Hameln, Hildesheim, Lingen (Ems) und Lüneburg. Die Landeshauptstadt Hannover und die Universitätsstadt Göttingen nehmen einen Sonderstatus ein. Die bedeutenden Städte übernehmen zusätzlich alle Aufgaben, die sonst die Landkreise erfüllen, und zwar die kreisfreien Städte immer, die großen selbstständigen Städte in allen Fällen, soweit nichts anderes bestimmt ist.

Die Mehrheit der Niedersachsen (73 %) wohnt in Orten mit weniger als 50.000 Einwohnern. Lediglich zwei Städte (Hannover und Braunschweig) haben mehr als 200.000 Einwohner, und weitere sechs (Göttingen, Hildesheim, Olden-

burg, Osnabrück, Salzgitter und Wolfsburg) sind ebenfalls Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern. Trotz dieser für kommunalpolitisches Interesse zunächst günstige Verteilung der Bevölkerung auf kleinere Orte, ist die Wahlbeteiligung immer weiter zurückgegangen und lag im September 2001 nur noch bei 56 %.

2. Elemente kommunaler Selbstverwaltung in Niedersachsen

Die Städte und Gemeinden sind in ihrem Gebiet die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen. Das Grundgesetz und die Landesverfassung garantieren ihnen das Recht, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Schätzungsweise 80 % aller Angelegenheiten, die die Bürger in Kontakt zu Behörden bringen, werden von der Gemeinde erledigt.

So bestimmt die Niedersächsische Verfassung (NV): *„Gemeinden und Landkreise ... verwalten ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung“*. Außerdem ist in der NV festgelegt, dass in den Gemeinden das Volk eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.

Die wesentlichen Elemente der kommunalen Selbstverwaltung, ihre Struktur und Organisation, sind in der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO) geregelt. Sie verpflichtet die Gemeinden und die Ratsmitglieder, dem Gemeinwohl zu dienen, zu dem u.a. auch eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung gehört. Des Weiteren soll

die Selbstverwaltung der Gemeinden Dezentralisation, Bürgernähe und Flexibilität der Verwaltung fördern, sie ist aber auch einer der tragenden Pfeiler des freiheitlichen demokratischen Staates.

Eine wichtige Basis der eigenverantwortlichen Selbstverwaltung ist die Garantie von Hoheitsrechten, zu denen die folgenden gehören:

- *Aufgabenhoheit*, das Recht der Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu regeln,
- *Gebietshoheit*, das Recht, im Gebiet der Gemeinde gegenüber Personen und Sachen Anordnungen durchzusetzen,
- *Organisationshoheit*, das Recht zur eigenverantwortlichen Bestimmung des Verwaltungsaufbaues und -ablaufs,
- *Personalhoheit*, das Recht, das erforderliche Personal zu beschäftigen,
- die *Finanzhoheit*, die Freiheit zur Erhebung von Abgaben und zur Ausgabe der Finanzmittel,
- *Planungshoheit*, das Recht zur eigenverantwortlichen Beplanung des Hoheitsgebiets,
- *Satzungshoheit*, das Recht, die eigenen Angelegenheiten durch Rechtsvorschriften zu regeln.

In diese Hoheitsrechte darf der Staat nur in zwei Fällen eingreifen:

1. auf Grund eines Gesetzes und
2. wenn tragfähige Gründe des öffentlichen Wohls dies rechtfertigen.

Dabei darf der Kern der Hoheitsrechte unter keinen Umständen verletzt werden. So sahen z. B. die Gemeinden ihre Organisations- und Personalhoheit gefährdet, als sie durch das Niedersächsische Gleichberechtigungsgesetz

vom 15. Juni 1994 dazu verpflichtet wurden, Frauenbeauftragte zu bestellen. Da die Frauenbeauftragten zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern beitragen sollen, sind ihnen eine ganze Reihe von Mitwirkungs- und Beteiligungsrechten gegenüber dem Rat, seinen Ausschüssen, dem Verwaltungsausschuss und dem Bürgermeister eingeräumt. Die rechtlichen Vorbehalte der Gemeinden wurden allerdings hinfällig, als der Niedersächsische Staatsgerichtshof die grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit des Gleichstellungsgesetzes bestätigte.

Dem Selbstverwaltungsprinzip entsprechend haben die Kommunen einen *eigenen Wirkungskreis*. Zu den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden, die sie freiwillig erfüllen, gehören u. a. die Schaffung und Unterhaltung von Museen, Musikschulen, Sport und Freizeiteinrichtungen, Grünanlagen, die Schuldner- und die Drogenberatung, die Durchführung von Orts- und Stadtfesten. Zu den Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden gehören z. B. die Schulträgerschaft für Grundschulen, die Aufstellung und Unterhaltung einer Freiwilligen Feuerwehr.

Soweit die Gemeinden im eigenen Wirkungskreis für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner öffentliche Einrichtungen schaffen, können sie deren Benutzung durch Satzung regeln und für bestimmte dem öffentlichen Wohl dienende Leistungen, wie z. B. Wasserleitungen, Kanalisation, Straßenreinigung, Abfallbeseitigung und Friedhöfe, den Anschluss- und Benutzungszwang vorschreiben. Dies hat zur Folge, dass die Einwohner sich an die Abwasserkanalisation anschließen und diese auch benutzen müssen.

Bei den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises übt das Land nur die Rechtsaufsicht (Kommunalaufsicht) aus, d. h.

es überwacht die Rechtmäßigkeit, aber nicht die Zweckmäßigkeit des Handelns.

Selbstverwaltung bedarf ausreichender Finanzmittel. Deshalb verpflichtet die NV das Land, den Gemeinden durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Das geschieht vorrangig durch das Niedersächsische Finanzausgleichsgesetz. Deshalb können staatliche Aufgaben den Gemeinden zur weisungsgebundenen Durchführung nur übertragen werden, wenn gleichzeitig die Deckung der Kosten geregelt wird.

Neben ihren eigenen nehmen die Gemeinden diejenigen staatlichen Aufgaben wahr, die ihnen durch Gesetz übertragen sind. Dazu gehört insbesondere die Ausführung von Bundesgesetzen im Auftrag des Bundes (Melde- und Ausweiswesen, Unterbringung von Asylbewerbern, Genehmigung von Sammlungen in der Gemeinde, Entgegennahme von Kirchenaustrittserklärungen, Zulassung von Brenntagen bei Gartenabfällen, Regelungen über Sperrzeiten für Gastwirtschaften, Ausstellung von Lohnsteuerkarten). In diesem *übertragenen Wirkungskreis* sind die Gemeinden an die staatlichen Weisungen gebunden und unterliegen bezüglich der Ausführung den Weisungen der staatlichen Fachbehörden, die die Zweckmäßigkeit ihrer Ausführung (Fachaufsicht) kontrollieren.

Die kreisfreien Städte (früher: Stadtkreise) sind außerdem zuständig für Verkehrsregelungen, für den Katastrophenschutz, für die Bauaufsicht, für wasserrechtliche Regelungen, für die Tierseuchenbekämpfung. Ferner nehmen die größeren kreisangehörigen Städte und die selbstständigen Gemeinden für ihr Gebiet jeweils bestimmte, ansonsten den Landkreisen übertragene Aufgaben wahr.

Für die kreisfreien und die großen selbstständigen Städte sind die Bezirksregierungen¹ untere Kommunalaufsichtsbehörde und das Innenministerium obere und oberste Kommunalaufsichtsbehörde. Für alle anderen Gemeinden sind die untere Kommunalaufsichtsbehörde die Landkreise, obere noch die Bezirksregierungen und oberste das Innenministerium. Diese Zuordnung der Aufsicht gilt auf Grund des jeweiligen Fachgesetzes auch für die Fachaufsicht bei Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches. Allerdings können auch staatliche Sonderbehörden für die Wahrnehmung der Fachaufsicht zuständig sein.

Um die Kommunalaufsicht effektiv wahrnehmen zu können, stehen folgende Mittel zur Verfügung:

- Unterrichtung der Aufsichtsbehörde durch Berichte der Gemeinde oder Entsendung eines Beauftragten,
- Beanstandung rechtswidriger Beschlüsse und Maßnahmen, die danach nicht vollzogen werden dürfen,
- Anordnung und Ersatzvornahme, wenn eine gesetzliche Pflicht oder Aufgabe nicht erfüllt wird,
- Bestellung eines Beauftragten, wenn der geordnete Gang der Verwaltung nicht gewährleistet ist und die anderen Befugnisse der Kommunalaufsicht nicht ausreichen.

