

Der kommunale Hauptverwaltungsbeamte

Dr. Konstantin Setzer, Hagen*

I. Einführung.....	509
II. Funktionen und Kompetenzen im kommunalen Organisationsgefüge	509
1. Leitung der Verwaltung	510
a) Geschäft der laufenden Verwaltung	510
b) Rückholrecht und ausschließliche Zuständigkeit.....	511
c) Dringlichkeitsentscheidung.....	512
d) Besonderheiten auf Kreisebene	513
2. Vorsitz in der Vertretungskörperschaft.....	514
a) Aufnahme von Tagesordnungspunkten.....	514
b) Sitzungsleitung	515
3. Weitere Funktionen und Kompetenzen.....	516
a) Kontrollfunktion	516
b) Repräsentationsfunktion	517
c) Vertretungsfunktion	518
III. Einsetzung und Abberufung	519
1. Derzeitige Ausgestaltung der Direktwahl	520
a) Stimmgleichheit als besondere Konstellation	520
b) Fehlende Mehrheit bei einzigem Kandidaten als prekäre Konstellation.....	520
2. Verfassungsrechtliche Grenzen für eine Reform der Direktwahl	521
a) Abschaffung der Direktwahl	521
b) Zustimmungsquorum als Brandenburger Besonderheit	522
c) Mehrheitswahl mit einem einzigen Wahlgang.....	522
d) Verfassungsrechtliche Grundsätze für Prüfung und Praxis.....	523
3. Rahmenbedingungen des Abwahlverfahrens.....	524
a) Derzeitige Regelungen in Nordrhein-Westfalen	524
b) Äußerungsbefugnisse im Rahmen des Abwahlverfahrens.....	525

* Der Verf. ist Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht, und Rechtsdidaktik von Prof. Dr. Arne Pilniok an der FernUniversität in Hagen. Zuvor hat er an der Universität Münster bei Herrn Prof. Dr. Fabian Wittreck zur Direktwahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten promoviert. Im Februar 2025 erschien seine Dissertation bei Mohr Siebeck unter dem Titel „Das Mehrheitsprinzip als Optimierungsgebot für das Wahlrecht“.

c) Quoren aus verfassungsrechtlicher Perspektive.....	525
IV. Stellvertretung.....	526
a) Ehrenamtliche Stellvertreter für die Vorsitzendenfunktion	526
b) Allgemeiner Vertreter für die Verwaltungsleitungsfunktion.....	527
c) Widerspruchs- und Beanstandungsrecht als Grenzfall	527
V. Fazit	527

I. Einführung

Die (Ober-)Bürgermeister und Landräte werden gemeinhin als maßgebliche politische Akteure auf der kommunalen Ebene angesehen und stehen daher regelmäßig im öffentlichen Rampenlicht. In der juristischen (Ausbildungs-)Literatur fristen die kommunalen Hauptverwaltungsbeamten jedoch eher ein Schattendasein. In den entsprechenden Beiträgen zum Kommunalrecht werden sie allenfalls am Rande und hinsichtlich spezifischer Fragestellungen wie etwa dem Hausrecht oder dem Äußerungsrecht der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten thematisiert.¹ Dabei stellen sich interessante Rechtsfragen zu den Kompetenzen des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten, die diesem in der kommunalen Praxis eine hohe politische Bedeutung verleihen. Dies betrifft etwa ihre prinzipielle Zuständigkeit für die Geschäfte der laufenden Verwaltung oder für die Dringlichkeitsentscheidungen, aber auch für die Vorbereitung der Sitzungen sowie die Kontrolle und Umsetzung der getroffenen Beschlüsse der kommunalen Vertretung. Durch die zwei Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen zur ersatzlosen Abschaffung der Stichwahl sind ferner die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für etwaige Reformen des Bürgermeister- und Landratswahlsystems in den Fokus gerückt, die generelle Fragen zur Auslegung des Demokratieprinzips aufwerfen.² Schließlich lassen sich auch Vergleiche zu den monokratischen Ämtern auf staatlicher Ebene wie dem Bundeskanzler oder Bundespräsidenten ziehen.

Aus diesen Gründen sind vielfältige Fragestellungen denkbar, in denen der kommunale Hauptverwaltungsbeamte in einer Prüfungssituation thematisiert werden kann. Der vorliegende Beitrag zielt daher darauf ab, ein grundlegendes Verständnis für das Amt des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten, seine Einbindung in das kommunale Organisationsgefüge und seine verfassungsrechtlichen Bezugspunkte zu vermitteln. Dabei wird die geltende Rechtslage in Nordrhein-Westfalen unter Berücksichtigung der jüngsten Reform des Kommunalrechts³ zugrunde gelegt. Auf beachtliche Unterschiede zu anderen Bundesländern wird an gegebener Stelle hingewiesen.

II. Funktionen und Kompetenzen im kommunalen Organisationsgefüge

Der kommunale Hauptverwaltungsbeamte der Gemeinde ist mit Ausnahme von Hessen⁴ in allen Bundesländern das zweite Organ neben der kommunalen Vertretung (§ 40 Abs. 2 S. 1 GO NRW).⁵

¹ Vgl. etwa *Schlingloff*, ZJS 2022, 483.

² Siehe die Entscheidungen VerfGH NRW NVwZ 2009, 1096 und VerfGH NRW NVwZ-RR 2020, 1097.

³ Siehe Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher und weiterer Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vom 10. Juli 2025, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 16.7.2025, Nr. 32, S. 617 f.

⁴ In Hessen ist nach der klassischen Magistratsverfassung anstelle dieses monokratischen Amtes der Gemeindevorstand gem. §§ 65 ff. HGO als Kollegialorgan zweites Organ der Gemeinde.

⁵ Siehe für Baden-Württemberg § 23 BWGemO, für Bayern Art. 34 ff. BayGO, für Brandenburg §§ 51 ff. BbgKVerf, für Mecklenburg-Vorpommern § 21 KV MV, für Niedersachsen § 7 Abs. 1 NKomVG, für Rheinland-Pfalz § 28

In Nordrhein-Westfalen fungiert der Bürgermeister in einer Doppelfunktion sowohl als Repräsentant und Vorsitzender des Rates (§ 40 Abs. 2 S. 3 und 4 GO NRW) als auch als Leiter der Gemeindeverwaltung (§ 62 Abs. 1 S. 2 und 3 GO NRW). Entsprechendes gilt für den Landrat, wie sich aus der Vorschrift des § 25 KrO NRW ableiten lässt. In kreisfreien Städten trägt der kommunale Hauptverwaltungsbeamte zur Abgrenzung gegenüber den „Bezirksbürgermeistern“ die Bezeichnung „Oberbürgermeister“ (§ 40 Abs. 2 S. 3 GO NRW), die entsprechend in Klausuren bestenfalls mit Normverweis zu verwenden ist. Etwaige Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Organen werden in prozessualer Hinsicht als Kommunalverfassungsstreit ausgetragen, der bereits Gegenstand anderer Beiträge dieser Zeitschrift war und daher hier nicht vertieft wird.⁶

1. Leitung der Verwaltung

In Nordrhein-Westfalen besteht für den Rat eine grundsätzliche Allzuständigkeit, die sich aus der Generalklausel des § 41 Abs. 1 S. 1 GO NRW ergibt.⁷ Diese Norm begründet die Kompetenz des Rates, während der Katalog des § 41 Abs. 1 S. 2 GO NRW für gewisse Angelegenheiten die Unübertragbarkeit anordnet und insoweit die ausschließliche Zuständigkeit des Rates statuiert. Für die übrigen Angelegenheiten kann der Rat die Zuständigkeit auf den Bürgermeister ausdrücklich durch Beschluss übertragen (§ 41 Abs. 2 S. 1 GO NRW) oder sie gelten als Geschäfte der laufenden Verwaltung auf den Bürgermeister übertragen, soweit sich der Rat nicht eine eigene Entscheidung vorbehält (§ 41 Abs. 3 GO NRW). In den meisten anderen Bundesländern ist hingegen der Bürgermeister generell für Geschäfte der laufenden Verwaltung zuständig.⁸

a) Geschäft der laufenden Verwaltung

Die Figur des Geschäfts der laufenden Verwaltung kann prinzipiell in zwei Fallgestaltungen auftreten. Einerseits kann diese im Innenverhältnis relevant werden, wenn ein Teil des Rates die Kompetenz des Bürgermeisters für eine Maßnahme anzweifelt und einen Kommunalverfassungsstreit anstrengt.⁹ Andererseits kann diese aber auch im Außenverhältnis bedeutsam werden, etwa wenn die Rechtmäßigkeit einer Versagung einer Sondernutzungserlaubnis aufgrund einer Ermessensrichtlinie zu prüfen ist, die ohne Ratsbeschluss durch den Bürgermeister aufgestellt worden ist.¹⁰ Beim Geschäft der laufenden Verwaltung handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der der vollen gerichtlichen Überprüfung unterliegt.¹¹ Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen „fallen die nach Regelmäßigkeit und Häufigkeit üblichen Geschäfte darunter, deren Erledigung nach feststehenden Grundsätzen ‚auf eingefahrenen Gleisen‘ erfolgt und die für die Gemeinde unter Berücksichtigung ihrer Größe und Finanzkraft weder wirtschaftlich noch grundsätzlich von wesentlicher Bedeutung sind.“¹² Auf dieser Grundlage entschied das Oberverwal-

Abs. 1 S. 1 GemO RhPfl, für Saarland § 29 Abs. 1 SaarlKSVG, für Sachsen § 1 Abs. 4 SächsGO, für Sachsen-Anhalt § 7 Abs. 1 KVG LSA, für Schleswig-Holstein § 7 GO SH und für Thüringen § 22 Abs. 1 S. 1 ThürKO.

⁶ Siehe dazu Otto, ZJS 2015, 381; Schlingloff, ZJS 2022, 483 (483 f.).

⁷ Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. 2024, Rn. 155; Frenzen/Kolbes, in: BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: 15.1.2026, GO NRW § 41 Rn. 6 ff.

⁸ Vgl. etwa Art. 37 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BayGO oder § 44 Abs. 2 S. 1 BWGemO; im Überblick Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 9 Rn. 98.

⁹ Dazu Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 9 Rn. 101.

¹⁰ Siehe OVG NRW DVBl 2019, 1217 (1218).

¹¹ OVG NRW DVBl 2019, 1217 (1218); Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 9 Rn. 101.

¹² OVG NRW DVBl 2019, 1217 (1218).

tungsgericht, dass die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen ein Geschäft der laufenden Verwaltung darstellt, während der Erlass allgemeiner Ermessensrichtlinien, die für alle künftigen Entscheidungen gelten und damit einen allgemeinverbindlichen Charakter aufweisen, in die Zuständigkeit des Gemeinderates fällt.¹³

Ebenso dürfte die im Rahmen des sog. Bauturbos eingeführte Zustimmungserteilung gem. § 36a BauGB dem Gemeinderat obliegen. Zwar fällt diese nicht unter die ausschließliche Zuständigkeit des Gemeinderates gem. § 41 Abs. 1 lit. g GO NRW, da es sich nicht um einen Satzungsbeschluss handelt, der allgemeinverbindliche Wirkung entfaltet, sondern lediglich die andernfalls erforderliche Bauleitplanung im Hinblick auf ein einzelnes Vorhaben ersetzt.¹⁴ Aufgrund dieser Ersetzungsfunktion der Zustimmung gem. § 36a BauGB, die der Sicherung der Planungshoheit der Kommune im Rahmen des Bauturbos dient, ist sie aber auch nicht als Geschäft der laufenden Verwaltung anzusehen.¹⁵ Aufgrund der eintretenden Zustimmungsfiktion nach Ablauf der Dreimonatsfrist gem. § 36a Abs. 1 S. 4 BauGB könnte in der Praxis allerdings häufig die Übertragung dieser Angelegenheit auf einen Ausschuss oder den Bürgermeister gem. § 41 Abs. 2 GO NRW erfolgen.

