

14. Die konstituierende Sitzung

Nach den Kommunalwahlen am 13.09.2026 und nach dem Ende der allgemeinen Wahlperiode der Abgeordneten am 31.10.2026 finden gem. § 59 Abs. 2 Satz 1 NKomVG im November 2026 in den niedersächsischen Kommunen die konstituierenden Sitzungen der Vertretungen statt. Zur Vorbereitung und Durchführung der ersten Ratssitzung hat Robert Thiele zuletzt in R&R 3/2016 S. 10 Hinweise und Hilfestellungen gegeben, die der Autor auf Basis der Darstellung von Thiele in R&R 2/2021 S. 1 aktualisiert hat. Vor allem die jüngsten Gesetzesänderungen erforderten eine grundlegende Überarbeitung. Darüber hinaus wurde der Aufsatz neu strukturiert sowie um Berechnungsbeispiele und Erkenntnisse aus der aktuellen Beratungspraxis ergänzt. In gewohnter Weise wird dabei zunächst auf die konstituierende Sitzung des Rates eingegangen, um sodann die Besonderheiten für Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden und Orts- bzw. Stadtbezirksräte darzustellen. Die vorgeschlagene Reihenfolge der zu behandelnden Tagesordnungspunkte ist nicht in jedem Falle zwingend und kann deshalb entsprechend den individuellen Bedürfnissen auch verändert werden. Darüber hinaus ist eine Ergänzung um weitere Tagesordnungspunkte möglich. Soweit nicht anders angegeben, sind die zitierten Vorschriften solche des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG).

1. Jüngste Gesetzesänderungen

Bei der Vorbereitung und Durchführung der konstituierenden Sitzungen kann nur sehr eingeschränkt auf die Unterlagen und Materialien für die Sitzungen aus dem November 2021 zurückgegriffen werden. Hintergrund sind diverse Änderungen des NKomVG, die Auswirkungen auf die konstituierenden Sitzungen der Vertretung haben. So wurde mit dem Gesetz vom 29. Januar 2025 (Nds. GVBl. 2025 Nr. 3) die Zuständigkeit für die Vereidigung der Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamten geändert. Seitdem wird sie nicht mehr von der oder dem ältesten und dazu bereiten Abgeordneten, sondern von einer ehrenamtlichen Stellvertreterin oder einem ehrenamtlichen Stellvertreter der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten vorgenommen (§ 81 Abs. 1 Satz 2).¹ Bei der Aufstellung der Tagesordnung ist deshalb zu berücksichtigen, dass die Vereidigung erst nach der Wahl der ehrenamtlichen Stellvertreterinnen und Stellvertreter der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten erfolgen kann. Durch das Gesetz vom 28. April 2026 (Nds. GVBl. 2026 Nr. 30) wurde vor allem die Sitzungsleitung bei den ersten Sitzungen bis einschließlich der Wahl der Vorsitzenden oder des Vorsitzenden der Vertretung neu konzipiert: Lag sie bisher bei dem ältesten und dazu bereiten Ratsmitglied, wird sie jetzt von dem Mitglied geleitet, das der Vertretung die längste Zeit angehört und dazu bereit ist, wobei bei gleicher Dauer der Zugehörigkeit wiederum das Lebensalter entscheidend ist (§ 61 Abs. 1 Satz 2).² Gleiches gilt bei den konstituierenden Sitzungen der Stadtbezirks- bzw. Ortsräte (§ 92 Abs. 1 Satz 1) sowie der Räte der Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden (§ 103 Satz 2 NKomVG). Von besonderer Bedeutung sind schließlich die Änderungen, die das NKomVG durch das Gesetz vom 9. September 2026 (Nds. GVBl. 2026 Nr. 77) erfahren hat und die zum Beginn der neuen Kommunalwahlperiode am 1. November 2026 in Kraft treten werden. Für die konstituierenden Sitzungen sind zu beachten:

¹ Die Änderung dient der Stärkung der ehrenamtlichen Stellvertreterinnen und Stellvertreter des HVB. Zudem wird der Amtseid von Personen abgenommen, die aufgrund der erfolgten Wahl durch die Vertretung demokratisch legitimiert sind. Siehe die Begründung zu dem Regierungsentwurf LT-Drs. 19/ 5303, S. 23.