Gegen förmliche Maßnahmen der Kommunalaufsicht kann Widerspruch eingelegt und notfalls Klage erhoben werden. Gegen fachaufsichtliche Weisungen sind Widerspruch und Klage nicht zulässig.

¹ Nach den derzeitigen Plänen der Landesregierung soll sich dies mit der Abschaffung der Bezirksregierungen bis Ende 2004 ändern.

Die Organe, denen Entscheidungszuständigkeiten obliegen, sind in Gemeinden mit dem Eingleisigkeitsprinzip der Rat, der Verwaltungsausschuss und der Bürgermeister. Dabei gilt für die Verteilung der Entscheidungszuständigkeiten auf diese drei Organe grundsätzlich Folgendes: *Für besonders wichtig angesehene Entscheidungen ist ausschließlich der Rat zuständig*, d. h. er hat nicht die Möglichkeit, sie auf ein anderes Organ zu delegieren. Wegen seiner zentralen Stellung erhält der Rat im Unterschied zu den übrigen Organen die Bezeichnung *Hauptorgan*.

Entscheidungen in bestimmten Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises und in Geschäften der laufenden Verwaltung, die keine große politische oder wirtschaftliche Bedeutung haben und nach feststehenden Grundsätzen wahrzunehmen sind, obliegen dagegen dem Bürgermeister. Entscheidungen, die keinem der anderen Organe zugewiesen sind, trifft der Verwaltungsausschuss (sog. Lückenzuständigkeit).

Der Rat kann sich aber in Angelegenheiten, für die eines der anderen Organe zuständig ist, grundsätzlich die Beschlussfassung vorbehalten; dasselbe gilt für den Verwaltungsausschuss bezüglich der Zuständigkeit des Bürgermeisters für die Geschäfte der laufenden Verwaltung.

Entscheidungszuständigkeiten haben auch bestimmte Ausschüsse der Gemeinde im Rahmen des Wirkungsbereiches, für den sie eingerichtet sind. Dazu gehören insbesondere der Jugendhilfeausschuss als Teil des Jugendamtes, das für die öffentliche Jugendhilfe zuständig ist, ferner der Umlageausschuss, 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, bestimmte Entscheidungen treffen muss.

3. Der Bürgermeister

Der hauptamtlich tätige Bürgermeister ist Chef der gesamten kommunalen Verwaltung. Sein besonderer Einfluss zeigt sich im Bereich der Personalauswahl, denn bei der Wahl der leitenden Wahlbeamten kann der Rat nur solche Personen wählen, die der Bürgermeister vorgeschlagen hat. Bei den übrigen Beamten müssen die Ratsmitglieder ebenfalls im Einvernehmen mit dem Bürgermeister entscheiden. Durch dieses Verfahren soll gewährleistet werden, dass es der Hauptverwaltungsbeamte in seiner täglichen Arbeit ausschließlich mit Mitarbeitern seines Vertrauens zu tun hat.

Die Pflicht des Hauptverwaltungsbeamten zur unparteiischen Amtsführung sowie zur Mäßigung und Zurückhaltung bei politischer Betätigung ist zwar im Niedersächsischen Beamtengesetz festgelegt, doch endet in der Praxis die parteipolitische Distanzierung spätestens in Wahlkampfzeiten. Dann greifen die Bewerber um das Bürgermeisteramt meistens auf die Organisationsstrukturen „ihrer“ Partei zurück. Daher ist die These fragwürdig, die langjährige politische Vorherrschaft einer Partei könne durch den Kandidaten einer anderen bei einer Eingleichigkeits-Wahl leichter gebrochen werden. Die parteipolitische Bindung wird also weiterhin eine wesentliche Bedeutung auch im Zuge der Eingleichigkeit behalten.

Der Bürgermeister wird von den Bürgern im Regelfall zugleich mit dem Rat gewählt. Wählbar ist, wer am Wahltag das 23., aber noch nicht das 65. Lebensjahr vollendet hat, seit mindestens einem Jahr entweder Deutscher oder Staatsbürger eines anderen Mitgliedsstaates der Europäischen Union ist. Außerdem muss er die allgemeinen Wahl- und Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Rat besitzen sowie die Gewähr dafür bieten, dass er jederzeit für die

freiheitlich demokratischen Grundordnung eintritt. Auf die Wohnsitzvoraussetzung ist verzichtet worden, um nicht die Bewerbung kompetenter auswärtiger Kandidaten zu erschweren.

Eine besondere Vor- und Ausbildung muss der Bürgermeister ebenso wenig aufweisen wie die übrigen Ratsmitglieder. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass sich bei der Wahl 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 sie nicht hat. In kreisfreien und großen selbstständigen Städten und selbstständigen 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.

Die kurze Amtszeit des Bürgermeisters von nur fünf Jahren an Stelle der vorher üblichen sechs bzw. zwölfjährigen Amtszeit des Gemeindedirektors soll den Wählern in einem überschaubaren Zeitraum eine wirkungsvolle Kontrolle von dessen Amtsführung geben².

Bei den bisher direkt gewählten Bürgermeistern zeigt sich ein deutliches Übergewicht von vormaligen Hauptverwaltungsbeamten, Lehrern und sonstigen Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die gut zwei Drittel der gewählten Kandidaten stellen. Bei den Direktwahlen im September 2001 besetzten CDU und SPD nahezu drei Viertel der zu vergebenden Bürgermeisterposten, während die übrigen

² Die Landesregierung beabsichtigt, die Amtszeit des Bürgermeisters noch 2004 durch einen Beschluss des Landtages auf acht Jahre verlängern zu lassen.

Bürgermeister bis auf wenige Ausnahmen (FDP und freie Wählergruppierungen) als parteiunabhängige Kandidaten gewählt wurden. Der Anteil der Frauen unter den gewählten Hauptverwaltungsbeamten ist mit unter zehn Prozent recht gering.

Die Stelle des Bürgermeisters wird von der Gemeinde nicht ausgeschrieben; der Gesetzgeber vertraut darauf, dass die Interessenten von der Wahl erfahren, insbesondere durch die öffentliche Bekanntgabe ihres Termins durch den Gemeindevahllleiter. Wahlvorschläge können von Parteien, Wählergruppen und Einzelpersonen eingereicht werden, doch darf jeder Vorschlag nur einen Bewerber enthalten. Um nicht ernst gemeinten 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 Unterschriften beträgt. Von der Beibringung sind die im Bundestag, im Niedersächsischen Landtag, im Rat vertretenen Parteien, Wählergruppen, Einzelbewerber und diejenigen befreit, die vorschlagen, den Amtsinhaber wiederzuwählen.

Der Bürgermeister (in kreisfreien sowie großen selbstständigen Städten: Oberbürgermeister) ist hauptamtlich tätiger kommunaler Wahlbeamter auf Zeit und seine Wahlzeit ist im Regelfall mit der Dauer der allgemeinen Kommunalwahlperiode identisch.

Der Wähler hat bei der Wahl des Hauptverwaltungsbeamten nur eine Stimme. Das Besondere dabei ist, dass nur derjenige Bewerber gewählt ist, der mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen erhalten hat. Die Wahl verläuft also nach dem Prinzip der absoluten Mehrheit. Überwindet keiner der Bewerber diese Hürde, findet zwei Wochen später eine Stichwahl zwischen den beiden Erstplatzierten des ersten Durchgangs statt. Dabei entscheidet die relative Mehrheit, bei Stimmengleichheit das Los.

Die gleichzeitige Mehrfachkandidatur um mehrere Ämter des Bürgermeisters und des Landrates ist gesetzlich ausgeschlossen; bei der gleichzeitigen Wahl in das Amt und in den Rat muss sich der Gewählte entscheiden, welche Wahl er annimmt.

Der Bürgermeister kann vorzeitig aus seinem Amt wieder abgewählt werden. Dazu bedarf es eines Antrages im Rat, der mit einer Dreiviertelmehrheit der Ratsmitglieder gestellt und beschlossen werden muss. Über die Abwahl entscheiden die wahlberechtigten Einwohner durch Abstimmung.

Der Bürgermeister ist nicht nur der Verwaltungschef seiner Gemeinde. Gleichzeitig hat er als Ratsmitglied kraft Amtes grundsätzlich alle Mitgliedschaftsrechte, insbesondere das Stimmrecht. Lediglich bei wenige Entscheidungen, die nur von den Ratsfrauen und Ratsherren getroffen werden dürfen, ist der Bürgermeister ausgeschlossen. Dies gilt z. B. bei der Bildung von Ausschüssen.