In der Prüfungssituation genügt die Kenntnis des Grundsatzes, dass es sich um regelmäßige und häufig typisiert zu erledigende Geschäfte handelt, die keine generelle Wirkung oder hohe Bedeutung wirtschaftlicher oder politischer Art aufweisen. Dies ist stets im Hinblick auf die konkrete Gemeinde anhand ihrer Größe, Struktur und Finanzkraft zu beurteilen.¹⁶ Daher kann dieselbe Angelegenheit in einer Großstadt eine finanziell unbedeutende, täglich auftretende Angelegenheit darstellen und als Geschäft der laufenden Verwaltung einzuordnen sein, während dies in einer kleinen Gemeinde nicht der Fall ist. Maßgeblich ist daher für die Annahme eines Geschäfts der laufenden Verwaltung, dass es sich für die betreffende Gemeinde um ein übliches, routinemäßig zu erledigendes Geschäft handelt, das keine grundsätzliche Relevanz über den Einzelfall hinaus entfaltet.¹⁷

b) Rückholrecht und ausschließliche Zuständigkeit

Infolge des Grundsatzes der Allzuständigkeit des Rates verfügt dieser entsprechend des § 41 Abs. 3 GO NRW über ein Rückholrecht, sodass er die Entscheidung über Geschäfte der laufenden Verwaltung an sich ziehen und selbst treffen kann.¹⁸ In dieser Hinsicht sind die Ausnahmen von der Allzuständigkeit zu beachten, soweit Angelegenheiten ausdrücklich dem Bürgermeister durch Gesetz zugewiesen werden (§ 62 Abs. 3 GO NRW). Dem kommunalen Hauptverwaltungsbeamten obliegt in dieser Hinsicht gem. § 62 Abs. 1 S. 2 GO NRW die Leitung, Beaufsichtigung und Organisation der Verwaltung. Hieraus folgt sein Entscheidungsrecht über die innere Verwaltungsgliederung als auch der Verteilung der Dienstgeschäfte im Einzelnen.¹⁹ Zugleich ist er der Dienstvorgesetzte der Verwaltungsmitarbeiter (§ 73 Abs. 2 GO NRW) und trifft grundsätzlich die dienst- und arbeitsrechtlichen Entscheidungen (§ 73 Abs. 3 S. 1 GO NRW). Diese Organisations- und Personalhoheit des Bürgermeisters wird allerdings insbesondere durch das Recht des Rates zur Wahl der Beigeordneten (§ 71 Abs. 1 S. 3 GO NRW), zur Bestellung des allgemeinen Vertreters des Bürgermeisters (§ 68 Abs. 1 S. 1 GO NRW)

¹³ Siehe OVG NRW DVBl 2019, 1217 (1218 f.); *Hebeler*, JA 2020, 159 (160).

¹⁴ *Schröer/Sunnus*, NVwZ 2025, 1973 (1975).

¹⁵ So auch *Schröer/Sunnus*, NVwZ 2025, 1973 (1975).

¹⁶ *Burgi*, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 13 Rn. 23; *Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 9 Rn. 99.

¹⁷ *Hebeler*, JA 2020, 159 (160); *Becker*, in: *Smith/Bender*, Recht der kommunalen Wahlbeamten, 2016, S. 339 (364).

¹⁸ *Dietlein/Hellermann*, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. 2024, Rn. 191; *Frenzen/Kolbes*, in: *BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen*, Stand: 15.1.2026, GO NRW § 41 Rn. 36 f.

¹⁹ Vgl. *Dietlein/Hellermann*, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. 2024, Rn. 187.

sowie zur Festlegung der Geschäftskreise der Beigeordneten, die zumindest grundsätzlich dem Einvernehmen des Bürgermeisters bedarf (§ 73 Abs. 1 S. 1 GO NRW), eingeschränkt. Die Beigeordneten verfügen über eigenständige Führungsverantwortung in ihrem Geschäftsbereich und sind berechtigt abweichende Meinungen vorzubringen (§ 70 Abs. 4 S. 2 GO NRW). Allerdings entscheidet bei Meinungsverschiedenheiten der Bürgermeister (§ 70 Abs. 4 S. 1 GO NRW).

An dieser Stelle könnte sich in einer mündlichen Prüfung eine vergleichende Betrachtung mit der Organisation der Bundesregierung anschließen. Insoweit besteht eine Ähnlichkeit zum Verhältnis von Beigeordneten und Bürgermeister dahingehend, dass den Bundesministern in ihren Geschäftsbereichen gem. Art. 65 S. 2 GG die Ressortkompetenz zukommt, wobei der Kanzler gem. Art. 65 S. 1 GG über die grundlegende Richtlinienkompetenz verfügt. Hinsichtlich der Personalkompetenz ist der Bürgermeister hingegen aufgrund der Wahl der Beigeordneten durch den Rat deutlich stärker beschränkt, weil die Minister gem. Art. 64 Abs. 1 GG auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen werden müssen.²⁰

Der Bürgermeister ist zur Stellungnahme in den Sitzungen des Rates und der Ausschüsse berechtigt und auf Verlangen verpflichtet (§ 69 GO NRW). Ferner obliegt ihm die Vorbereitung der Beschlüsse des Rates, der Bezirksvertretung und der Ausschüsse (§ 62 Abs. 2 S. 1 GO NRW) sowie deren Durchführung (§ 62 Abs. 2 S. 2 GO NRW).²¹ Damit ist er in der politischen Realität nicht bloß ein ausführendes Organ, sondern kann faktisch erheblichen Einfluss auf die Entscheidung und dessen Umsetzung nehmen.²² Eine Besonderheit stellt die Durchführung von Weisungen (§ 62 Abs. 2 S. 2 GO NRW) im Rahmen von Auftragsangelegenheiten (§ 132 GO NRW) und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (§ 3 Abs. 2 GO NRW) dar, die allein dem kommunalen Hauptverwaltungsbeamten obliegen.²³ Ein prüfungsrelevantes Beispiel für solche Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind die Aufgaben der örtlichen Ordnungsbehörden gem. § 3 Abs. 1 OBG NRW. Schließlich obliegt dem kommunalen Hauptverwaltungsbeamten auch die Ausübung des allgemeinen Hausrechts in den Dienstgebäuden. Dies lässt sich entweder auf die Annexkompetenz zur ordnungsgemäßen Erfüllung der ihm obliegenden Verwaltungsaufgaben oder auf ein verwaltungsprivatrechtliches Hausrecht an öffentlichen Sachen analog §§ 903, 1004 BGB stützen.²⁴

c) Dringlichkeitsentscheidung

Eine besondere Kompetenz steht dem Bürgermeister in Gestalt der sog. Dringlichkeitsentscheidungen zu, die er in Nordrhein-Westfalen gem. § 60 Abs. 1 S. 2 GO NRW gemeinsam mit einem Ratsmitglied treffen kann.²⁵ Dies setzt voraus, dass bei einer Angelegenheit, die in die Zuständigkeit des Rates fällt, sowohl die Einberufung des Rates als auch des Hauptausschusses nicht rechtzeitig möglich ist und die Entscheidung nicht aufgeschoben werden kann, weil sonst erhebliche Nachteile oder Gefahren entstehen können (§ 60 Abs. 1 S. 2 GO NRW). Eine entsprechende Regelung findet sich in § 60 Abs. 2 GO NRW für die Angelegenheiten, die einem Ausschuss zur Entscheidung übertragen sind. Es handelt

²⁰ In diesem Sinne auch *Schmitz*, JuS 2020, 1027 (1031).

²¹ Entsprechendes gilt auch in den anderen Bundesländern, vgl. *Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 9 Rn. 107.

²² Speziell zum Entscheidungsspielraum bei der Beschlussvorbereitung *Becker*, in: Smith/Bender, Recht der kommunalen Wahlbeamten, 2016, S. 339 (368 f.); *Heinisch*, in: BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: 15.10.2025, GO NRW § 62 Rn. 43 ff.

²³ In diesem Sinne *Becker*, in: Smith/Bender, Recht der kommunalen Wahlbeamten, 2016, S. 339 (368).

²⁴ Dazu näher *Schlingloff*, ZJS 2022, 483 (489); *Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 10 Rn. 50.

²⁵ In einigen Bundesländern wie in Bayern (Art. 37 Abs. 3 BayGO) und Baden-Württemberg (§ 43 Abs. 4 BWGemO) kann der Bürgermeister Dringlichkeitsentscheidungen sogar allein treffen.

sich bei den Voraussetzungen „erheblichen Nachteile oder Gefahren“ um unbestimmte Rechtsbegriffe ohne Beurteilungsspielraum²⁶, zu denen keine näheren Kenntnisse erforderlich sind. Als Transferleistung sollten die aus dem Gefahrenabwehrrecht oder dem einstweiligen Rechtsschutz bekannten Grundsätze herangezogen und auf die Situation der kommunalen Selbstverwaltung übertragen werden. Danach darf eine Dringlichkeitsentscheidung nach Inhalt, Umfang und Dauer nur soweit reichen, wie diese für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung zwingend erforderlich ist.²⁷ Eine Dringlichkeitsentscheidung ist gem. § 60 Abs. 1 S. 3 GO NRW anschließend dem Rat zur Entscheidung über die Genehmigung vorzulegen. Bei der Verweigerung kommt prinzipiell eine Haftung des Bürgermeisters und des Ratsmitgliedes unter den Voraussetzungen des § 43 Abs. 4 GO NRW in Betracht.²⁸ Der Rat kann sie auch noch aufheben, solange keine außenwirksamen Folgen durch die Begründung von Rechten Dritter eingetreten sind (§ 60 Abs. 1 S. 4 GO NRW).

d) Besonderheiten auf Kreisebene

Die nordrhein-westfälische Kreisordnung sieht kein Prinzip der Allzuständigkeit des Kreistages vor, sondern weist ihm die Zuständigkeit in § 26 Abs. 1 KrO NRW lediglich für bestimmte Angelegenheiten zu. Neben den ausschließlich zugewiesenen Kompetenzen nach § 26 Abs. 1 S. 2 KrO NRW fallen darunter Angelegenheiten des Kreises, die ihrer Bedeutung nach einer Entscheidung des Kreistages bedürfen oder die er sich vorbehält, soweit das Gesetz keine ausschließliche Zuständigkeitsregelung zugunsten eines anderen Organs trifft (§ 26 Abs. 1 S. 1 KrO NRW). Der insoweit maßgebliche Unterschied zur Gemeindeebene besteht demnach darin, dass kein Rückholrecht des Kreistages besteht, sondern die Geschäfte der laufenden Verwaltung dem Landrat als originäre Zuständigkeit gem. § 42 lit. a KrO NRW obliegen.²⁹ Für die Kompetenz zu Dringlichkeitsentscheidungen des Landrats mit einem Kreistagsmitglied trifft § 50 Abs. 3 KrO NRW eine mit § 60 Abs. 1 GO NRW inhaltsgleiche Regelung. Auch im Übrigen gelten ähnliche Regelungen für die Kompetenzen und Aufgaben des Landrats.