² Hiermit soll dem Erfordernis einer umsichtigen und ordnungsgemäßen Leitung der Wahl Rechnung getragen werden, bei der eine gewisse kommunalpolitische Erfahrung besonders hilfreich ist, die bei dem lebensältesten Mitglied nicht automatisch gegeben ist. Vgl. die Begründung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen, LT-Drs. 19/9623, S. 22).

- Das Verfahren für die Verteilung der Ausschusssitze wurde geändert. Es gilt das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers, welches das bisherige d'Hondtsche Höchstzahlverfahren ablöst (§ 71 Abs. 2).
- Entsprechendes gilt für die Verteilung der Ausschussvorsitze (§ 71 Abs. 8).
- Es können bis zu fünf (statt bisher drei) ehrenamtliche Stellvertreterinnen oder Stellvertreter der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten gewählt werden.
- Die Ortsvorsteherin oder der Ortsvorsteher wird nicht mehr durch einen Ratsbeschluss, sondern durch eine Wahl im Rat berufen (§ 96 Abs. 1).

2. Ende der Mandate

Mit dem Ende der allgemeinen Kommunalwahlperiode am 31.10.2026 endet das Mandat der für ihre Dauer gewählten Ratsmitglieder. Damit hören auch der bisherige Rat und die Ratsausschüsse sowie die sondergesetzlichen Ausschüsse, soweit für sie insoweit kein Sonderrecht gilt (§ 73 Satz 1), auf zu bestehen. Dasselbe gilt für die Fraktionen und Gruppen, die von den Mandatsträgern der abgelaufenen Wahlperiode gebildet worden sind.³ Nur der Verwaltungsausschuss führt auf Grund des § 75 Abs. 2 nach Ablauf der Wahlperiode seine Tätigkeit „in der bisherigen Besetzung“, also einschließlich der Stellvertreterinnen und Stellvertreter (§ 75 Abs. 1 Satz 4), bis zur ersten Sitzung des neugebildeten Verwaltungsausschusses fort. Seine von den Fraktionen und Gruppen benannten Mitglieder und Stellvertreterinnen und Stellvertreter haben also eine kurzzeitige, auf besonderer gesetzlicher Regelung beruhende Verpflichtung und Legitimation zur Wahrnehmung ihrer bisherigen Kompetenzen. In diesem Rahmen können auch die beteiligten Fraktionen und Gruppen in ihrer bisherigen Zusammensetzung als fortbestehend fingiert werden. Da die Weiterexistenz den bestehenden Verwaltungsausschuss in der bisherigen Besetzung umfasst (§ 75 Abs. 2 Satz 1), betrifft sie auch die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister. Der gegenteiligen Rechtsauffassung, wonach die Vorschrift nur die ehrenamtlichen Mitglieder des Verwaltungsausschusses betrifft, so dass eine neugewählte Bürgermeisterin oder ein neugewählter Bürgermeister mit der Begründung des Beamtenverhältnisses (§ 80 Abs. 5 Satz 3) Mitglied des Verwaltungsausschusses wird,⁴ kann angesichts des eindeutigen Wortlauts des § 75 Abs. 2 Satz 1 nicht gefolgt werden. Eine neu gewählte Bürgermeisterin oder ein neu gewählter Bürgermeister kann deshalb nicht automatisch Mitglied des Verwaltungsausschusses werden. Daher bleibt auch die nicht wiedergewählte Bürgermeisterin oder der nicht wiedergewählte Bürgermeister nach Ablauf der Amtszeit im Rahmen einer nachwirkenden Amtspflicht⁵ und auf Grund der besonderen gesetzlichen Legitimation bis zur ersten Sitzung des neu besetzten Verwaltungsausschusses genauso wie die Beigeordneten dessen Mitglied. Der Meinungsstreit dürfte vor dem Hintergrund der wiedereingeführten achtjährigen Amtszeit der Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamten künftig kaum noch eine praktische Rolle spielen, weil mit Blick auf die Entkoppelung der Amtszeit von der Wahlperiode der Abgeordneten regelmäßig eine Person über die Wahlperiode der Vertretung hinaus das Amt der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten innehat. Im Falle der Verhinderung der bisherigen Bürgermeisterin oder des bisherigen Bürgermeisters bleibt der Sitz unbesetzt, da sie oder er anders als die Beigeordneten und die ihm angehörenden Abgeordneten ohne

³ OVG NRW, Urt. v. 12.11.1991, NVwZ-RR 1993 S. 263.