Als Verwaltungschef entscheidet er

- ausschließlich in allen Angelegenheiten auf dem Gebiet der Verteidigung und des Zivilschutzes, in allen sog. Bundesauftragsangelegenheiten, über gewerbe- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen sowie in allen der besonderen (militärischen) Geheimhaltung unterliegenden Angelegenheiten,
- in den Geschäften der laufenden Verwaltung,
- in Angelegenheiten der Organisation und Geschäftsverteilung der Verwaltung.

Darüber hinaus

- bereitet er die Beschlüsse des Verwaltungsausschusses und damit mittelbar auch die des Rates unter Beteiligung

- der Fachausschüsse vor. Er muss an den Sitzungen von Gremien, denen er nicht als Mitglied angehört, selbst teilnehmen oder sich durch Mitarbeiter der Verwaltung vertreten lassen, um in allen Sitzungen selbst oder durch seine Mitarbeiter Rede und Antwort zu stehen,
- führt er die Beschlüsse der anderen Organe und die Weisungen der Kommunal- und Fachaufsichtsbehörden aus,
 - überwacht er die Rechtmäßigkeit der Beschlüsse der anderen Organe und berichtet gegebenenfalls der Aufsichtsbehörde oder erhebt Einspruch, wenn er einen Beschluss für rechtswidrig hält,
 - trifft er in Eilfällen zusammen mit seinem Vertreter die notwendigen Maßnahmen, falls die Entscheidung des Rates oder des Verwaltungsausschusses nicht rechtzeitig eingeholt werden kann und der Eintritt erheblicher Nachteile und Gefahren droht,
 - unterrichtet er die anderen Organe und die Öffentlichkeit über wichtige Angelegenheiten. 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.

Der Bürgermeister vertritt die Gemeinde bei repräsentativen Anlässen sowie in Rechts- und Verwaltungsgeschäften und im gerichtlichen Verfahren. Er **ist** die Behörde der Gemeinde.

Die Vertretung des Bürgermeisters ist unterschiedlich geregelt. Bei der repräsentativen Vertretung der Gemeinde und bei seinen Aufgaben im Zusammenhang mit den Sitzungen des Rates und des Verwaltungsausschusses (Einberufung, Aufstellung der Tagesordnung, Vorsitz) wird er von dem ehrenamtlich tätigen stellvertretenden Bürgermeister vertreten; dieser wird in der ersten Sitzung des Rates aus dem Kreis der stimmberechtigten Mitglieder des Verwaltungs-

ausschusses gewählt; es können auch zwei und in größeren Kommunen sogar drei solcher Vertreter gewählt werden.

Bei seinen Aufgaben als Verwaltungschef und bei der rechtlichen Außenvertretung wird der Bürgermeister von seinem allgemeinen Vertreter vertreten, der vom Rat auf Vorschlag des Bürgermeisters aus dem Kreis der Beamten berufen wird, und zwar durch Beschluss oder durch Wahl, wenn die Berufung des allgemeinen Vertreters als Beamter auf Zeit (Erster Stadt- oder Gemeinderat) zulässig und in der Hauptsatzung vorgesehen ist.

Dem allgemeinen Vertreter kann seine Befugnis auch wieder entzogen werden. Ist sie ihm durch Beschluss des Rates übertragen worden, genügt für die Entziehung ein entsprechender Beschluss.

4. Der Rat

Oberste Organe aller Kommunen sind die alle 5 Jahre (zuletzt im September 2001) gewählten Stadträte, Samtgemeinderäte und Gemeinderäte, in Hannover und Braunschweig zusätzlich Stadtbezirksräte, in größeren Gemeinden noch Ortsräte für einzelne Gemeindeteile. Diesen stehen, bezogen auf ihren Stadtbezirk oder ihre Ortschaft, neben Anhörungsrechten bestimmte gesetzliche Entscheidungszuständigkeiten bei Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zu.

Der Rat wird als das Hauptorgan der Gemeinde bezeichnet. Damit sollen Zweifel über das Rangverhältnis der Organe ausgeräumt werden. Als gewählter Vertretungskörperschaft der Gemeindebürger obliegen dem Rat verschiedene parlamentarische Kontrollfunktionen, wie z.B. das Recht

zur Abberufung der Beamten auf Zeit und der Frauenbeauftragten sowie das Initiativrecht zur Abwahl des Bürgermeisters. Außerdem gehören zu den Kontrollrechten auch das Auskunfts- und Untersuchungsrecht gegenüber dem Bürgermeister, das Budgetrecht sowie der Beschluss über die Jahresrechnung incl. der damit verbundenen Entlastung des Bürgermeisters.

Ratsmitglieder sind die in den Rat gewählten Ratsfrauen und Ratsherren sowie kraft Amtes der Bürgermeister. Für das Wahlverfahren, das sich erheblich von dem für die Landtagswahl unterscheidet, gelten die Vorschriften des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes (NKWG).

Die Ratsfrauen und Ratsherren werden für eine Wahlperiode von fünf Jahren gewählt. Die Zahl der Ratsfrauen und Ratsherren ist abhängig von der Einwohnergröße der Gemeinde. Sie beträgt in der kleinsten Gemeinde mit bis zu 500 Einwohnern 6 und in der größten Stadt mit über 500.000 Einwohnern 64. Hinzu kommt der Bürgermeister, so dass die Anzahl der Ratsmitglieder immer eine ungleiche ist.

Die erste Wahlperiode begann am 1.11.1976. Wahlberechtigt sind Deutsche und Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die das 16. Lebensjahr vollendet haben. Außerdem müssen sie seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde ihren Wohnsitz haben. Die wahlberechtigten Einwohner der Gemeinde werden als Bürger bezeichnet. Wählbar ist, wer mindestens 18 Jahre alt ist, wenigstens ein halbes Jahr im Wahlgebiet wohnt und seit mindestens einem Jahr Deutscher oder Unionsbürger ist.

Für jede zu wählende Vertretung gibt es einen besonderen Stimmzettel. (z. B. in Einheitsgemeinden für die Gemeinderats und evtl. Ortsratswahl), auf dem Vorschläge von Parteien, Wählergruppen und Einzelpersonen stehen. Man kann

entweder einen Wahlvorschlag als Gesamtliste pauschal oder einzelne Personen wählen. Dafür hat man 3 Stimmen. Diese kann man auf verschiedene Listen oder Personen verteilen („panaschieren“) oder auch einer Liste oder Person bis zu 3 Stimmen geben („kumulieren“). Ausgezählt wird auch hier nach dem Prinzip der Verhältniswahl (System d’Hondt). Im Unterschied zur Landtagswahl werden auch Wahlvorschläge berücksichtigt, die weniger als 5% der Stimmen erhalten haben.

Personen, die ein öffentliches Amt in der Gemeindeverwaltung innehaben, dürfen nicht gleichzeitig Ratsfrau oder Ratsherr sein. Sie müssen sich gegebenenfalls innerhalb bestimmter Fristen für das Amt oder das Mandat entscheiden (Unvereinbarkeit oder Inkompatibilität).

Die Ratsfrauen und Ratsherren haben grundsätzlich ein freies Mandat, d.h. sie üben ihre ehrenamtliche Tätigkeit im Rahmen der Gesetze nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Gemeinwohl geleiteten Überzeugung aus. Sie sind ebenso wie Parlamentsabgeordnete an Aufträge und Weisungen, die die Freiheit ihrer Entscheidungen beeinträchtigen, nicht gebunden. Allerdings fehlt ihnen der Schutz der Immunität und Indemnität.

Der Rat wählt in seiner ersten Sitzung der neuen Wahlperiode (konstituierende Sitzung) aus seiner Mitte den Vorsitzenden für die Dauer der Wahlperiode. Da der Bürgermeister Mitglied des Rates ist, kann er zum Vorsitzenden gewählt werden.