Eine Besonderheit stellt der Kreisausschuss als weiteres Organ des Kreises dar.³⁰ Diesem steht nicht nur wie dem Hauptausschuss auf Gemeindeebene eine Eilkompetenz zu (§ 50 Abs. 3 S. 1 KrO NRW), sondern er beschließt auch über alle Angelegenheiten, die weder dem Kreistag noch dem Landrat vorbehalten bzw. übertragen sind (§ 50 Abs. 1 S. 1 KrO NRW) und übt auch weitere ausdrücklich gesetzlich zugewiesene Kompetenzen in Gestalt von Vorbereitungs- und Überwachungsaufgaben (§ 50 Abs. 1 S. 2 KrO NRW), Entscheidungen über die Planung des Landrats von besonders bedeutsamen Verwaltungsaufgaben (§ 50 Abs. 2 S. 1 KrO NRW) sowie Zustimmungsvorbehalte bei der Tätigkeit des Landrats als untere staatliche Verwaltungsbehörde (§§ 59 Abs. 1 S. 2 und 61 Abs. 1 S. 3 KrO NRW) aus.

In dieser Hinsicht ist besonders zu beachten, dass der Landrat eine Doppelfunktion aufweist und neben seiner Rolle als kommunaler Hauptverwaltungsbeamter zugleich im Wege der Organleihe als untere staatliche Verwaltungsbehörde gem. §§ 58 ff. KrO NRW tätig sein kann.³¹ Entsprechende Regelungen existieren auch in den anderen Bundesländern.³² Diese Differenzierung ist etwa für den richtigen Klagegegner gem. § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO oder den richtigen Anspruchsgegner beim Amts-

²⁶ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 9 Rn. 96.

²⁷ In diesem Sinne Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 9 Rn. 96.

²⁸ Siehe dazu Becker, in: Smith/Bender, Recht der kommunalen Wahlbeamten, 2016, S. 339 (382).

²⁹ Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. 2024, Rn. 351.

³⁰ Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. 2024, Rn. 352.

³¹ Siehe dazu Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. 2024, Rn. 351.

³² Im Überblick Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 19 Rn. 48 ff.

haftungsanspruch gem. § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG relevant, da bei der Aufgabenwahrnehmung durch den Landrat als untere staatliche Verwaltungsbehörde der Rechtsträger nicht der Kreis, sondern das Land ist.³³ Prüfungsrelevantes Beispiel ist insoweit die Zuständigkeit des Landrats als Kreispolizeibehörde gem. § 2 Abs. 1 Nr. 2 POG NRW.

2. Vorsitz in der Vertretungskörperschaft

Neben seiner Stellung als eigenständiges Organ ist der (Ober-)Bürgermeister bzw. Landrat in Nordrhein-Westfalen zugleich kraft Gesetzes Mitglied und Vorsitzender der Vertretung (§ 40 Abs. 2 S. 2 und 4 GO NRW/§ 25 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 KrO NRW), in der ihm auch grundsätzlich ein Stimmrecht zusteht (§ 40 Abs. 2 S. 5 GO NRW/§ 25 Abs. 2 S. 3 KrO NRW), soweit dies nicht in den aufgezählten Fällen ausgeschlossen ist (§ 40 Abs. 2 S. 6 GO NRW/§ 25 Abs. 2 S. 4 KrO NRW). In einigen Bundesländern ist hingegen nicht zwingend der kommunale Hauptverwaltungsbeamte zugleich der Vorsitzende, sondern dieser wird stattdessen von der Vertretung aus ihrer Mitte heraus gewählt.³⁴ In Nordrhein-Westfalen führt der Bürgermeister hingegen kraft Gesetzes auch den Vorsitz im Hauptausschuss (§ 57 Abs. 3 S. 1 GO NRW) und der Landrat den Vorsitz im Kreisausschuss (§ 51 Abs. 3 S. 1 KrO NRW).

a) Aufnahme von Tagesordnungspunkten

Als Vorsitzender beruft er die Vertretung ein (§ 47 Abs. 1 S. 1 GO NRW/§ 32 Abs. 1 S. 1 KrO NRW) und setzt die Tagesordnung fest (§ 48 Abs. 1 S. 1 GO NRW/§ 33 Abs. 1 S. 1 KrO NRW). Unter der Voraussetzung des § 47 Abs. 1 S. 3 GO NRW bzw. § 32 Abs. 1 S. 3 KrO NRW ist er zur Einberufung und im Fall des § 48 Abs. 1 S. 2 GO NRW bzw. § 33 Abs. 1 S. 2 KrO NRW zur Aufnahme von Vorschlägen auf die Tagesordnung verpflichtet. Hinsichtlich eines formell ordnungsgemäß beantragten Tagesordnungspunktes steht ihm nach herrschender Auffassung in allen Bundesländern allenfalls ein äußerst eingeschränktes materielles Prüfungsrecht zu, das lediglich Extremfälle in Gestalt offensichtlich unsinniger, rechtsmissbräuchlicher oder strafbarer Inhalte erfasst.³⁵ Daher kann er die Aufnahme eines Tagesordnungspunktes nicht verweigern, wengleich dessen Gegenstand nicht in die Verbandskompetenz der Gemeinde bzw. des Kreises gem. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG fällt.³⁶ Denn sowohl der Wortlaut der Regelung „hat aufzunehmen“ als auch die Systematik der ausdrücklich geregelten Kontrollbefugnisse, die auf eine nachträgliche Überprüfung gerichtet sind (§ 54 Abs. 2 und §§ 119 ff. GO NRW bzw. § 39 Abs. 2 KrO NRW und § 57 Abs. 3 KrO NRW i.V.m. §§ 119 ff. GO NRW), sprechen gegen eine präventive Kontrollbefugnis.³⁷ Es wäre zudem auch mit dem Zweck der Vorschrift unvereinbar, weil der darin verankerte Minderheitenschutz nicht durch den kommunalen Hauptverwaltungsbeamten ausgehebelt werden darf und es in erster Linie dem Willensbildungsorgan in der Beratung obliegen soll, die materielle Rechtmäßigkeit zu erörtern und zu prüfen.³⁸ Der Bürgermeister kann daher lediglich bei Beratung des Tagesordnungspunktes im Rahmen seiner Verhandlungsleitung auf die seiner Auffas-

³³ Speziell für die Haftung des Landes gem. § 839 BGB in diesem Fall *Papier/Shirvani*, in: MüKo-BGB, Bd. 7, 9. Aufl. 2024, § 839 Rn. 440.

³⁴ Siehe etwa für Hessen § 57 HGO und § 31 HKO sowie für Niedersachsen § 61 NKomVG. Zum weiteren Überblick *Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 9 Rn. 62 und § 19 Rn. 17.

³⁵ OVG NRW NVwZ 1984, 325 (326); SächsOVG NVwZ-RR 2023, 731 (731 f.); *Heusch/Kolbe*, NVwZ 2023, 1628 (1628).

³⁶ OVG NRW NVwZ 1984, 325 (326 f.); *Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 10 Rn. 20.

³⁷ Siehe dazu *Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 10 Rn. 20. In diesem Sinne auch explizit zur inhaltsgleichen Regelung OVG NRW NVwZ 1984, 325 (326); SächsOVG NVwZ-RR 2023, 731 (731 f.).

³⁸ In diesem Sinne OVG NRW NVwZ 1984, 325 (326); *Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 10 Rn. 20.

sung nach bestehende Rechtswidrigkeit – etwa wegen Überschreitung der Verbandskompetenz – hinweisen. Sofern der Rat dennoch einen Beschluss fasst, hat er diesen zu beanstanden.

b) Sitzungsleitung

Ferner leiten der (Ober-)Bürgermeister und der Landrat als Vorsitzender der Vertretung die Sitzung und üben die Ordnung sowie das Hausrecht in der Sitzung aus (§ 51 Abs. 1 GO NRW/§ 36 Abs. 1 KrO NRW). Letzteres ist gegenüber dem bereits erörterten allgemeinen Hausrecht außerhalb der Sitzung abzugrenzen. Ferner ist eine Differenzierung zwischen der Ausübung der Ordnungsgewalt und des Hausrechts in den Sitzungen geboten. Die Ordnungsgewalt übt der kommunale Hauptverwaltungsbeamte gegenüber Mitgliedern der Vertretung aus und es handelt sich insoweit mangels Außenwirkung nicht um einen Verwaltungsakt, sodass hiergegen die Feststellungsklage als kommunaler Verfassungsstreit die statthafte Klageart wäre.³⁹ Deren Zulässigkeit setzt die Einlegung und Entscheidung über den Einspruch des Mitglieds gem. § 51 Abs. 5 GO NRW bzw. § 36 Abs. 5 KrO NRW voraus.⁴⁰ Hingegen wird das Hausrecht in der Sitzung gegenüber Zuhörern als Dritten ausgeübt, sodass eine Außenwirkung und mithin ein Verwaltungsakt vorläge, weshalb nach regelmäßig eingetretener Erledigung eine Fortsetzungsfeststellungsklage statthaft wäre.⁴¹

Die Tatbestandsvoraussetzung für ein Einschreiten ist die Störung der Ordnung. Diese ist entsprechend des Normzwecks auszulegen, die Funktionsfähigkeit und Effektivität der kommunalen Vertretung sowie die Rechte der übrigen Mandatsträger sicherzustellen.⁴² Beim Einschreiten gegen Äußerungen von Mitgliedern der kommunalen Vertretung besteht ein Spannungsverhältnis zwischen der Sitzungsgewalt des Vorsitzenden und dem statusrechtlich durch § 43 Abs. 1 GO NRW bzw. § 28 Abs. 1 KrO NRW geschützten Recht des Ratsmitglieds zur freien Rede, die im Rahmen der politischen Auseinandersetzung typischerweise auch von Übertreibungen, Zuspitzungen und Polemik lebt.⁴³ Die Grenze zur Verletzung der Ordnung in der Vertretung ist demnach erst „dort erreicht, wo es sich nicht mehr um eine inhaltliche Auseinandersetzung handelt, sondern eine bloße Provokation im Vordergrund steht oder wo es um die schiere Herabwürdigung anderer oder die Verletzung von Rechtsgütern Dritter geht“⁴⁴.

Für die Durchsetzung der Ordnung stehen dem Vorsitzenden abgestufte Maßnahmen zur Verfügung, die in den neu geregelten § 51 Abs. 2–4 GO NRW und § 36 Abs. 2–4 KrO NRW nunmehr unmittelbar gesetzlich ausgestaltet werden. Die mildeste Maßnahme stellt danach der Ordnungsruf dar (Abs. 2 S. 2). Nach dem dritten Ruf zur Ordnung oder zur Sache erfolgt die Maßnahme der Wortentziehung (Abs. 2 S. 5). Unabhängig vom Ordnungsruf kann bei nicht nur geringfügiger Verletzung der Ordnung oder Würde ein Ordnungsgeld verhängt werden (Abs. 3). Wegen gröblicher Verletzung der Ordnung kann sogar ein Sitzungsausschluss verfügt werden (Abs. 4). Diese einschneidende Ordnungsmaßnahme des Ausschlusses setzt eine Störung der Sitzung voraus, die in ihrer Quantität

³⁹ OVG NRW NVwZ-RR 2018, 318 (318 Rn. 25); *Dietlein/Hellermann*, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. 2024, Rn. 168.

⁴⁰ *Rohde*, in: BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: 15.1.2026, GO NRW § 51 Rn. 25.