⁴ Mende, in: BeckOK Kommunalrecht Niedersachsen, § 75 Rn. 17; Menzel, in: KVR Niedersachsen / NKomVG, § 75 Rn. 63; Wittkop, NST-N 3-2026, S. 9.

⁵ Vgl. zu nachwirkenden Amtspflichten und der darauf basierenden Fortführung von Funktionen auch §§ 92 Abs. 3 Satz 2, 105 Abs. 2 Satz 2 und 106 Abs. 1 Satz 10.

Stimmrecht (Grundmandatäre) keine Stimmvertreterin oder keinen Stimmvertreter hat (§ 81 Abs. 4). Im Vorsitz wird sie oder er von einer stellvertretenden Bürgermeisterin oder einem stellvertretenden Bürgermeister vertreten (§ 81 Abs. 2 Satz 1).

3. Ladung

a) Zeitpunkt der konstituierenden Sitzung

Die erste Sitzung des neu gewählten Rates findet nach § 59 Abs. 2 Satz 1 innerhalb eines Monats nach Beginn der Wahlperiode statt, d. h. im Laufe des Monats November 2026 (vgl. § 47 Abs. 2). Die Ladung zu dieser Sitzung ist nach § 59 Abs. 2 Satz 1 auch schon vor Beginn der Wahlperiode zulässig, womit Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit der Einberufung, weil die Eingeladenen mangels Sitzserwerbs, der erst mit dem Beginn der Wahlperiode erfolgt (§ 51 Satz 1), noch nicht Ratsmitglieder sind, nicht begründet sind.

b) Ladungsfrist

Die Ladungsfrist für die konstituierende Sitzung beträgt unabhängig vom Zeitpunkt der Ladung vor oder nach Beginn der neuen Wahlperiode und von der in der Geschäftsordnung getroffenen Regelung eine Woche (§ 59 Abs. 2 Satz 2).

c) Zuständigkeit für die Ladung

Zuständig für die Ladung ist die im Zeitpunkt der Ladung amtierende Bürgermeisterin oder der amtierende Bürgermeister (§ 59 Abs. 1 Satz 1). In den Kommunen, in denen die Amtszeit der Amtsinhaberin oder des Amtsinhabers aufgrund der Regelung in § 80 Abs. 3 Satz 1 a.F. mit dem Ende der allgemeinen Wahlperiode der Abgeordneten am 31. Oktober 2026 endet, ist Amtsbeginn der bei den Direktwahlen erstmalig gewählten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der 1. November 2026, nachdem sie zuvor die Annahme der Wahl erklärt haben (§ 80 Abs. 5 Satz 3 Nr. 1). Tritt die neue Bürgermeisterin oder der neue Bürgermeister das Amt aus den in § 80 Abs. 5 Satz 5 genannten Gründen erst später an, dann verlängert sich die Amtszeit der oder des bisherigen bis zum Amtsantritt der neuen Bürgermeisterin oder des neuen Bürgermeisters und sie oder er ist für die Ladung zuständig.

Mit der Begründung des Beamtenverhältnisses, die keiner Ernennung durch Aushändigung einer Urkunde bedarf (§ 7 Abs. 4 NBG), hat die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister alle Kompetenzen und Befugnisse, ohne dass es zuvor einer Vereidigung bedarf. Im Falle der Verhinderung wird die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister bei der Einberufung durch die Ratsvorsitzende oder den Ratsvorsitzenden vertreten, vor dem Beginn der Wahlperiode als amtierende(r) (§ 59 Abs. 3 Satz 3), nach ihrem Ende als bisherige(r) (§ 59 Abs. 4 Satz 1). Ist die oder der Ratsvorsitzende (sei es als amtierende(r) oder bisherige(r)) verhindert, so tritt an ihre oder seine Stelle die bisherige Stellvertretung im Vorsitz, auch wenn das gesetzlich nicht geregelt ist.⁶

d) Aufstellen der Tagesordnung

Die Ladung erfolgt unter Mitteilung der Tagesordnung (§ 59 Abs. 1 Satz 1), die die

⁶ Thiele, R&R 3/2016, S. 9.