Die wichtigsten Angelegenheiten, über die der Rat ausschließlich zu beschließen hat, sind folgende:

- Aufstellung von Richtlinien, nach denen die Gemeinde geführt werden soll,

- Entscheidungen über Satzungen und Verordnungen, insbesondere die Haushaltssatzung,
- Festsetzung von Gebühren, Beiträgen, Steuern und Entgelten,
- Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung im Rahmen des Wirtschaftsrechts, wie z. B. die Errichtung, Gründung, Veräußerung, Verpachtung und Aufhebung von Unternehmen und Einrichtungen,
- Aufnahme von Krediten und Übernahme von Bürgschaften,
- Mitgliedschaft in kommunalen Zusammenschlüssen, z. B. Zweckverbänden,
- Benennung von Straßen und Plätzen,
- Übernahme neuer freiwilliger Aufgaben,
- Wahl der leitenden Beamten auf Zeit, die Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern haben dürfen,
- Berufung der Frauenbeauftragten.

Der Rat kann sich außerdem im Einzelfall oder durch die Hauptsatzung auch darüber hinaus die Entscheidung in Angelegenheiten vorbehalten, für die der Verwaltungsausschuss und im Bereich der laufenden Verwaltungsgeschäfte der Bürgermeister zuständig ist.

Im personalrechtlichen Bereich ist der Rat oberste Dienstbehörde der Beamten; er beschließt im Einvernehmen mit dem Bürgermeister über ihre Ernennung, ihren Ruhestand und ihre Entlassung. Er kann diese Befugnisse aber auf den Verwaltungsausschuss oder den Bürgermeister delegieren.

Schließlich hat der Rat die Aufgabe, das gesamte Verwaltungsgeschehen zu überwachen. Dazu kann er vom Bürgermeister die erforderlichen Auskünfte verlangen und Akteneinsicht nehmen. Um die Wirksamkeit der Überwachung zu steigern, hat jedes Ratsmitglied einen Auskunftsanspruch und jede Fraktion und jede Gruppe Aktenein-

sichtsrecht. Unabhängig von Kontrollabsichten, also z. B. zur Vorbereitung eines Antrags im Rat, kann jedes Ratsmitglied zur eigenen Unterrichtung Auskünfte in allen Angelegenheiten der Gemeinde verlangen.

4.1 Die Fraktionen und Gruppen

Nur über die Mitgliedschaft in Fraktionen und Gruppen können Ratsfrauen und Ratsherren bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung im Rat, im Verwaltungsausschuss und in den Ausschüssen mitwirken, denn nur diesen sind gesetzlich Rechte eingeräumt, die einzelne Ratsmitglieder nicht haben. Eine Fraktion oder Gruppe muss aus mindestens zwei Mitgliedern bestehen; der Bürgermeister darf sich wegen seiner beamtenrechtlichen Pflicht zur unparteiischen Amtsführung keiner Fraktion oder Gruppe anschließen.

Dabei macht das Gesetz keinen Unterschied zwischen Fraktionen und Gruppen; in der Praxis wird als Fraktion ein Zusammenschluss von Ratsmitgliedern bezeichnet, die derselben Partei angehören; andere Zusammenschlüsse, auch die von zwei oder mehreren Fraktionen, werden als Gruppe bezeichnet.

4.2 Fachausschüsse

Der Rat kann zur Vorbereitung seiner Beschlüsse aus seiner Mitte Ausschüsse bilden. Welche Ausschüsse er bildet und wie viele Mitglieder sie haben, ist in der NGO nicht vorgegeben. Nur wenn im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung, z. B. für die Abfallbeseitigung, die Wasserversorgung oder den öffentlichen Personennahverkehr, ein Eigenbetrieb gegründet wird, muss ein Werkausschuss gebildet werden. Ebenso schreiben andere Gesetze die Bildung von Ausschüssen der Gemeinde vor und regeln ihre Zusammen-

setzung (Schulausschuss, Jugendhilfeausschuss, Jugendausschuss, Umlegungsausschuss).

Die Ausschusssitze werden, wenn die Ratsfrauen und Ratsherren nicht einstimmig ein anderes Verfahren festlegen, auf die Vorschläge der Fraktionen und Gruppen in der Reihenfolge nach dem Höchstzahlenverfahren nach d'Hondt verteilt. Eine Fraktion oder Gruppe, die bei der Sitzverteilung leer ausgegangen ist, kann ein Mitglied mit beratender Stimme in den Ausschuss entsenden (sog. Grundmandat).

Zu Ausschussmitgliedern mit beratender Stimme können weitere Personen berufen werden, die nicht dem Rat angehören und deshalb auch kein Stimmrecht in den Ausschüssen haben. Die Berufenen sollen zusätzlichen Sachverstand in die Ausschussarbeit bringen, obwohl die NGO keinerlei Qualifikationskriterien vorgibt. Ausgeschlossen von der Berufung sind lediglich Bedienstete der Gemeinde. Die bisherige Erfahrung zeigt, dass die Mitarbeit berufener Personen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung beiträgt. Allerdings hält das fehlende Stimmrecht manchen Interessenten von der Mitarbeit ab, obwohl es andererseits auch Ausschussmitglieder ohne Stimmrecht gibt, die gerade in dieser Sonderstellung eine Chance sehen, ihre als richtig angesehenen Argumente uneingeschränkt und unbehindert vorzutragen.

Der Rat 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.

4.3 Verfahren im Rat und seinen Ausschüssen

Eine Reihe von im Gesetz stehenden Geschäftsordnungsregelungen sollen insbesondere dem Schutz von Minderheiten dienen. Dazu gehören

- Regelungen über die Mindestzahl der Fraktions- und Gruppenmitglieder,
- die Bestimmung, dass die Ausübung des Antragsrechts jedes Ratsmitgliedes nicht an die Unterstützung durch andere gebunden ist,
- die Regelung, dass ein Ratsmitglied sich an den Ausschussberatungen über einen von ihm gestellten Antrag auch dann beteiligen kann, wenn es dem Ausschuss nicht angehört.

Für öffentliche Sitzungen kann der Rat 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. Mit einfacher Mehrheit kann der Rat beschließen, anwesende Sachverständige zu hören, und mit Dreiviertelmehrheit kann er die Anhörung von anwesenden Einwohnern zulassen. Diese Bestimmungen gelten auch für öffentliche Ausschusssitzungen.

4.4 Der Verwaltungsausschuss

Das zweite kollegiale Organ neben dem Rat ist der Verwaltungsausschuss, dem neben dem Bürgermeister je nach Größe des Rates zwei bis zehn weitere stimmberechtigte Ratsmitglieder (Beigeordneten) angehören.

Dem Verwaltungsausschuss obliegt die Entscheidung
– in Angelegenheiten im Falle der sog. Lückenzuständigkeit,

- in Angelegenheiten, für die er sich aus dem Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters im Einzelfall die Entscheidung vorbehalten hat,
- über Widersprüche in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises (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 übertragen hat.

Außerdem nimmt der Verwaltungsausschuss zentrale Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben im Rahmen der Gemeindeverwaltung wahr.

- Er bereitet die Beschlüsse des Rates vor,
- er wirkt darauf hin, dass die Tätigkeit der Fachausschüsse aufeinander abgestimmt wird,
- er kann unabhängig von den Zuständigkeiten der anderen Organe in allen Verwaltungsangelegenheiten der Gemeinde vom Bürgermeister Auskünfte verlangen und zu allen Verwaltungsangelegenheiten Stellung nehmen.

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

5. Die Samtgemeinde

Die Wurzeln der Samtgemeinde liegen in den Vogteien und Kirchspielverbänden des 19. Jahrhunderts, insbesondere im Raum Osnabrück. Damals schlossen sich Gemeinden zum Zwecke der gemeinsamen Aufgabenerledigung zusammen. Ihre Organe waren ein Samtgemeinderat oder -ausschuss. Dieser bestand aus Ratsmitgliedern der beteiligten Gemeinden und einem Samtgemeindevorsteher.

Die rev. DGO enthielt keine Regelungen über Samtgemeinden und die NGO von 1955 enthielt nur die Bestimmung über den Fortbestand der Samtgemeinden sowie eine Ermächtigung für die Landesregierung, ihre Verfassung und Verwaltung durch Verordnung zu regeln. Dies holte die Samtgemeindeverordnung von 1961 nach, durch die die Samtgemeinden in jeweiliger Anlehnung an das Recht der Einheitsgemeinden organisiert wurden. Danach stieg bis zum Beginn der Gemeindereform 1971 die Zahl der Samtgemeinden von zunächst etwa 30 auf etwa 280.

Im Zuge der Gemeindereform zwischen 1971 und 1974 wurde die Samtgemeinde grundsätzlich der Einheitsgemeinde gleichgestellt und die Regelung ihrer Verfassung und Verwaltung in die NGO übernommen.