⁴¹ *Schlingloff*, ZJS 2022, 483 (489); *Dietlein/Hellermann*, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. 2024, Rn. 169.

⁴² OVG NRW NVwZ-RR 2018, 318 (319 f. Rn. 41); *Rohde*, in: BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: 15.1.2026, GO NRW § 51 Rn. 11.

⁴³ OVG NRW NVwZ-RR 2018, 318 (320 Rn. 42); *Becker*, in: Smith/Bender, Recht der kommunalen Wahlbeamten, 2016, S. 339 (406).

⁴⁴ Prägnant OVG NRW NVwZ-RR 2018, 318 (320 Rn. 43).

oder Qualität die Grenzen der Zumutbarkeit in erheblichem Maße überschreitet.⁴⁵ Weitere konkretisierende Regelungen zur Ausübung der Ordnungsgewalt können gem. § 51 Abs. 6 GO NRW bzw. § 36 Abs. 6 KrO NRW in der Geschäftsordnung getroffen werden.

3. Weitere Funktionen und Kompetenzen

Schließlich übt der kommunale Hauptverwaltungsbeamte auch eine Kontroll-, Repräsentations- und Vertretungsfunktion aus. Da diese Funktionen auf den ersten Blick nicht eindeutig der Rolle als Leiter der Verwaltung oder als Vorsitzender der kommunalen Vertretung zugeordnet werden können, werden sie im Folgenden separat betrachtet.

a) Kontrollfunktion

Zunächst steht dem kommunalen Hauptverwaltungsbeamten in Nordrhein-Westfalen ein politisches Kontrollrecht in Gestalt des Widerspruchsrechts gem. § 54 Abs. 1 GO NRW bzw. § 39 Abs. 1 KrO NRW zu, das im Falle der Ausübung aufschiebende Wirkung entfaltet und zur erneuten Behandlung durch den Rat oder Kreistag führt.⁴⁶ Im Hinblick auf Ausbildung und Praxis relevanter ist die Pflicht zur Beanstandung von rechtswidrigen Beschlüssen gem. § 54 Abs. 2 GO NRW bzw. § 39 Abs. 2 KrO NRW, die auch in allen anderen Bundesländern vorgesehen ist.⁴⁷ Die Beanstandung hat aufschiebende Wirkung und führt – soweit der Rat bzw. der Ausschuss nach erneuter Behandlung an seinem Beschluss festhält – zur Einholung der Entscheidung der Aufsichtsbehörde (§ 54 Abs. 2 S. 4 GO NRW/§ 39 Abs. 2 S. 4 KrO NRW). Dies eignet sich als Klausuraufhänger, weil im materiellen Schwerpunkt die Rechtmäßigkeit eines Ratsbeschlusses, prozessual aber eine Anfechtungsklage gegen die als Verwaltungsakt gegenüber der Gemeinde oder dem Kreis ergehende Aufhebungsentscheidung zu prüfen ist.⁴⁸ Auch in diesem Prozess fungiert der kommunale Hauptverwaltungsbeamte gem. § 62 Abs. 3 VwGO als Vertreter der Gemeinde bzw. des Kreises und muss sich dabei nach dem Willen der Vertretung richten, wengleich er selbst durch die Beanstandung des Beschlusses seine gegenteilige Auffassung zum Ausdruck gebracht hat.⁴⁹ Wenn hingegen die Aufsichtsbehörde die Beanstandung zurückweist und keine Aufhebung vornimmt, hat der kommunale Hauptverwaltungsbeamte den getroffenen Beschluss auszuführen, ohne die Möglichkeit zu haben, Rechtsmittel zu ergreifen.⁵⁰

In einer Prüfung könnte auch die Frage auftauchen, wie der kommunale Hauptverwaltungsbeamte einen aus seiner Sicht rechtswidrigen Bürgerentscheid verhindern könnte. Wengleich der Bürgerentscheid einen Beschluss der kommunalen Vertretung ersetzt (§ 26 Abs. 8 S. 1 GO NRW/§ 23 Abs. 8 S. 1 KrO NRW), kann er diesen selbst nicht mehr beanstanden. Dies folgt bereits aus dem Wortlaut des Beanstandungsrechts, das einen Beschluss der Vertretung verlangt. Vor allem ergibt sich dies auch aus der Systematik und dem Zweck der Vorschriften. Zunächst ist eine erneute Bestätigung i.S.v. § 54 Abs. 2 S. 4 GO NRW/§ 23 Abs. 2 S. 4 KrO NRW bei einem Bürgerentscheid nicht statthaft.⁵¹ Überdies wäre die möglicherweise erfolgreiche Beanstandung nach der vollständigen und aufwän-

⁴⁵ In diesem Sinne *Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 10 Rn. 48.

⁴⁶ Dieses Widerspruchsrecht existiert nicht in allen Bundesländern, siehe dazu *Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 10 Rn. 84.

⁴⁷ Vgl. *Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 10 Rn. 82 f.; *Burgi*, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 13 Rn. 18.

⁴⁸ *Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 10 Rn. 87.

⁴⁹ Dazu *Burgi*, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 13 Rn. 19.

⁵⁰ *Becker*, in: Smith/Bender, Recht der kommunalen Wahlbeamten, 2016, S. 339 (387).

⁵¹ *Peters*, in: BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: 15.1.2026, GO NRW § 26 Rn. 100.1.

digen Durchführung des gestuften Verfahrens des Bürgerentscheids zweckwidrig. Das Gesetz sieht vielmehr eine vorgelagerte, umfassende Rechtsprüfung im Rahmen der Entscheidung der kommunalen Vertretung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens vor.⁵² Der kommunale Hauptverwaltungsbeamte muss daher bereits den Beschluss über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens (§ 26 Abs. 6 S. 1 GO NRW/§ 23 Abs. 6 S. 1 KrO NRW) bzw. den Beschluss über die Durchführung eines Bürgerentscheides (§ 26 Abs. 1 S. 2 GO NRW/§ 23 Abs. 1 S. 2 KrO NRW) beanstanden.⁵³

Hinsichtlich der Kontrollfunktion lässt sich auch ein Vergleich mit dem Staatsrecht anstellen. Während das politische Widerspruchsrecht keine Entsprechung im Grundgesetz findet, lässt sich eine Gemeinsamkeit zwischen dem Beanstandungsrecht und dem nach herrschender Auffassung bestehenden formellen und materiellen Prüfungsrecht des Bundespräsidenten hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG⁵⁴ feststellen. Im Detail bestehen allerdings Unterschiede. Denn der kommunale Hauptverwaltungsbeamte ist nicht nur berechtigt, sondern sogar zur Beanstandung rechtswidriger Beschlüsse verpflichtet. Hält die kommunale Vertretung an dem Beschluss fest, ist zwingend die Entscheidung der Kommunalaufsicht einzuholen. Hingegen muss gegen die Nichtausfertigung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten im Wege des Organstreitverfahrens nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG vorgegangen werden.⁵⁵

b) Repräsentationsfunktion

Der kommunale Hauptverwaltungsbeamte ist gem. § 40 Abs. 2 S. 3 GO NRW bzw. § 25 Abs. 1 S. 2 KrO NRW Repräsentant der Vertretung und fungiert daher als maßgebliche Repräsentationsfigur der Gemeinde bzw. des Kreises.⁵⁶ Während diese Repräsentationsfunktion als solche keine unmittelbare rechtliche Bedeutung entfaltet, ist die damit im Zusammenhang stehende Äußerungsbefugnis des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten praxis- und prüfungsrelevant.⁵⁷ Diese lässt sich darauf stützen, dass ihm durch seine Funktion als Repräsentant der Gemeinde bzw. des Kreises und damit als „Kommunaloberhaupt“⁵⁸ eine mit Regierungsmitgliedern vergleichbare Äußerungsbefugnis zugewiesen ist, wonach er zu den der Verbandskompetenz unterfallenden Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gem. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG Stellung nehmen darf.⁵⁹ Der kommunale Hauptverwaltungsbeamte unterliegt dabei ebenso wie Regierungsmitglieder dem parteipolitischen Neutralitätsgebot aus Art. 21 GG sowie dem aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip gem. Art. 20 Abs. 1 GG abzuleitenden Sachlichkeitsgebot, wonach ihm „eine lenkende oder steuernde Einflussnahme auf den politischen Meinungsbildungsprozess der Bevölkerung verwehrt“⁶⁰ ist. Bevor man sich in der Fallbearbeitung der Frage der Grundlagen und Grenzen der Äußerungsbefugnis zuwendet, bedarf es freilich erst der Feststellung, dass eine Äußerung in amtlicher Funktion und nicht als Privatperson erfolgt, wozu der Sachverhalt entsprechende Angaben enthalten wird.⁶¹

⁵² In diesem Sinne auch *Peters*, in: BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: 15.1.2026, GO NRW § 26 Rn. 100.1.

⁵³ Ebenso *Peters*, in: BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: 15.1.2026, GO NRW § 26 Rn. 100.1.

⁵⁴ BVerfGE 1, 396 (413); 131, 47 (53).

⁵⁵ *Schmitz*, Jus 2020, 1027 (1027 f.).

⁵⁶ In diesem Sinne VerfGH NRW NVwZ 2009, 1096 (1098); VerfGH NRW NVwZ-RR 2020, 1097 (1100 f. Rn. 98).

⁵⁷ Näher zu diesem Thema *Schlingloff*, ZJS 2022, 483 (491 ff.).

⁵⁸ Prägnant *Ramin/Röttger*, DVP 2012, 17 (21).

⁵⁹ BVerwG NVwZ 2018, 433 (434 Rn. 17 ff.); *Burgi*, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 13 Rn. 40.

⁶⁰ BVerwG NVwZ 2018, 433 (435 Rn. 23 ff.); siehe auch *Burgi*, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 13 Rn. 41.

⁶¹ Siehe dazu *Schlingloff*, ZJS 2022, 483 (492).

c) Vertretungsfunktion

Gem. § 63 Abs. 1 GO NRW bzw. § 42 lit. e KrO NRW ist der kommunale Hauptverwaltungsbeamte – wie in beinahe allen anderen Bundesländern⁶² – der gesetzliche Vertreter der Gemeinde bzw. des Kreises. Daher ist im Rahmen einer Zulässigkeitsprüfung einer Klage gegen eine Gemeinde oder einen Kreis darauf hinzuweisen, dass diese vertreten durch ihren (Ober-)Bürgermeister oder den Landrat gem. § 62 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 63 Abs. 1 GO NRW bzw. § 42 lit. e KrO NRW prozessfähig ist. Der Bürgermeister bzw. Landrat stellt zudem öffentlich-rechtlich eine Behörde i.S.d. § 1 Abs. 2 VwVfG NRW dar, die Verwaltungsakte erlässt.⁶³ Die Erlassbehörde ist daher stets der Bürgermeister oder Landrat etwa als örtliche Ordnungsbehörde oder als untere Bauaufsicht.