Bürgermeisterin oder der Bürgermeister vor und nach dem Beginn der neuen Wahlperiode allein ohne Beteiligung der oder des Vorsitzenden aufstellt (§ 59 Abs. 3 Satz 2) und für die das Antragsrecht der Ratsmitglieder des § 56 Satz 1 besteht. Ist die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister verhindert, so wird sie oder er bei der Aufstellung der Tagesordnung von der oder dem Ratsvorsitzenden vertreten (§ 59 Abs. 3 Satz 3), bei Einberufung nach dem Beginn der Wahlperiode als bisherige(r) Vorsitzende(r). Stellt die oder der Vorsitzende die Tagesordnung auf, so hat sie oder er das Benehmen mit der allgemeinen Stellvertreterin oder dem allgemeinen Stellvertreter der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters herzustellen (§ 59 Abs. 3 Satz 4, ggf. i.V.m. § 59 Abs. 4 Satz 2).

4. Vorbereitung der Sitzung

a) Organisatorische Vorbereitung

Die organisatorische Vorbereitung der Sitzung obliegt, ohne dass das besonders geregelt ist, der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister und der Verwaltung. Das folgt aus der Kompetenz zur Einberufung, die auch die Bestimmung von Zeit und Ort der Sitzung mitumfasst. Zeit, Ort und Tagesordnung der konstituierenden Ratssitzung sind wie bei allen anderen Sitzungen des Rates auch nach Maßgabe der jeweiligen Regelung in der Hauptsatzung gemäß § 59 Abs. 5 ortsüblich bekannt zu machen.

b) Inhaltliche Vorbereitung

Für die inhaltliche Vorbereitung der Tagesordnungspunkte gilt § 76 Abs. 1 i. V. m. § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1. Von der zwingend vorgeschriebenen Vorbereitung der Ratsbeschlüsse durch den Verwaltungsausschuss sind allerdings ausgenommen Geschäftsordnungsbeschlüsse und sog. innerorganisatorische Entscheidungen wie insbesondere die Wahl der oder des Ratsvorsitzenden und der stellvertretenden Bürgermeister sowie die Bildung des Verwaltungsausschusses und der Fachausschüsse sowie die Besetzung sonstiger unbesoldeter Stellen. Bei der nachfolgenden Behandlung der in der konstituierenden Sitzung vorzunehmenden Beschlüsse wird jeweils auf die Notwendigkeit der Vorbereitung eingegangen. Natürlich können in dieser Sitzung auch Angelegenheiten wie in jeder anderen Sitzung behandelt werden, diese ist also nicht „Konstituierungsbeschlüssen“ vorbehalten.

5. Durchführung der Sitzung

Die Konstituierung des Rates besteht im Kern in der Wahl der oder des Vorsitzenden des Rates. Erst danach ist der Rat als handlungsfähiges Organ vorhanden. Sie ist deshalb – nach Verpflichtung der Abgeordneten – am Anfang der Sitzung vorzusehen. Es erscheint sachgerecht, dass das für die Sitzungsleitung bis zur Wahl des Vorsitzes vorgesehene Ratsmitglied (§ 61 Abs. 1 Satz 2, s.u.) auch die Sitzung eröffnet und die für die Wahl des Ratsvorsitzenden notwendige Beschlussfähigkeit (§ 65 Abs. 1 Satz 2) feststellt. Die Feststellung der Tagesordnung, die sich empfiehlt, um Zweifeln über die zu behandelnden Punkte und die Reihenfolge ihrer Behandlung vorzubeugen, ist materiell ein Ratsbeschluss, der regelmäßig konkludent gefasst wird und deshalb nach der Konstituierung unter Leitung der oder des neu gewählten Ratsvorsitzenden erfolgen sollte.

Im Folgenden werden die einzelnen bei der konstituierenden Sitzung zu behandelnden Tagesordnungspunkte dargestellt:

a) Eröffnung der konstituierenden Sitzung

Nach § 63 Abs. 1 wird die Sitzung von der oder dem Vorsitzenden des Rates eröffnet. Da bei der ersten Sitzung des Rates in der neuen Wahlperiode noch kein Vorsitz gewählt ist, obliegt die Eröffnung der Person, die auch die Wahl der neuen Vorsitzenden oder des neuen Vorsitzenden nach § 61 leitet. Seit der Änderung durch das Gesetz vom 28. April 2026 (Nds. GVBl. 2026 Nr. 30) erfolgt dies durch das Mitglied, das dem Rat die längste Zeit angehört und hierzu bereit ist, wobei bei gleicher Dauer der Zugehörigkeit das Lebensalter entscheidend ist (§ 61 Abs. 1 Satz 2 NKomVG, im Folgenden als „Dienstälteste oder Dienstältester“ bezeichnet). Da der Gesetzeswortlaut vom Mitglied der Vertretung und nicht vom Abgeordneten spricht, kann nach der Begriffsdefinition in § 45 Abs. 1 Satz 2 auch die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister Dienstälteste oder Dienstältester sein. Bei der Bestimmung der längsten Zugehörigkeit werden sämtliche Zugehörigkeiten zu der jeweiligen Vertretung zusammengerechnet. Unterbrechungen der Mitgliedschaft bleiben dabei außer Betracht.