Samtgemeinden sind Kommunalverbände. Zu ihnen können sich Gemeinden eines Landkreises, die mindestens 400 Einwohner haben, durch Vereinbarung einer Hauptsatzung zusammenschließen, um ihre Verwaltungskraft zu stärken. Eine Samtgemeinde soll mindestens 7.000 Einwohner haben. Sie darf nicht mehr als zehn Mitgliedsgemeinden umfassen. Seit der Gemeindereform sind erst zwei Samtgemeinden in Einheitsgemeinden umgewandelt worden. Diese geringe Zahl ist angesichts der bestehenden Voraussetzungen bezüglich der gesetzlich erforderlichen Ein-

wohnergröße von Samtgemeinden und der auch für Einheitsgemeinden bei der Gemeindereform zugrunde gelegten Regeleinwohnerzahl von 7.000 bis 8.000 verständlich. Für die Samtgemeinden und ihre Mitgliedsgemeinden gelten die Vorschriften für Einheitsgemeinden, soweit die NGO nicht ausdrücklich abweichende Regelungen vorsieht.

Die Samtgemeinde erfüllt wesentliche Aufgaben des eigenen Wirkungskreises ihrer Mitgliedsgemeinden, die in der NGO im Einzelnen genannt sind und nicht auf die Mitgliedsgemeinden zurückübertragen werden können. Zu diesen Angelegenheiten gehören u.a. die Flächennutzungsplanung, die Schulträgerschaft, der Brandschutz, der Betrieb von Einrichtungen, für die der Anschluss- und Benutzungszwang vorgeschrieben werden kann oder die mehreren Mitgliedsgemeinden dienen. Des Weiteren erfüllt die Samtgemeinde diejenigen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, die ihr von allen Mitgliedsgemeinden übertragen werden. Bei deren Übertragung müssen die einzelnen Aufgaben in der Hauptsatzung der Samtgemeinde bezeichnet werden. Sollen diese Aufgaben wieder auf alle Mitgliedsgemeinden zurückübertragen werden, muss dies einvernehmlich erfolgen.

Darüber hinaus nimmt die Samtgemeinde alle Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ihrer Mitgliedsgemeinden wahr. Sie unterstützt und berät ihre Mitgliedsgemeinden in allen Aufgaben und führt deren Kassengeschäfte. Um all diese Aufgaben erfüllen zu können, erhält die Samtgemeinde wie die Einheitsgemeinde Finanzmittel auf der Grundlage des Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetzes. Außerdem kann sie Gebühren und Beiträge wie eine Einheitsgemeinde, aber keine Steuern erheben. Reichen aber diese Einnahmen für die Erledigung der Aufgaben nicht aus, kann sie von den Mitgliedsgemeinden eine Samtgemeindeumlage einfordern.

Die Organe der Samtgemeinde sind der Samtgemeinderat, der Samtgemeindeausschuss und der Samtgemeindebürgermeister. Das Verfahren ihrer Wahl, ihre Rechtsstellung, ihre Kompetenzen im Rahmen der Aufgaben der Samtgemeinde entsprechen denen des Rats, des Verwaltungsausschusses und des Bürgermeisters in Einheitsgemeinden.

5.1 Mitgliedsgemeinden

Der Bürgermeister wird in Mitgliedsgemeinden allerdings nicht unmittelbar von den Bürgern, sondern vom Rat aus seiner Mitte gewählt. Der Bürgermeister ist Vorsitzender nicht nur des Verwaltungsausschusses, sondern auch des Rates. Er kann mit Zweidrittelmehrheit des Rates abgewählt werden.

Der Bürgermeister ist ehrenamtlich tätig und seine Kompetenzen entsprechen denen des hauptamtlichen Bürgermeisters. Der Rat kann jedoch für die Dauer der Wahlperiode beschließen, dass der ehrenamtliche Bürgermeister nur die repräsentative Vertretung seiner Gemeinde und den Vorsitz in dessen Rat und Verwaltungsausschuss wahrnimmt. In diesem Fall nimmt die anderen Aufgaben des Bürgermeisters, insbesondere seine Verwaltungsaufgaben, entweder der Samtgemeindebürgermeister oder ein anderer leitender Bediensteter der Samtgemeinde wahr. Der Betroffene wird dann in das Ehrenbeamtenverhältnis der Mitgliedsgemeinde berufen und führt die Amtsbezeichnung GemeinDEDirektor. Seine Handlungsfähigkeit ist z. T. eingeschränkt, da er bei bestimmten Maßnahmen die Mitwirkung des Bürgermeisters benötigt.

Die Verwaltungsspitze der Mitgliedsgemeinden ist ehrenamtlich organisiert, denn ihre wesentlichen Aufgaben werden von der Samtgemeinde wahrgenommen. Meistens haben die Mitgliedsgemeinden darüber hinaus kein haupt-

berufliches Personal, da sie Unterstützung durch ihre Samtgemeinde erhalten.

Die Diskussion über die Vor- und Nachteile von Einheits- bzw. Samtgemeinde geht unter den jeweiligen Anhängern bzw. Gegner weiter. Pro Einheitsgemeinde wird angeführt, dass die Verwaltungsarbeit viel einfacher sei, da alles im Rathaus zusammenlaufe, die Akzeptanz dieser Gemeindeform bei den Bürgern besonders hoch und andererseits der politische Entscheidungsprozess in Samtgemeinden sehr langwierig sei. Pro Samtgemeinde wird argumentiert, die Ausgaben ließen sich bei ihnen reduzieren, die Lebensqualität in den Mitgliedsgemeinden sei höher als in einer Einheitsgemeinde und zudem seien die Kompetenzen von Ortsräten der Einheitsgemeinden sehr begrenzt.

6. Ortschaften und Stadtbezirke

Mit den Eingemeindungen und Gemeindezusammenschlüssen im Rahmen der Gemeindereform 1971 bis 1974 erlangte das Ortschaftsrecht eine besondere Bedeutung. Sein Ziel ist es, den Verlust von gemeindlicher Selbstständigkeit zu überwinden, die Integration der neuen Gemeinden zu beschleunigen und die Identifizierung der Bürger mit ihrer örtlichen Gemeinschaft zu stärken. Ähnlich soll die erst 1980 geschaffene Stadtbezirksverfassung helfen, in den großen Städten die kommunale Selbstverwaltung zu verbessern.

6.1 Ortschaften

Ortschaften sind Teile einer Gemeinde, die eine engere Gemeinschaft bilden. In ihnen sind Ortsräte zu wählen oder

Ortsvorsteher zu bestellen. Ihre Grenzen und ihre Aufhebung ist nur am Ende einer Wahlperiode zulässig.

Der Ortsrat wird für die Dauer der allgemeinen Wahlperiode zusammen mit dem Gemeinderat gewählt. Die Rechtsstellung der Ortsratsmitglieder entspricht der der Gemeinderatsmitglieder. Vorsitzender ist der Ortsbürgermeister, den der Ortsrat aus seiner Mitte wählt. Als Ehrenbeamtem können ihm mit seinem Einverständnis Hilfsfunktionen für die Gemeindeverwaltung übertragen werden. Dazu gehören u. a. Unterschriftsbeglaubigungen, Überwachung gemeindlicher Einrichtungen, Mithilfe bei statistischen Erhebungen, Kontrollen im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht.

Der Ortsrat soll die Belange der Ortschaft wahren und auf ihre gedeihliche Entwicklung hinwirken. Über bestimmte ortschaftsbezogene Angelegenheiten wie z. B. die Unterhaltung und Benutzung von öffentlichen Einrichtungen in der Ortschaft, die Pflege des Ortsbildes, die Vereins- und Brauchtumsförderung kann er selbstständig entscheiden. Dafür muss ihm der Gemeinderat die erforderlichen Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen. Die Etathoheit des Gemeinderates bleibt dadurch jedoch unberührt.

Ferner 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. Die Entscheidungszuständigkeiten des Ortsrates können durch die Hauptsatzung ausgeweitet werden.

Schließlich kann der Ortsrat gegenüber den Gemeindeorganen in ortschaftsbezogenen Angelegenheiten Vor-

schläge machen. Bei der Beratung dieser Angelegenheiten in den Kollegialgremien der Gemeinde hat der Ortsbürgermeister oder sein Stellvertreter ein Anhörungsrecht.