In dieser Hinsicht stellt sich die praxis- und prüfungsrelevante Frage, welche Konsequenz im Außenverhältnis eintritt, wenn der kommunale Hauptverwaltungsbeamte ohne den nach der internen Organzuständigkeit erforderlichen Beschluss der Vertretung handelt. Soweit der Hauptverwaltungsbeamte einen Verwaltungsakt erlässt, obwohl es an einem dafür erforderlichen Beschluss der Vertretung fehlt, führt dieser Verstoß gegen die interne Entscheidungszuständigkeit nach überwiegender Auffassung zu einem Verfahrensverstoß in Gestalt einer fehlenden erforderlichen Mitwirkungshandlung.⁶⁴ Dieser macht den Verwaltungsakt rechtswidrig und damit nach § 48 VwVfG NRW aufhebbar bzw. gem. § 42 Abs. 1 VwGO anfechtbar, führt aber in entsprechender Anwendung des § 44 Abs. 3 Nr. 3 VwVfG NRW nicht zur Nichtigkeit des Verwaltungsaktes, sodass dieser wirksam bleibt und der Verfahrensfehler in entsprechender Anwendung des § 45 Abs. 1 Nr. 4 VwVfG NRW geheilt werden kann.⁶⁵ Bei privatrechtlichem Handeln ist hingegen ein fehlender Beschluss der Vertretung unbeachtlich, weil die Zuständigkeitsverteilung nach der Gemeindeordnung und Kreisordnung nur das Innenverhältnis betrifft und der kommunale Hauptverwaltungsbeamte über eine organschaftliche Vertretungsmacht verfügt, die im Außenverhältnis prinzipiell unbeschränkt ist.⁶⁶ Dies kommt sogar unmittelbar im Wortlaut des § 63 GO NRW „unbeschadet der dem Rat und seinen Ausschüssen zustehenden Entscheidungsbefugnisse“ zum Ausdruck.

Eine Besonderheit gilt im Hinblick auf die sog. Verpflichtungserklärungen, die in Nordrhein-Westfalen wie in den meisten anderen Bundesländern⁶⁷ der Schriftform in Gestalt der handschriftlichen Unterzeichnung durch den Hauptverwaltungsbeamten oder seinen allgemeinen Vertreter bedürfen (§ 64 Abs. 1 GO NRW/§ 43 Abs. 1 KrO NRW), soweit sie nicht dem Geschäft der laufenden Verwaltung unterfallen (§ 64 Abs. 2 GO NRW/§ 43 Abs. 2 KrO NRW). Auch an dieser Stelle kann daher die Auslegung des Begriffs des Geschäfts der laufenden Verwaltung Relevanz entfalten. Soweit ein solches Geschäft nicht gegeben ist und es an der vorgeschriebenen Form mangelt, stellt sich die Frage nach der Rechtsfolge. Bei öffentlich-rechtlichen Verpflichtungserklärungen im Rahmen einer Zusicherung gem. § 38 VwVfG NRW oder eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gem. §§ 54 ff. VwVfG NRW hat ein Verstoß gegen das Schriftformerfordernis des § 64 Abs. 1 GO NRW die Nichtigkeit dieser Erklärung

⁶² Vgl. *Burgi*, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 13 Rn. 24; *Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 9 Rn. 82.

⁶³ *Burgi*, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 13 Rn. 27; *Dietlein/Hellermann*, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. 2024, Rn. 192.

⁶⁴ *Burgi*, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 13 Rn. 29; *Dietlein/Hellermann*, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. 2024, Rn. 197; a.A. *Warg*, NWVBl. 2011, 214 (215).

⁶⁵ So *Burgi*, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 13 Rn. 29; *Dietlein/Hellermann*, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. 2024, Rn. 197; *Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 9 Rn. 178.

⁶⁶ Vgl. *Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 9 Rn. 82.

⁶⁷ Dabei ist zum Teil auch die Unterzeichnung durch weitere Personen vorgesehen, vgl. *Burgi*, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 13 Rn. 33; *Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 9 Rn. 83.

zur Folge.⁶⁸ Ohne entsprechende eigenhändige Unterschrift des Hauptverwaltungsbeamten oder seines allgemeinen Vertreters sind diese also unwirksam.

Bei privatrechtlichen Verpflichtungserklärungen ist die Rechtsfolge hingegen umstritten. Die Rechtsfolge der Formnichtigkeit gem. § 125 S. 1 BGB aufgrund landesrechtlicher Formvorschriften steht entgegen, dass der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. Nr. 1 GG für das Bürgerliche Recht und damit für privatrechtliche Formvorschriften mit Art. 55 EGBGB abschließend Gebrauch gemacht hat.⁶⁹ Die herrschende Auffassung legt daher diese Regelung nicht als Formvorschrift, sondern als konkretisierende Beschränkung der eigentlich unbeschränkten Vertretungsmacht aus, sodass die Erklärung mangels hinreichender Vertretungsmacht unwirksam ist.⁷⁰ Dies lässt sich speziell in Nordrhein-Westfalen mit dem systematischen Zusammenhang begründen, wonach die Vertretungsregelung des § 63 Abs. 1 S. 2 GO NRW bzw. § 42 lit. e KrO NRW explizit formuliert, dass die beschränkende Regelung des § 64 GO NRW bzw. § 43 KrO NRW unberührt bleibt. Die nach diesem Verständnis konsequente Anwendung der Regelungen zum Handeln ohne Vertretungsmacht gem. §§ 177 ff. BGB und insbesondere der Vertreterhaftung des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten gem. § 179 BGB wird jedoch von der Rechtsprechung abgelehnt.⁷¹ Allerdings ist die Berufung auf den Formmangel nach Treu und Glauben gem. § 242 BGB grundsätzlich ausgeschlossen, wenn die Verpflichtungserklärung durch einen Beschluss der Vertretung bereits gebilligt wurde.⁷² Dies lässt sich damit begründen, dass die Formvorschrift dem Schutz vor übereilten Erklärungen sowie der Beweissicherung dienen.⁷³ Im Falle eines vorangehenden Beschlusses sind diese Zwecke bereits erfüllt, sodass die Berufung auf den Formmangel ein widersprüchliches und damit treuwidriges Verhalten darstellt.

III. Einsetzung und Abberufung

Die Bürgermeister und Landräte sind in Nordrhein-Westfalen kommunale Wahlbeamte auf Zeit (§ 62 Abs. 1 S. 1 GO NRW/§ 44 Abs. 3 und 4 KrO NRW i.V.m. § 118 Abs. 2 S. 1 und Abs. 10 LBG NRW). Sie werden gem. § 65 Abs. 1 GO NRW bzw. § 44 Abs. 1 KrO NRW i.V.m. §§ 46b ff. KWahlG NRW in einer Direktwahl in Form einer Mehrheitswahl mit Stichwahlsystem gewählt. Damit wurde das frühere System der sog. Norddeutschen Ratsverfassung abgeschafft, das die indirekte Wahl durch die kommunale Vertretung und eine Doppelspitze aus hauptamtlichem Stadtdirektor und ehrenamtlichem Bürgermeister bzw. Kreisdirektor und ehrenamtlichem Landrat vorsah.⁷⁴ Auch die meisten anderen Bundesländer sind mittlerweile zur Direktwahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten übergegangen.⁷⁵

⁶⁸ *Burgi*, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 13 Rn. 35; *Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 9 Rn. 84.

⁶⁹ BGH NJW 2001, 2626 (2626); *Burgi*, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 13 Rn. 37; *Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 9 Rn. 84.

⁷⁰ BGH NJW 2001, 2626 (2626); *Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 9 Rn. 84.

⁷¹ So BGH NJW 2001, 2626 (2627 ff.); kritisch dazu *Burgi*, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 13 Rn. 36 ff.

⁷² BGH NJW 2001, 2626 (2628); *Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 9 Rn. 85.

⁷³ Siehe zu diesem Zweck BGH NJW 2001, 2626 (2628); *Dietlein/Hellermann*, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. 2024, Rn. 202.

⁷⁴ Dazu *Burgi*, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 10 Rn. 4.

⁷⁵ Eine Ausnahme bilden die Landratswahlen in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein, die gem. § 39 Abs. 5 BWLKrO bzw. § 43 Abs. 1 SHKrO durch den Kreistag erfolgen.

1. Derzeitige Ausgestaltung der Direktwahl

Im Rahmen der Direktwahlen der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten hat sich in beinahe allen Bundesländern – zuletzt auch in Baden-Württemberg für die Bürgermeister⁷⁶ – das Mehrheitswahlsystem mit Stichwahlgang durchgesetzt.⁷⁷ In diesem Wahlsystem findet, soweit ein Bewerber im ersten Wahlgang nicht mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen auf sich vereinigt (§ 46c Abs. 1 S. 2 KWahlG NRW), zwischen den beiden Kandidaten mit den meisten Stimmen ein weiterer Wahlgang statt, in dem derjenige mit den meisten Stimmen gewählt ist (§ 46c Abs. 2 S. 5 KWahlG NRW). Nur noch in Sachsen erfolgt bei Nichterreichen der absoluten Mehrheit im ersten Wahlgang ein weiterer Wahlgang, in welchem der Kandidat gewählt ist, der die meisten Stimmen, also die relative Mehrheit, erreicht.⁷⁸

a) Stimmgleichheit als besondere Konstellation

Eine besondere Regelung ist in dem unwahrscheinlichen, aber durchaus praktisch auftretenden⁷⁹ Fall der Stimmgleichheit erforderlich. Nach dem nordrhein-westfälischen Kommunalwahlgesetz entscheidet in diesem Fall das vom Wahlleiter zu ziehende Los darüber, wer an der Stichwahl teilnimmt (§ 46c Abs. 2 S. 4 KWahlG NRW) bzw. wer in der Stichwahl obsiegt (§ 46c Abs. 2 S. 6 KWahlG NRW). Auf den ersten Blick erscheint ein solches Zufallsergebnis prekär. Allerdings ist insoweit zu berücksichtigen, dass bei einer alternativ denkbaren erneuten Durchführung eines Stichtescheides bei gebotener wirklichkeitsnaher Betrachtung regelmäßig nicht die bewusste Meinungsänderung der Wähler zugunsten eines Kandidaten, sondern schlicht die Nichtteilnahme einiger Wähler über den Wahlausgang entscheiden wird. Insofern wird daher auch in diesem Fall ein Zufallsergebnis eintreten, weshalb der Losentscheid eine ebenso verfassungsrechtlich zulässige Ausgestaltungsvariante darstellt.⁸⁰

b) Fehlende Mehrheit bei einzigem Kandidaten als prekäre Konstellation

Eine prekäre Situation ergibt sich jedoch, wenn nur ein einziger zugelassener Wahlvorschlag vorliegt. Grundsätzlich ist für eine demokratische Wahl eine freie Auswahlmöglichkeit konstitutiv.⁸¹ In zunächst plausibler Konsequenz sieht § 75c S. 2 KWahlO NRW für diesen Fall daher vor, dass mit „ja“ oder „nein“ zu stimmen ist. Gem. § 46c Abs. 1 S. 3 KWahlG NRW bedarf es für eine erfolgreiche Wahl einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen, also einer Mehrheit an Ja-Stimmen. Es existieren jedoch in Nordrhein-Westfalen – ebenso wie in anderen Bundesländern – keine Regelungen für den Fall, dass

⁷⁶ Vgl. Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften vom 4. April 2023, Gesetzblatt für Baden-Württemberg vom 14.4.2023, Nr. 8, S. 137 f.

⁷⁷ Siehe für Baden-Württemberg § 45 Abs. 2 S. 1 BWGemO, für Bayern Art. 46 Abs. 1 S. 2 BayGLKrWG, für Brandenburg § 72 Abs. 2 S. 2 BbgKWahlG; für Hessen § 39 Abs. 1b S. 1 HGO; für Mecklenburg-Vorpommern § 67 Abs. 2 S. 2 LKWG MV; für Niedersachsen § 45g Abs. 2 S. 3 NKWG; für Nordrhein-Westfalen § 46c Abs. 2 S. 1 KWahlG NRW; für Rheinland-Pfalz § 53 Abs. 1 S. 4 GemO RhPfl; für das Saarland § 72 Abs. 2 S. 3 SaarlKWG; für Sachsen-Anhalt § 30a Abs. 1 S. 1 KWG LSA, für Schleswig-Holstein § 47 Abs. 1 S. 3 GKWG SH und für Thüringen § 24 Abs. 8 S. 2 ThürKWG.