6.2 Ortsvorsteher

Wenn in der Hauptsatzung die Bestellung eines Ortsvorstehers vorgesehen ist, wird dieser für die Dauer der Wahlperiode vom Gemeinderat durch Beschluss bestimmt, und zwar auf Vorschlag der Fraktion, deren Mitglieder der bei der Wahl in der Ortschaft stärksten Partei oder Wählergruppe angehören. Der Ortsvorsteher, der in der Ortschaft wohnen muss, soll die Belange der Ortschaft gegenüber den Gemeindeorganen zur Geltung bringen und Hilfsfunktionen für die Gemeindeverwaltung erfüllen. Er kann ebenso wie der Ortsrat Vorschläge machen und ist dann wie der Ortsbürgermeister anhörungsberechtigt.

6.3 Stadtbezirke

In kreisfreien Städten und Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern können durch Ratsbeschluss Stadtbezirke gebildet werden. Von dieser Möglichkeit haben allerdings bisher nur Braunschweig und Hannover Gebrauch gemacht.

Im Unterschied zu Ortschaften müssen die Stadtbezirke, über deren Zahl und Abgrenzungen es keine gesetzlichen Vorschriften gibt, 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. Für jeden Stadtbezirk muss jedoch ein Stadtbezirksrat eingerichtet werden, dessen Mitglieder im Rahmen der Kommunalwahl zu wählen sind.

Die Stadtbezirksverfassung entspricht im Wesentlichen der Ortsratsverfassung, doch gibt es einige Abweichungen:

- die Zahl der Mitglieder des Stadtbezirksrates ist gesetzlich festgelegt,
- die Entscheidungszuständigkeiten des Stadtbezirksrates gehen geringfügig über die des Ortsrates hinaus,
- die Kompetenzen des Stadtbezirksrates können nicht eingeschränkt werden,
- der Bezirksbürgermeister nimmt keine Hilfsfunktionen wahr.

7. Bürger- und Einwohnerbeteiligung

Seit jeher besteht die Möglichkeit, dass sich Einwohner durch die Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeiten an der Gestaltung der Lebensverhältnisse in ihrer Gemeinde beteiligen, insbesondere im kulturellen und sozialen Bereich. Neben dem freiwilligen Engagement können wahlberechtigte Einwohner jedoch auch zur Übernahme von Ehrenämtern und sonstigen ehrenamtlichen Tätigkeiten verpflichtet werden.

Auf Grund seiner Kompetenz, Richtlinien für die Verwaltungsführung aufzustellen, kann der Rat regeln, wie die Einwohner an der Verwaltung der Gemeinde zu beteiligen sind. Jedoch darf diese Beteiligung über eine Beratung der Organe, z.B. durch Beiräte, Kommissionen und ähnlich Einrichtungen, nicht hinausgehen. Denn verbindlichere Formen der Einwohnerbeteiligung bedeuten die Schaffung von Kommunalverfassungsrecht, für die nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes der Landtag zuständig ist.

Der Landtag verabschiedete am 1. April 1996 das Gesetz zur Reform des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts,

das am 1. November 1996 in Kraft trat. Danach sind Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Anregungen und Beschwerden sowie Bürger- bzw. Einwohnerbefragung in den Gemeinden zulässig.

7.1 Einwohnerantrag

Als einziges Beteiligungsrecht ist der Einwohnerantrag, den man auch als Anregungsverfahren bezeichnen kann, nicht völlig neu, denn er fand sich bereits in der alten Gemeindeordnung als Bürgerantrag.

Mit dem Einwohnerantrag können die Einwohner direkt auf ihre gewählten Vertretungen einwirken. Dabei ist vorgegeben, dass innerhalb von zwölf Monaten in derselben Angelegenheit nur ein Einwohnerantrag gestellt werden darf. Darüber hinaus soll mit dem Unterschriftenquorum, das nach der Einwohnerzahl gestaffelt ist, sichergestellt werden, dass sich der Rat lediglich mit Anträgen zu befassen hat, die ein Minimum an öffentlicher Aufmerksamkeit erreicht haben. Seit Einführung des Einwohnerantrags hat er allerdings fast keine Bedeutung entwickelt.

Bewertet man das Instrument Einwohnerantrag nach den Kriterien Partizipation, Transparenz und Effizienz, so kann man alle als hoch bezeichnen, soweit der Antrag im Rat in öffentlicher Sitzung beraten wird und im Ergebnis Zustimmung findet. Somit geht von diesem Partizipationsinstrument eine – bisher wenig genutzte – potenzielle Druckwirkung aus.

7.2 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Erst mit der Kommunalverfassungsreform von 1996 wurden die eng miteinander verbundenen Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid geschaffen. Beide sind zwei

selbstständige Abschnitte eines Verfahrens, das eine Entscheidung einer Gemeindeangelegenheit unmittelbar durch die wahlberechtigte Bevölkerung zum Ziel hat. Sie sind damit eine große Herausforderung für die repräsentative Willensbildung des Rates.

Für die Einführung des Bürgerbegehrens wurde im Niedersächsischen Landtag angeführt, dass es die Bürger motiviere, sich verstärkt in kommunalen Sachfragen zu engagieren. Darüber hinaus eröffne es ihnen die Möglichkeit, auch zwischen den Wahlen im Einzelfall Entscheidungen der Ratsmehrheit zu korrigieren. Außerdem könnte angesamelter Unmut in der Bevölkerung über nicht akzeptierte Entscheidungen abgebaut sowie die Integration der Bürger in den politischen Entscheidungsprozess gefördert werden.

Die Durchführung des Bürgerbegehrens liegt dabei ausschließlich in der Hand der Initiatoren, während der Bürgerentscheid von der Gemeinde durchzuführen ist. Dabei kann jedermann, auch wenn er nicht Einwohner oder Bürger des betreffenden Ortes ist, Initiator eines Bürgerbegehrens sein. So können die Wahlberechtigten mit einem Bürgerbegehren beantragen, dass ihnen der Rat bestimmte Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises zur direkten Entscheidung (Bürgerentscheid) überlässt.

Das Verfahren beginnt mit der Sammlung von Unterschriften, die der Gemeinde schriftlich anzuzeigen ist. Sobald diese Anzeige bei der Gemeinde eingeht, beginnt eine Frist von sechs Monaten, innerhalb der das Bürgerbegehren mit den erforderlichen Unterschriften einzureichen ist. Je nach Einwohnerzahl der Gemeinde muss eine bestimmte Zahl von Unterschriften wahlberechtigter Einwohner beigebracht werden, und zwar unter Festlegung von Höchstzahlen von 10 % der Wahlberechtigten.

Durch das Unterschriftenquorum soll verhindert werden, dass kleine Interessengruppen das Bürgerbegehren dazu nutzen, mit von vornherein nicht mehrheitsfähigen Anträgen eine planvolle Kommunalpolitik zu behindern.

Mit dem Bürgerentscheid kann beantragt werden, dass die Bürger einer Kommune über eine bestimmte Angelegenheit ihrer Gemeinde entscheiden. Der Sachverhalt muss wie beim Bürgerantrag einer des eigenen Wirkungskreises in der Zuständigkeit des Rates sein. Eine Reihe von Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung, wie z.B. die Organisation der Verwaltung, die Rechtsverhältnisse der Mandatsträger und Bediensteten, die Bauleitplanung, die Haushaltssatzung sowie Abgaben und Entgelte, die Jahresrechnung, Planfeststellungs- und andere förmliche Zulassungsverfahren, sind jedoch ausgenommen. Allerdings darf über die im Bürgerbegehren aufgegriffene Angelegenheit in den letzten zwei vorangegangenen Jahren kein Bürgerentscheid durchgeführt worden sein.

Das Bürgerbegehren steht häufig in Konkurrenz mit der Politik des Rats bzw. dessen Mehrheitsfraktion. Es initiiert damit kontroverse politische Diskussionen in einer Gemeinde. Wenn sich das Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluss richtet, dann muss es innerhalb von drei Monaten nach Bekanntmachung dieses Beschlusses mitsamt der Unterschriften eingereicht werden. Diese Frist bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens gilt nicht, wenn sich dieses gegen einen nicht bekannt gemachten Ratsbeschluss oder gegen Entscheidungen des Verwaltungsausschusses oder des Hauptverwaltungsbeamten richtet.

Das Bürgerbegehren muss das Begehren so genau bezeichnen, dass darüber mit „Ja“ oder „Nein“ abgestimmt werden kann. Das schriftlich zu formulierende Begehren muss eine Begründung und einen durchführbaren Deckungsvor-

schlag für die entstehenden Kosten oder Einnahmeausfälle enthalten. Die Begründung soll den Bürgern helfen, eine sachgerechte Entscheidung zu fällen, ob sie das Begehren mit ihrer Unterschrift unterstützen wollen oder nicht. Dabei sollten sich Umfang und Inhalt der Begründung nach den Sachverhalt des Begehrens richten. Wichtig ist, dass möglichst für jeden Bürger, der sich für die Belange der Gemeinde interessiert, auch schwierige Sachverhalte verständlich sind.

Ein Deckungsvorschlag für die bei Verwirklichung des Antrags entstehenden Kosten oder Einnahmeausfälle ist ebenfalls erforderlich. Über die Zulässigkeit des Antrags entscheidet der Verwaltungsausschuss. Ist er zulässig, muss der Rat ihn innerhalb von drei Monaten beraten; ein Anspruch auf eine Sachentscheidung besteht nicht.

An den Deckungsvorschlag werden hohe Anforderungen gestellt. Er muss nicht nur die Höhe der Kosten angeben, vielmehr muss es sich auch auf die Finanzierung der Beschaffungs- und Herstellungskosten sowie auf die Deckung der Folgekosten erstrecken. Hat z. B. eine Gemeinde ihre Kreditmöglichkeiten ausgeschöpft, dann ist der Deckungsvorschlag, einen Kredit aufzunehmen, nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht zu akzeptieren. Andererseits ist kein Deckungsvorschlag notwendig, wenn durch das Begehren Kosten eingespart werden oder dieses kostenneutrale Folgen hat.

Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens muss der Verwaltungsausschuss unverzüglich entscheiden. Während der Einwohnerantrag lediglich eine Anstoßfunktion für den Rat besitzt und deshalb eine großzügigere Interpretation seiner Zulässigkeit keine weitreichende Folgen hat, ist beim Bürgerbegehren die strikte Rechtsanwendung geboten, weil

die Zulässigkeit des Begehrens regelmäßig die Durchführung des Bürgerentscheids zur Folge hat.

Sollte der Verwaltungsausschuss die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens feststellen, können Bürger diese Entscheidung nur mittels einer Feststellungsklage anfechten, da es sich hier um eine kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeit handelt.

Im Falle der Zulässigkeit kann dagegen das Begehren nicht angefochten werden, auch nicht von Gegnern des verfolgten Anliegens, da sie in ihren Rechten nicht beeinträchtigt wurden. Den Beschluss des Verwaltungsausschusses überprüft die Kommunalaufsicht, um unnötige Bürgerentscheide und die damit verbundenen Kosten zu vermeiden.

Die Durchführung des Bürgerentscheids organisiert die Gemeinde. Gesetzlich ist nur vorgeschrieben, dass er nicht am Tage einer Kommunalwahl stattfinden darf und dass – wie beim Begehren – Stimmzettel zu verwenden sind, auf denen durch ein Kreuz mit „Ja“ oder „Nein“ abgestimmt wird. Die Erfolgchancen sind umso höher, je eindeutiger eine Partei oder Interessengruppe sich der Sache annimmt.

Falls das Bürgerbegehren zulässig ist, muss der Bürgerentscheid spätestens drei Monate nach der Entscheidung des Verwaltungsausschusses durchgeführt werden, es sei denn, der Rat entscheidet vollständig oder im Wesentlichen im Sinne der Begehrens. Regelt die Gemeinde die Angelegenheit vorher unabänderbar anders, geht der Bürgerentscheid ins Leere.

Dem Bürgerentscheid ist entsprochen, wenn die Mehrheit der gültigen Stimmen auf „Ja“ lautet und diese Mehrheit mindestens 25 v. H. der wahlberechtigten Einwohner beträgt. Dieses Zustimmungsquorum wird von den Anhän-

gern des Instruments Bürgerbegehren kritisiert, da dies insbesondere in den größeren Städten die Abstimmungsbereitschaft mindere. Außerdem fördere das Quorum die Boykottstrategie der Sachgegner, die ihre Nichtteilnahme an der Abstimmung wie eine Neinstimme wirken lassen könnten.

Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Ratsbeschlusses und kann vor Ablauf von zwei Jahren nur auf Antrag des Rates durch einen neuen Bürgerentscheid geändert werden. Die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit der Gemeinde ist bis zum Bürgerentscheid nicht eingeschränkt. Dennoch kann das langwierige Entscheidungsverfahren zu administrativen Effektivitätsverlusten sowie zu einer Verschiebung der politischen Gewichte zwischen den Bürgern und Rat und Verwaltung zu Lasten des Rats führen.

Beim Bürgerentscheid sind die Kriterien Partizipation vor allem wegen des Quorums nur relativ, Transparenz und Effizienz dagegen durchgehend hoch, es sei denn, der Entscheid scheitert.

In Niedersachsen lässt sich seit Einführung des Bürgerbegehrens eine nahezu konstante Anzahl von knapp zwanzig jährlich konstatieren, von denen jeweils ein Viertel positiv bzw. negativ entschieden sowie die Hälfte wegen Unzulässigkeit abgelehnt wurden.

7.3 Anregungen und Beschwerden

Mit der neuen Kommunalordnung wurde erstmals auf kommunaler Ebene auch ein Petitionsrecht zum Rat eingeführt, das für die Landesexekutive, zu der auch die Gemeinden gehören, durch die Niedersächsische Verfassung bereits vorgeschrieben war. Es bestand jedoch die Auffassung, der Rat sei keine Volksvertretung und für ihn träfe deshalb das allgemeine Petitionsrecht nicht zu.

Nunmehr hat jedermann, auch ein Minderjähriger, das Recht, sich mit Petitionen an den Rat, den Bürgermeister, den Verwaltungsausschuss oder einen sachlich zuständigen Fachausschuss zu wenden. Dabei ist die schriftliche Form zwingend vorgeschrieben.

Durch die Bestimmung der NGO ist dem Rat petitionsrechtlich eine Stellung verliehen worden, die die Parlamente verfassungsrechtlich schon lange besitzen. So hat der Rat als das Hauptorgan der Gemeinde die Möglichkeit, von Anregungen und Beschwerden auch dann zu erfahren, wenn sie Angelegenheiten betreffen, die nicht in seine Zuständigkeit fallen. Dadurch wird allerdings nicht die Entscheidungszuständigkeit verändert; dem Rat ist aber die Möglichkeit gegeben, sich im Rahmen seiner gesetzlichen Möglichkeiten einzuschalten.

Der Gemeindebevölkerung kann das Petitionsrecht als Instrument bürgerschaftlicher Teilhabe an der kommunalpolitischen Willensbildung dienen, insbesondere dann, wenn sie von Bürgerinitiativen als Sammel- oder Massenpetition eingesetzt wird.

Partizipation, Transparenz und Effizienz von Anregungen und Beschwerden sind hoch, wenn der Rat diese öffentlich erörtert und letztlich den Anregungen folgt.

7.4 Bürger- und Einwohnerbefragung

Die NGO gibt weiterhin Gemeinden die gesetzliche Grundlage, in einer bestimmten Angelegenheit nicht nur Meinungsumfragen durchzuführen, sondern die wahlberechtigten Einwohner auch umfassend zu befragen.

Derartige Bürgerbefragungen haben mit den Ratsreferenden in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein

gemeinsam, Initiativen des Rats zu sein, doch ist das Ergebnis der Befragungen im Gegensatz zu dem von Referenden unverbindlich.

Hauptzweck der Befragungen ist es, dem Rat bei der Gewinnung von Informationen zu helfen, um seine Meinungs- und Willensbildung und damit seine Entscheidungsfähigkeit zu verbessern. Gleichzeitig können derartige Befragungen das Interesse der Bürger an den die Gemeinde betreffenden Angelegenheiten erhöhen und damit ihr kommunalpolitisches Engagement stärken.

Allerdings gibt es auch Vorbehalte gegenüber der Bürgerbefragung. So kann der Rat mit diesem Instrument Druck auf den Bürgermeister und den Verwaltungsausschuss ausüben, wenn er Sachverhalte befragen lässt, die in den Kompetenzbereich dieser beiden Organe fallen. Bisher hat es freilich in Niedersachsen bei den wenigen Bürgerbefragungen solche Konfliktsituationen nicht gegeben.