⁷⁸ Siehe § 44a Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 Nr. 4 SächsKomWG. Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung dieses Wahlsystems Setzer, Das Mehrheitsprinzip als Optimierungsgebot für das Wahlrecht, 2025, S. 402 ff.

⁷⁹ Siehe das [Ergebnis der Bürgermeisterstichwahl im nordhessischen Ahnatal](#) (6.5.2026).

⁸⁰ Dazu näher Setzer, Das Mehrheitsprinzip als Optimierungsgebot für das Wahlrecht, 2025, S. 390.

⁸¹ In diesem Sinne Gusy, AÖR 106 (1981), 329 (345); Morlok, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 86. Einschränkend Setzer, Das Mehrheitsprinzip als Optimierungsgebot für das Wahlrecht, 2025, S. 73, 113.

diese Mehrheit nicht erreicht wird, da die folgenden Absätze des § 46c KWahlG NRW nach Wortlaut und Zweck nur auf mehrere Bewerber anwendbar sind.⁸² Nach dem demokratischen Prinzip der „Herrschaft auf Zeit“⁸³ bedarf es jedoch einer Neubesetzung des Amtes. Da auch eine in späteren Wahlgängen erzielte relative Mehrheit in Gestalt der meisten Stimmen für einen Kandidaten eine hinreichende demokratische Legitimation bewirken kann, wäre es in der Konstellation eines einzigen Kandidaten verfassungsrechtlich zulässig, in einem weiteren Wahlgang bereits eine einzige Ja-Stimme zur erfolgreichen Wahl genügen zu lassen.⁸⁴ Ein eleganterer Ausweg bestünde in der in einigen Bundesländern existierenden Möglichkeit sog. „Write-in-Candidates“, wonach die Wähler durch Schreiben des Namens auf den Stimmzettel einen Wahlvorschlag unterbreiten und zugleich für diesen eine Stimme abgeben können.⁸⁵ Auf diese Weise wird den Wählern eine echte Auswahlfreiheit ermöglicht. Allerdings tritt zugleich eine Unberechenbarkeit ein, weil eine nicht unerhebliche Anzahl an Wahlberechtigten dem Wahlakt unter der Prämisse fernbleiben könnten, dass sie die Wahl des einzigen offiziellen Wahlvorschlages als gesichert ansehen. Auf diese Weise könnte ein „Write-in-Candidat“ gewählt werden, der als offizieller Wahlvorschlag mit einem vorausgehenden Wahlkampf keinesfalls die entsprechende Mehrheit erhalten hätte.⁸⁶ Ferner birgt die Wahl eines nicht zuvor vorgeschlagenen Kandidaten die erhöhte Gefahr, dass dieser die Wahl nicht annimmt und es somit einer erneuten Durchführung des gesamten Wahlverfahrens bedarf. Ein verfassungsrechtlicher Vorzug dieses Modells besteht daher nicht, sondern ist der freien Entscheidung des Wahlgesetzgebers überlassen.⁸⁷

2. Verfassungsrechtliche Grenzen für eine Reform der Direktwahl

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive stellt sich zudem die allgemeine Frage nach zulässigen Reformen des derzeit in Nordrhein-Westfalen praktizierten Systems der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten. Dabei können sowohl die verfassungsrechtlichen Grenzen für mögliche Modifikationen der Direktwahl als auch für deren Ersetzung durch andere Verfahren der Amtseinsetzung diskutiert werden.

a) Abschaffung der Direktwahl

Eine unstrittig verfassungsrechtlich zulässige Reformoption stellt die Rückkehr zum früheren System der indirekten Wahl durch die kommunale Vertretung dar⁸⁸, wie sie etwa derzeit in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein für den Landrat vorgesehen ist.⁸⁹ Denn die in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG genannten Wahlrechtsgrundsätze und damit das Gebot der Unmittelbarkeit der Wahl gelten lediglich für die Wahl der kommunalen Vertretungen und nicht für die Wahl der kommunalen Hauptver-

⁸² Setzer, Das Mehrheitsprinzip als Optimierungsgebot für das Wahlrecht, 2025, S. 390 f.

⁸³ Siehe Dreier, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 73; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 97. Lfg., Stand: Januar 2022, Art. 20 II Rn. 52.

⁸⁴ Dazu Setzer, Das Mehrheitsprinzip als Optimierungsgebot für das Wahlrecht, 2025, S. 392.

⁸⁵ Siehe zu dieser Möglichkeit im ersten Wahlgang bei Zulassung nur eines oder keines Wahlvorschlages die Regelungen in Art. 40 Abs. 2 BayGLKrWG, § 43 Abs. 3 SächsKomWG und § 24 Abs. 7 ThürKWG. In Baden-Württemberg besteht diese Möglichkeit im ersten Wahlgang sogar bei mehreren zugelassenen Wahlvorschlägen gem. § 19 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 Alt. 2 BWKomWG.

⁸⁶ Setzer, Das Mehrheitsprinzip als Optimierungsgebot für das Wahlrecht, 2025, S. 393.

⁸⁷ Dazu ausführlich Setzer, Das Mehrheitsprinzip als Optimierungsgebot für das Wahlrecht, 2025, S. 392 f.

⁸⁸ So VerfGH NRW NVwZ 2009, 1096 (1097); VerfGH NRW NVwZ-RR 2020, 1097 (1099 Rn. 90).

⁸⁹ Siehe für Baden-Württemberg § 39 Abs. 5 BWLkrO und für Schleswig-Holstein § 43 Abs. 1 SHKrO.

waltungsbeamten.⁹⁰ Für die Einsetzung kommunaler Hauptverwaltungsbeamter sind lediglich die allgemeinen Anforderungen des Demokratieprinzips aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG zu beachten, wonach diese über eine hinreichende persönliche Legitimation verfügen müssen, die auch durch die direkt gewählte Vertretung vermittelt werden kann.⁹¹ Nach dem Homogenitätsgebot aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG wäre daher sogar eine vollkommene Abschaffung der Wahl und die Einsetzung des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten etwa durch die selbst wiederum hinreichend demokratisch legitimierte Landesregierung zulässig, wie sie etwa für den Landrat im Saarland und Rheinland-Pfalz noch in den 1980er Jahren vorgesehen war.⁹² Allerdings greift eine solche Einsetzung in die vom kommunalen Selbstverwaltungsrecht gem. Art. 28 Abs. 2 GG geschützte Personalhoheit ein, wonach grundsätzlich der Gemeinde beziehungsweise dem Kreis das Recht zur Auswahl ihrer Bediensteten obliegt.⁹³ Trotz des in dieser Hinsicht bestehenden weiten gesetzgeberischen Spielraums dürfte für eine verfassungskonforme Ausgestaltung daher wenigstens ein Zustimmungsvorbehalt der kommunalen Vertretung erforderlich sein, wie er auch in den damaligen Regelungen im Saarland und Rheinland-Pfalz vorgesehen war.⁹⁴

b) Zustimmungsquorum als Brandenburger Besonderheit

Soweit allerdings eine Direktwahl kommunaler Hauptverwaltungsbeamter erfolgt, muss deren Ausgestaltung folgerichtig auch den Anforderungen des Demokratieprinzips gem. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG entsprechen.⁹⁵ In dieser Hinsicht ist das Wahlsystem in Brandenburg prekär, wonach gem. § 72 Abs. 2 BbgKWahlG neben der erforderlichen Mehrheit auch ein Zustimmungsquorum von 15 % der Wahlberechtigten erreicht werden muss und bei dessen Verfehlung die Wahl durch die kommunale Vertretung erfolgt. Da die Wahlbeteiligung für die demokratische Legitimation grundsätzlich unbeachtlich ist⁹⁶, darf sie richtigerweise auch nicht zum Kriterium für eine gültige Direktwahl gemacht werden. Soweit sich der Gesetzgeber für eine Direktwahl entscheidet, muss er dem darin zum Ausdruck kommenden Willen der Wähler unabhängig von der Wahlbeteiligung Geltung verschaffen und kann diesen nicht durch die – überdies womöglich ebenfalls nur unter geringer Wahlbeteiligung gewählte – kommunale Vertretung außer Kraft setzen.⁹⁷

c) Mehrheitswahl mit einem einzigen Wahlgang

Ebenso wenig dürfte mit dem Demokratieprinzip gem. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG die ersatzlose Abschaffung der Stichwahl und eine bloß einstufige, relative Mehrheitswahl vereinbar sein, bei der ein Bürgermeister oder Landrat bereits im ersten Wahlgang mit einer auch deutlich unter 50 % liegenden

⁹⁰ Dreier, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 65; Schwarz, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 28 Rn. 108 ff.

⁹¹ In diesem Sinne Schwarz, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 28 Rn. 110.

⁹² Siehe dazu Henneke/Ritgen, DÖV 2010, 665 (666).

⁹³ Zur Personalhoheit BVerfGE 155, 310 (334 f. Rn. 57); Dreier, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 129; Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 3 Rn. 51.

⁹⁴ Siehe dazu Henneke/Ritgen, DÖV 2010, 665 (666). In Baden-Württemberg hat das Innenministerium aktuell ein Mitwirkungsrecht bei der Vorauswahl der Kandidaten für den Landrat gem. § 39 Abs. 3 BWLKrO.

⁹⁵ VerfGH NRW NVwZ 2009, 1096 (1097); VerfGH NRW NVwZ-RR 2020, 1097 (1099 Rn. 90).

⁹⁶ Ebenso Krüper, DÖV 2009, 758 (762); Mehde, KommJur 2013, 446 (448).

⁹⁷ Ausführlich zur nach Auffassung des Verf. bestehenden Verfassungswidrigkeit dieses Wahlmodells Setzer, Das Mehrheitsprinzip als Optimierungsgebot für das Wahlrecht, 2025, S. 357 ff.; kritisch jedenfalls auch Röttger/Ramin, DVP 2013, 506 (509 f.).

Zustimmungsquote ins Amt gelangen könnte.⁹⁸ Denn das aus dem Demokratieprinzip folgende Mehrheitsprinzip verlangt für eine Entscheidung grundsätzlich eine absolute Mehrheit im Sinne von mehr als 50 % der Abstimmenden, da „es sich nur in diesem Fall tatsächlich um eine Minderheit handelt, die sich dem Mehrheitswillen unterwerfen muss“⁹⁹. Infolge der Notwendigkeit der Ämterbesetzung nach dem demokratischen Prinzip der „Herrschaft auf Zeit“¹⁰⁰ kann hieran jedoch nicht absolut festgehalten werden, weil das Zustandekommen einer absoluten Mehrheit bei mehr als zwei Kandidaten nicht garantiert ist. Im Sinne einer subsidiären Notlösung darf daher beim Scheitern der Bildung einer absoluten Mehrheit in einem weiteren Wahlgang auf eine relative Mehrheit ausgewichen werden bzw. eine Beschränkung auf die zwei stärksten Kandidaten im Wege der Stichwahl vorgenommen werden.¹⁰¹ Dies entspricht dem Prinzip der im Grundgesetz geregelten, gestuften Verfahren der Bundeskanzlerwahl gem. Art. 63 GG und der Bundespräsidentenwahl gem. Art. 54 GG, bei denen „eine relative Mehrheit erst dann hinreichend sein soll, wenn eine absolute Mehrheit nicht erreichbar ist“¹⁰².

Eine verfassungsrechtlich zulässige Modifikation wäre hingegen die Einführung einer sog. integrierten Stichwahl, die auf weitere physische Wahlgänge verzichtet und dennoch das Erreichen einer absoluten Mehrheit ermöglicht.¹⁰³ Hierbei nummerieren die Wähler die Kandidaten auf dem Wahlzettel entsprechend ihrer Präferenzreihenfolge. Beim Auszählungsverfahren werden in einem ersten Schritt ausschließlich die Erstpräferenzen berücksichtigt. Wird zunächst keine absolute Mehrheit erreicht, scheidet der Kandidat mit der geringsten Stimmenzahl aus. Dessen Wählerstimmen werden entsprechend der jeweils nächsthöheren Präferenz auf die verbleibenden Kandidaten übertragen. Dieser Prozess wird so lange wiederholt, bis ein Kandidat die absolute Mehrheit erzielt.

d) Verfassungsrechtliche Grundsätze für Prüfung und Praxis

Bei diesen sehr umstrittenen Fragen zur Auslegung des Demokratieprinzips sind selbstverständlich auch gegenteilige Auffassungen sehr gut vertretbar.¹⁰⁴ Zudem sind Vorkenntnisse zur Wahl der Bürgermeister und Landräte als solche nicht erforderlich, da das Kommunalwahlrecht regelmäßig nicht dem Pflichtfachstoff unterfällt.¹⁰⁵ Allerdings ist es denkbar, die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätze in einer Prüfung beispielhaft anhand der Wahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten zu erörtern. Entscheidend ist dabei insbesondere die Erkenntnis, dass die Wahl bzw. Einsetzung des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten nicht der Regelung des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG unterfällt und die klassischen Wahlrechtsgrundsätze daher jedenfalls keine unmittelbare Anwen-

⁹⁸ Siehe dazu die Entscheidung des VerFGH NRW NVwZ-RR 2020, 1097, die allerdings im Kern die gesetzgeberische Prognose beanstandet und daher keine generelle Aussage zur Zulässigkeit der einstufigen, relativen Mehrheitswahl getroffen hat.

⁹⁹ Prägnant VerFGH NRW NVwZ-RR 2020, 1097 (1100 Rn. 93). Ausführlich zur Herleitung des Prinzips der absoluten Mehrheit aus den demokratischen Prinzipien der Freiheit und Gleichheit aller Staatsbürger Setzer, Das Mehrheitsprinzip als Optimierungsgebot für das Wahlrecht, 2025, S. 27 ff.

¹⁰⁰ Dreier, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 73; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 97. Lfg., Stand: Januar 2022, Art. 20 II Rn. 52.

¹⁰¹ Siehe Natus, Verfassungsverstoß durch Zweidrittelmehrheit?, 2017, S. 187 ff.; Setzer, Das Mehrheitsprinzip als Optimierungsgebot für das Wahlrecht, 2025, S. 87 f.

¹⁰² VerFGH NRW NVwZ-RR 2020, 1097 (1100 Rn. 95).

¹⁰³ Zur Zulässigkeit und Funktionsweise Setzer, Das Mehrheitsprinzip als Optimierungsgebot für das Wahlrecht, 2025, S. 414 ff.; Lenz, Integrierte Stichwahl von Bürgermeistern und Landräten in Brandenburg, 2025, S. 22 ff.

¹⁰⁴ So sah der VerFGH NRW NVwZ 2009, 1096 die ersatzlose Abschaffung der Stichwahl im Jahr 2009 unter den damaligen tatsächlichen Verhältnissen noch als verfassungsrechtlich zulässig an.

¹⁰⁵ Vgl. etwa § 11 Abs. 2 Nr. 13 lit. b JAG NRW.

derung finden. Aus diesem Grund ist weder die Direktwahl des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten vorgeschrieben noch deren Ausgestaltung im Detail vorgezeichnet. Es bedarf aber jedenfalls einer hinreichenden demokratischen Legitimation, die prinzipiell eine Rückführbarkeit auf den Mehrheitswillen des Wahlvolkes ermöglichen muss.

3. Rahmenbedingungen des Abwahlverfahrens

Ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Amt kommt zunächst in Fällen des Todes, der Dienstunfähigkeit, des Verlustes der Beamtenrechte, der Entfernung aus dem Beamtenverhältnis nach dem Landesdisziplinargesetz und der Entlassung aus dem Beamtenverhältnis auf eigenes Verlangen in Betracht.¹⁰⁶ Darüber hinaus sehen die meisten Bundesländer mit Ausnahme von Bayern und Baden-Württemberg auch die Möglichkeit eines Abwahlverfahrens der direkt gewählten kommunalen Hauptverwaltungsbeamten in der laufenden Wahlperiode vor.¹⁰⁷

a) Derzeitige Regelungen in Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen wird dies in § 66 GO NRW bzw. § 45 KrO NRW geregelt. Zur Einleitung des Verfahrens bedarf es entweder eines von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Vertretung gestellten Antrags und eines mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl zu fassenden Beschlusses (§ 66 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 GO NRW/§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 KrO NRW) oder aber eines von einem bestimmten Prozentsatz der wahlberechtigten Bürger gestellten Antrags (§ 66 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 GO NRW/§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 KrO NRW), wobei das erforderliche Quorum bei den Gemeinden in Nordrhein-Westfalen von deren Größe abhängig ist. Das Verfahren der Abwahl ist in Nordrhein-Westfalen somit strukturell vergleichbar mit den Bürgerentscheiden, die ebenfalls sowohl initial durch ein Bürgerbegehren (§ 26 Abs. 1 S. 1 GO NRW/§ 23 Abs. 1 S. 1 KrO NRW) als auch durch einen Beschluss des Rates oder des Kreistages mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit (§ 26 Abs. 1 S. 2 GO NRW/§ 23 Abs. 1 S. 2 KrO NRW) herbeigeführt werden können.

Nach einem gültigen Beschluss bzw. der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerantrags kann der Bürgermeister oder Landrat auf eine Entscheidung über die Abwahl verzichten (§ 66 Abs. 2 S. 1 GO NRW/§ 45 Abs. 2 S. 1 KrO NRW). Mit Zugang der Erklärung gegenüber dem ehrenamtlichen Stellvertreter gilt die Abwahl als erfolgt. Dies entspricht dem Fall beim Bürgerbegehren, in dem der Rat diesem entspricht und die Durchführung des Bürgerentscheides daher unterbleibt (§ 26 Abs. 6 S. 5 GO NRW/§ 23 Abs. 6 S. 5 KrO NRW). Sofern ein solcher Verzicht nicht erfolgt, ist das Abwahlverfahren durchzuführen. Für die Abwahl muss sich eine Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ergeben, die zugleich 25 % der Wahlberechtigten betragen muss (§ 66 Abs. 1 S. 3 GO NRW/§ 45 Abs. 1 S. 3 KrO NRW). Auch diese Regelung ist mit einem Bürgerentscheid vergleichbar, der nur erfolgreich ist, wenn eine Mehrheit erreicht wird, die zugleich mindestens einer bestimmten Anzahl an Wahlberechtigten entspricht (§ 26 Abs. 7 GO NRW/§ 23 Abs. 7 KrO NRW). Das Erfordernis eines Bürgerentscheides dürfte im derzeitigen Direktwahlsystem verfassungsrechtlich zwingend sein, weil die erfolgte Einsetzung für eine bestimmte Amtszeit nur durch denselben Wahlkörper widerrufen werden kann. Diese Spiegelbildlichkeit ist Ausprägung des Gebotes einer folgerichtigen Ausgestaltung der Direktwahl.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Vgl. *Gilbert*, in: *Smith/Bender*, *Recht der kommunalen Wahlbeamten*, 2016, S. 485 (487).

¹⁰⁷ Siehe dazu *Brüning*, *Deutsches Kommunalrecht*, 5. Aufl. 2025, § 9 Rn. 114.

¹⁰⁸ Zu diesem Prinzip der Folgerichtigkeit allgemein *VerfGH NRW NVwZ-RR 2020, 1097* (1101 Rn. 101).

b) Äußerungsbefugnisse im Rahmen des Abwahlverfahrens

Aufgrund der Gemeinsamkeiten des Abwahlverfahrens mit dem Verfahren des Bürgerentscheides wird konsequenterweise in der nordrhein-westfälischen Regelung jedenfalls hinsichtlich der Einleitung des Verfahrens ergänzend auf einzelne Regelungen zum Bürgerentscheid verwiesen (§ 66 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GO NRW/§ 45 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 KrO NRW). Auch in anderen Bundesländern wie etwa Hessen findet sich ein ergänzender Verweis auf die Regelungen zum Bürgerentscheid (§ 76 Abs. 4 S. 4 HGO). Dies hat nach der Auffassung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs unmittelbare Konsequenzen für die Äußerungsbefugnisse der Amtsträger im Rahmen des Abwahlverfahrens, die nicht wie bei einer Wahl zur strikten Neutralität, sondern lediglich wie bei anderen Abstimmungen zur Sachlichkeit verpflichtet sind.¹⁰⁹ Dies folgt in teleologischer Hinsicht auch aus dem Umstand, dass das strikte Neutralitätsgebot bei Wahlen als Wettbewerbssituation zwischen mehreren zur Auswahl stehenden Kandidaten in erster Linie aus der Chancengleichheit der Wahlbewerber und der Entscheidungsfreiheit der Wähler folgt.¹¹⁰ Bei der Abwahl geht es hingegen nicht um eine solche personelle Auswahlentscheidung, sondern um eine sachliche Entscheidung über die Beendigung und damit die Amtsdauer des bereits Gewählten im Rahmen einer Auseinandersetzung der politischen Akteure.¹¹¹ Nach der Konzeption des Gesetzes, wonach das Abwahlverfahren auch durch die kommunale Vertretung eingeleitet werden kann, kann sie sich jedenfalls in diesem Fall schon von vorneherein nicht strikt neutral verhalten, sondern muss diese Entscheidung inhaltlich und politisch nach außen vertreten dürfen.¹¹² Dies ist vergleichbar mit einem kassatorischen Bürgerbegehren, mit dem die Entscheidung der Vertretung unmittelbar angegriffen wird und sie daher zugleich das Recht zur sachlichen Darstellung ihrer Position haben muss. Da es nicht sachgerecht ist, die Anforderungen an die Äußerungsbefugnisse von dem Zufall abhängig zu machen, wer das Abwahlverfahren eingeleitet hat, kann daher generell wie bei Bürgerentscheiden keine strikte Neutralität gefordert werden. Sowohl der dem Abwahlverfahren ausgesetzte kommunale Hauptverwaltungsbeamte als auch die dies regelmäßig befürwortende Kommunalvertretung muss sich daher nicht jeder Einschätzung zum Abwahlverfahren enthalten, sondern darf vielmehr im Rahmen des generell geltenden Sachlichkeitsgebots ihren Standpunkt deutlich machen und damit auf die öffentliche Meinungsbildung einwirken.¹¹³ Eine Überschreitung dieses Sachlichkeitsgebots wurde etwa wegen der Zuschreibung der Charaktereigenschaft des abzuwählenden Bürgermeisters als „streitsüchtig“¹¹⁴ angenommen.

c) Quoren aus verfassungsrechtlicher Perspektive

Aufgrund der aufgezeigten Gemeinsamkeiten mit den Verfahrensregelungen zum Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eignet sich auch das Abwahlverfahren als Prüfungstoff. Dies gilt ebenso für klassische Streitfragen wie die Zulässigkeit und Sinnhaftigkeit von Quoren bei direktdemokratischen Elementen.¹¹⁵ Im Unterschied zu Quoren bei sonstigen Bürgerbeteiligungsverfahren erfüllen diese hier eine spezifische demokratische Funktion, indem sie eine besondere Hürde für die Abwahl des direkt gewählten Amtsinhabers errichten. Zwar sollte die Besetzung eines monokratischen Amtes möglichst auf die Mehrheit des Wahlvolkes zurückzuführen sein. Im Sinne der Funktionsfähigkeit des

¹⁰⁹ HessVGH DVBl 2024, 127 (130); *Schmehl*, KommJur 2006, 321 (322).