7.5. Einwohnerversammlung

Bei wichtigen Planungen und Vorhaben in einer Gemeinde soll der Bürgermeister Einwohnerversammlungen für die gesamte Gemeinde bzw. für Teile des Gemeindegebietes einberufen, um die Einwohner rechtzeitig und ausreichend über die Grundlagen, Ziele und Auswirkungen der geplanten Vorhaben zu unterrichten und ihnen gleichzeitig die Möglichkeit zu einer umfassenden Erörterung zu geben.

Damit ist die Einwohnerversammlung ein wichtiges Diskussionsforum, zu dem auch die nicht wahlberechtigten Einwohner zugelassen sind. Dennoch ist dieses Partizipationsinstrument – verglichen mit ähnlichen Einrichtungen in anderen Bundesländern – recht schwach, denn sie findet nicht in regelmäßigen Abständen statt und lässt auch keine

Beschlüsse zu, die dem Rat Anregungen geben und von diesem in einer bestimmten Frist zu behandeln sind.

7.6 Beteiligung an der Bauleitplanung

Eine besondere Form der Beteiligung der Bürger ist die am Bauleitplanverfahren, die nach dem Baugesetz sowohl für den Flächennutzungsplan als auch für den Bebauungsplan vorgeschrieben ist. Dabei haben die Bürger bei der vorgezogenen Bürgerbeteiligung, die sich auf das Anfangsstadium eines Planungsvorhabens bezieht, und bei der förmlichen Bürgerbeteiligung nach Vorlage der Entwürfe der Bauleitpläne die Möglichkeit, ihre Vorstellungen einzubringen. Zu den Bürgern zählen dabei nach dem Baugesetz alle Personen, die durch den Bauleitplan betroffen sind, betroffen sein können oder irgendein Interesse an der Planung haben. Dies kann z. B. auch für einen Nichteinwohner gelten, der möglicherweise nur ein Grundstück in der Gemeinde hat.

Der Gemeinderat muss alle schriftlich vorgebrachten Anregungen prüfen und dann über Änderungen und Ergänzungen bis hin zur Aufhebung des Bauleitplans entscheiden. Dieses abschließende Entscheidungsrecht des Rats macht offenbar, dass den Bürgern nur eine begrenzte Mitwirkungsmöglichkeit an der Bauleitplanung gegeben ist. Andererseits kann eine nicht ordnungsgemäße Mitwirkung der Bürger an der Bauleitplanung dazu führen, dass höhere Verwaltungsbehörden den Plan nicht genehmigen und ihm damit die Rechtswirksamkeit verwehren.

7.7 Beiräte

Eine weitere Möglichkeit für die Bürger und insbesondere für bestimmte Gruppen der Einwohnerschaft, ihre spezifischen Belange dem Rat zu Gehör zu bringen, ist die Mitar-

beit in Beiräten. Zu ihnen zählen vorzugsweise Personengruppen, die gewöhnlich wenig Einflussmöglichkeiten auf die Gemeindeorgane haben und die deshalb als benachteiligt angesehen werden.

Dies sind vor allem alte Menschen und Ausländer, Kinder und Jugendliche, die erst durch die Mitarbeit in den Beiräten zusätzliche Beteiligungschancen an der Kommunalpolitik erhalten. So gibt es *Jugendgemeinderäte* in erster Linie in kleineren Gemeinden mit bis zu 30.000 Einwohnern. In diesen Beiräten werden Jugendliche und Kinder in konkrete Planungsprozesse der Gemeinde einbezogen, in Foren und an „Runden Tischen“ wird ihnen Gelegenheit zur Kritik gegenüber der Verwaltung und den Politikern gegeben und als Jugendparlament können sie sogar über eng begrenzte Beschlussrechte und Haushaltsmittel verfügen. Allerdings ist das Partizipationsinstrument Jugendbeirat und -parlament in Niedersachsen noch wenig entwickelt, denn es findet sich bisher noch in weniger als zwanzig Gemeinden, die sich ihrerseits auf 5 der insgesamt 38 Landkreise konzentrieren.

Weiter verbreitert sind die *Seniorenbeiräte*, die sich in fast 100 Gemeinden finden. Die Mitglieder dieser Beiräte können entweder in Urwahl von den Einwohnern, die in der Regel das 65. Lebensjahr vollendet haben, gewählt oder durch die Gemeinde berufen werden. Sie beraten und unterstützen u.a. die Träger der freien Wohlfahrtspflege und entsenden darüber hinaus einzelne Mitglieder in die Ratsausschüsse, insbesondere in den Sozialausschuss.

Für die Ausländer, die nicht Bürger von Mitgliedsstaaten der EU sind und damit kein Wahlrecht für die Gemeindevertretungen haben, gibt es in den niedersächsischen Gemeinden drei Einrichtungen, durch die sie ihren Belangen Gehör verschaffen können. Dazu gehören der Ausländerbeauftragte als Bediensteter der Gemeinde, der Ausländerausschuss als

Ausschuss des Rats und der Ausländerbeirat, dem als Initiativ- und Beratungsgremium keinerlei Entscheidungskompetenzen zustehen.

Da auch den Ausländerbeiräten eine gesetzliche Grundlage fehlt, ist deren politische Kompetenz, Zusammensetzung sowie Wahlrecht und Wahlmodus in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich. Manche Beiräte ähneln Verwaltungstreffen, andere Parlamenten ohne Entscheidungsbefugnis. Die meisten Beiräte haben jedoch ein Anhörungsrecht im Rat bei den die Ausländer betreffenden Angelegenheiten.

Die meisten dieser Ausländerbeiräte finden sich in den Großstädten. Die geringe Wahlbeteiligung zwischen 10 und 30 % lässt freilich gelegentlich Zweifel an deren Legitimität aufkommen.

Da die Beiräte in der NGO allerdings nicht erwähnt sind, fehlt ihnen eine rechtliche Grundlage. Sie bedürfen erst einer politischen Entscheidung des jeweiligen Rats, durch die ihre Kompetenzen und ihre personelle Besetzung festgelegt werden. Deshalb hängt es einerseits von der Sachkunde in den Beiräten, andererseits von der Haltung des Rats und der Verwaltung ab, welche reale Wirkung Empfehlungen von Beiräten entfalten können.

Die vorsichtige Haltung des Niedersächsischen Landtags gegenüber der Einführung von Beiräten, die auch durch die Empfehlungen der Enquete-Kommission gestützt wird, beruht auf der Sorge, die gesonderte Beteiligung einzelner Gruppen der Einwohnerschaft in Beiräten, gelegentlich auch „Nebengemeinderäte“ genannt, könne die Einbindung der verschiedenen Einzelinitiativen in die kommunale Gesamtpolitik und damit die Wahrnehmung der Gesamtverantwortung durch den Rat erschweren. Deshalb haben bis heute Vorschläge, die die gesetzliche Verpflichtung zur Einführung von

Beiräten vorsehen, im Niedersächsischen Landtag keine Mehrheit gefunden.

7.8 Projektorientierte Bürgerbeteiligung

Das geläufigste Beispiel für projektorientierte Bürgerbeteiligung ist die *kommunale Agenda 21*, die auf der Agenda 21 von Rio de Janeiro beruht. Ziel ist es, Bürger, örtliche Organisationen und die Privatwirtschaft auf Foren ins Gespräch miteinander zu bringen, um so die gesamte Bevölkerung in die Diskussion über die nachhaltige Entwicklung des Gemeinwesens, die weit über die Bauleitplanung hinausgeht, einzubeziehen.

7.9 Bewertung plebiszitärer Entscheidungsverfahren

Die Einführung erweiterter plebiszitärer Entscheidungsverfahren mit der Reform des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts von 1996 hat bis heute keine demokratische Massenmobilisierung in den niedersächsischen Gemeinden bewirkt. Zu groß ist der Aufwand für die Organisation und den Kommunikationsprozess, den die Initiatoren leisten müssen, um die plebiszitären Instrumente effektiv zu machen. Die Sorge, die Funktion der Räte könne ausgehöhlt werden, hat sich bisher in Niedersachsen nicht bestätigt.

Literaturhinweise

Detjen, Joachim: Demokratie in der Gemeinde
– Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik
in Niedersachsen, Hannover 2000.

Ipsen, Jörn: Niedersächsisches Kommunalrecht – Lehrbuch,
2. Aufl., Stuttgart 1999.

Thiele, Robert: Niedersächsische Gemeindeordnung.
Kommentar, 6. Aufl., Hannover 2002.

 Niedersachsen