¹¹⁰ *Schmehl*, KommJur 2006, 321 (322).

¹¹¹ So explizit *Schmehl*, KommJur 2006, 321 (322); in diese Richtung auch HessVGH DVBl 2024, 127 (130).

¹¹² HessVGH DVBl 2024, 127 (130); *Schmehl*, KommJur 2006, 321 (322).

¹¹³ *Waldhoff*, JuS 2024, 479 (480); *Schmehl*, KommJur 2006, 321 (323).

¹¹⁴ Dazu *Waldhoff*, JuS 2024, 479 (480).

¹¹⁵ Siehe etwa *Schwerdtfeger*, Legitimation von Quoren in der direkten Demokratie, 2018.

demokratischen Staatsgefüges ist jedoch keine ständige Aktualisierung dieses Mehrheitswillens geboten, wonach ein gewählter Amtsträger zu jeder Zeit ohne weitere Voraussetzung durch einfache Mehrheit wieder aus dem Amt entfernt werden könnte. Vielmehr ist die Demokratie als Herrschaft auf Zeit unter dem Grundgesetz grundsätzlich derart konzipiert, dass die staatlichen Organe auf eine bestimmte, vorab festgelegte Wahlperiode gewählt werden.¹¹⁶ Speziell für den Fall des Bundeskanzlers sieht Art. 67 GG konsequenterweise ein konstruktives Misstrauensvotum vor, wonach für die Abwahl des Kanzlers zugleich die Wahl eines neuen Kanzlers mit absoluter Mitgliedermehrheit erforderlich ist und damit eine entsprechende Hürde besteht. Daher können Einleitungs- und Zustimmungsquoren – mag man sie in anderen Bereichen mit Recht für verfassungsrechtlich prekär halten¹¹⁷ – im Rahmen des Abwahlverfahrens der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten sogar als geboten erachtet werden.

IV. Stellvertretung

Schließlich käme als prüfungsrelevanter Aspekt insbesondere in Nordrhein-Westfalen die Frage nach der Stellvertretung des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten in Betracht, da diese nicht einheitlich geregelt, sondern noch auf der Grundlage der früheren Doppelspitze zwischen der Funktion als Rats- bzw. Kreistagsvorsitzender einerseits und als Hauptverwaltungsbeamter andererseits aufgeteilt ist.¹¹⁸

a) Ehrenamtliche Stellvertreter für die Vorsitzendenfunktion

Gem. § 67 Abs. 1 S. 2 GO NRW bzw. § 46 Abs. 1 S. 2 KrO NRW vertreten die ehrenamtlichen Stellvertreter den kommunalen Hauptverwaltungsbeamten als Leiter der Rats- bzw. Kreistagssitzungen und bei der Repräsentation. Sie nehmen also die Funktion der Sitzungsleitung und das damit verbundene Ordnungs- und Hausrecht während der Sitzung gem. § 51 GO NRW bzw. § 36 KrO NRW wahr. Dabei ist zu beachten, dass die Übernahme der Sitzungsleitung auch nur für einzelne Tagesordnungspunkte erfolgen kann, bei denen sich der Hauptverwaltungsbeamte wegen Befangenheit für ausgeschlossen erklärt, sodass er die Sitzung zu diesen Tagesordnungspunkten nicht leiten darf (§ 50 Abs. 6 GO NRW i.V.m. § 31 GO NRW/§ 35 Abs. 6 KrO NRW i.V.m. § 31 GO NRW). Insoweit ist also besondere Aufmerksamkeit geboten, weil es auch zu einem (mehrfachen) Wechsel in der Sitzungsleitung kommen kann. Wenngleich der Wortlaut eine Beschränkung auf den Zeitraum der Sitzung selbst nahelegt, lässt sich aufgrund des systematischen Zusammenhangs mit der Funktion der Sitzungsleitung überzeugend begründen, dass im Vertretungsfall die Einberufung der Sitzung und Festsetzung der Tagesordnung durch die ehrenamtlichen Stellvertreter erfolgt.¹¹⁹ Für die Gemeindeebene ist die Einberufung durch die ehrenamtliche Stellvertretung nunmehr ausdrücklich in § 47 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GO NRW geregelt.

¹¹⁶ Dreier, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 73; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 97 Lfg., Stand: Januar 2022, Art. 20 II Rn. 52.

¹¹⁷ Siehe etwa Dreier/Wittreck, in: Feld u.a., Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, 2010, S. 11 (29 f.); Magsaam, Mehrheit entscheidet, 2014, S. 501 f.

¹¹⁸ Schmitz, JuS 2020, 1027 (1028).

¹¹⁹ So auch Becker, in: Smith/Bender, Recht der kommunalen Wahlbeamten, 2016, S. 339 (394); a.A. noch zur früheren Rechtslage auf Gemeindeebene Heinisch, in: BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: 15.10.2025, GO NRW § 67 Rn. 6.

b) Allgemeiner Vertreter für die Verwaltungsleitungsfunktion

Die Vertretung in der Funktion als Hauptverwaltungsbeamter und Leiter der Verwaltung übernimmt hingegen der gem. § 68 Abs. 1 S. 1 GO NRW vom Rat bzw. gem. § 48 Abs. 1 KrO NRW vom Kreistag – mit Bestätigung durch die Bezirksregierung – bestellte allgemeine Vertreter. Dieser vertritt also den Hauptverwaltungsbeamten in den Fällen, in denen dieser in seiner Funktion als Verwaltungsleiter tätig werden würde, also etwa bei der Vorbereitung und Durchführung der Beschlüsse der Vertretung, aber etwa auch in der Ausübung des allgemeinen Hausrechts außerhalb der Sitzungen. Obwohl die Kompetenz zur Dringlichkeitsentscheidung gem. § 60 Abs. 1 S. 2 GO NRW und § 50 Abs. 3 S. 2 KrO NRW an die Stelle der Kompetenz der Vertretung tritt, fällt sie nicht in seine Vorsitzendenfunktion. Vielmehr greift das Gesetz auf das zweite Organ der kommunalen Selbstverwaltung in Gestalt des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten als Reservefunktion zurück. Daher ordnen § 60 Abs. 1 S. 2 GO NRW und § 50 Abs. 3 S. 2 KrO NRW konsequenterweise ausdrücklich die Vertretung bei Dringlichkeitsentscheidungen durch den allgemeinen Vertreter an.

c) Widerspruchs- und Beanstandungsrecht als Grenzfall

Eine solche ausdrückliche Regelung fehlt hingegen hinsichtlich des Widerspruchsrechts und der Beanstandungspflicht gem. § 54 GO NRW bzw. § 39 KrO NRW. Teilweise wird diese Kompetenz seiner Funktion als Vorsitzender der Vertretung zugeordnet¹²⁰, sodass hierfür die stellvertretenden Bürgermeister zuständig sein könnten. Speziell für das Widerspruchsrecht wird insoweit die historisch vor der Abschaffung der Doppelspitze geltende Zuordnung an den Vorsitzenden angeführt.¹²¹ In der Systematik der nunmehr geltenden Regelungen sind jedoch sowohl der Widerspruch als auch die Beanstandung als außerhalb der Ratssitzung zu erfolgende Maßnahmen ausgestaltet, wie sich aus den Formulierungen „spätestens am dritten Tag“ (§ 54 Abs. 1 S. 1 GO NRW/§ 39 Abs. 1 S. 1 KrO NRW) bzw. „schriftlich“ (§ 54 Abs. 2 S. 3 GO NRW/§ 39 Abs. 2 S. 2 KrO NRW) ergibt. Zugleich spricht der Zweck dieser Kontrollfunktion, die dem kommunalen Hauptverwaltungsbeamten als eigenständiges Organ gegenüber der kommunalen Vertretung zugewiesen ist, gegen eine Zuordnung zur Vorsitzendenfunktion. Daher ist das Widerspruchs- und Beanstandungsrecht nach überzeugender Auffassung seiner Rolle als Verwaltungsleiter zuzuordnen und daher im Vertretungsfall durch den allgemeinen Vertreter gem. § 68 Abs. 1 S. 1 GO NRW bzw. § 48 Abs. 1 KrO NRW auszuüben.¹²²

V. Fazit

Der Beitrag hat gezeigt, dass vielschichtige Fragestellungen zum kommunalen Hauptverwaltungsbeamten existieren, die sowohl praxis- als auch prüfungsrelevant sind. Letzteres gilt insbesondere aus dem Grund, dass in diesem Bereich regelmäßig kein Spezialwissen, sondern lediglich der sichere Umgang mit unbekanntem Normen und ein Systemverständnis für die kommunale Selbstverwaltung erforderlich sind. Dabei können – wie an verschiedenen Stellen dieses Beitrags etwa hinsichtlich des Beanstandungsrechts oder der Wahl- und Abwahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten aufgezeigt wurde – auch etwaige Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen dem Kommunalrecht

¹²⁰ Siehe etwa *Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 9 Rn. 63.

¹²¹ *Wagner/Bartels*, in: *Kleerbaum/Palmen*, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar für die kommunale Praxis, 4. Aufl. 2023, S. 907 (910), die das Beanstandungsrecht hingegen dem allgemeinen Vertreter zuweisen. Ebenso im Ergebnis *Becker*, in: *Smith/Bender*, Recht der kommunalen Wahlbeamten, 2016, S. 386, 419.

¹²² Ebenso *Heinisch*, in: *BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen*, Stand: 15.1.2026, GO NRW § 67 Rn. 6b.

Setzer: Der kommunale Hauptverwaltungsbeamte

und dem Staatsrecht näher zu untersuchen sein, um ein entsprechendes System- und Transferverständnis abzu prüfen.¹²³ Sogar in zivilrechtlichen Prüfungen kann der kommunale Hauptverwaltungsbeamte etwa hinsichtlich seiner Vertretungsmacht oder Amtshaftung vorkommen. Wenngleich diese Fragen selten den Schwerpunkt einer Prüfung bilden werden, kann man durch sichere Normkenntnis und Systemverständnis positiv auffallen und speziell in Klausuren zugleich Zeit einsparen, die für die Bearbeitung anderer zentraler Fragestellungen benötigt wird. Es ist daher geboten, sich mit den Kompetenzen des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten und den zugrundeliegenden Normen näher zu befassen. Darüber hinaus ist es zu empfehlen, sich mit den unterschiedlichen Systemen der Wahl- und Abwahl im Hinblick auf die grundlegenden Anforderungen des Demokratieprinzips sowie mit den Regelungen zur Stellvertretung in Nordrhein-Westfalen näher auseinanderzusetzen.

¹²³ Schmitz, Jus 2020, 1027 (1027).