Beispiel:

Der 63-jährige A wurde 2001 erstmals in den Rat gewählt. In den beiden Kommunalwahlperioden 2006 bis 2011 sowie 2011 bis 2016 gehörte er dem Rat nicht an. Seit der Kommunalwahlperiode ab 2016 gehörte er wieder ohne Unterbrechung dem Rat an. Der 59 Jahre alte B gehört dem Rat ununterbrochen seit der Kommunalwahlperiode ab 2011 an.

Hier gehören A und B dem Rat für die gleiche Dauer, nämlich 15 Jahre, an, weil die Zeiten der Zugehörigkeit bei A zusammengerechnet werden. Dienstältester im Sinne von § 61 Abs. 1 Satz 2 ist jedoch A, weil er lebensälter als B ist.

Als Dienstälteste oder Dienstältester für die Leitung der konstituierenden Sitzung bis zur Wahl der oder des Ratsvorsitzenden kommt aufgrund eines Mitwirkungsverbotes nach § 41 von vornherein nicht in Betracht, wer selbst für die Wahl zur oder zum Ratsvorsitzenden kandidiert. Die Ausnahme vom Mitwirkungsverbot nach § 41 Abs. 3 Nr. 1 für Wahlen betrifft nur den eigentlichen Wahlakt.⁷ Deshalb obliegt die Sitzungsleitung in diesem Fall dem Mitglied mit der zweitlängsten Zugehörigkeit zum Rat bzw. dem zweithöchsten Lebensalter.

b) Feststellung der Beschlussfähigkeit

Nach der Eröffnung stellt die oder der Dienstälteste die Beschlussfähigkeit fest, § 65 Abs. 1 Sätze 1 und 2 NKomVG.

c) Förmliche Verpflichtung und Pflichtenbelehrung der Ratsfrauen und Ratsherren durch die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister

Vor der Wahl des Ratsvorsitzenden sind die Ratsfrauen und Ratsherren förmlich zu verpflichten (§ 60). Seit der Änderung durch das Gesetz vom 13. Oktober 2021 (Nds. GVBl. 2021 S. 700), mit

⁷ Blum, in: KVR Nds. / NKomVG, § 61 Rn. 5.

dem das Wort „unparteiisch“ aus § 60 Satz 1 gestrichen wurde, werden die Abgeordneten förmlich verpflichtet, ihre Aufgaben nach bestem Wissen und Gewissen wahrzunehmen und die Gesetze zu beachten.

Mit der Verpflichtung wird sinnvollerweise die Pflichtenbelehrung (§§ 54 Abs. 3, 43) verbunden. Beides obliegt der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister unter Leitung der Sitzung durch die Dienstälteste oder den Dienstältesten. Können Abgeordnete an der konstituierenden Ratssitzung nicht teilnehmen, so erfolgen die förmliche Verpflichtung und die Pflichtenbelehrung in der ersten Sitzung, an der sie teilnehmen. Entsprechendes gilt für ein späteres Nachrücken in den Rat. Die Übernahme der Sitzungsleitung durch die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister ist nicht notwendig, aber auch kein Verfahrensfehler. Die Pflichtenbelehrung ist aktenkundig zu machen (§§ 54 Abs. 3, 43 Satz 3). Dafür reicht es aus, dass diese in dem Protokoll der Ratssitzung dokumentiert ist.

Weder die Verpflichtung noch die Pflichtenbelehrung sind Voraussetzung für die Ausübung der Mandatstätigkeit, haben also nur symbolischen Charakter. Sie haben insbesondere nicht die Wirkungen der Verpflichtung nach dem Verpflichtungsgesetz, machen die Ratsfrauen und Ratsherren also nicht zu für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten i. S. des Strafrechts. Nach der Rechtsprechung des BGH⁸ sind kommunale Mandatsträger, solange sie nicht mit konkreten Verwaltungsaufgaben betraut werden, die über ihre Mandatstätigkeit in der kommunalen Vertretung und den zugehörigen Ausschüssen hinausgeht, auch keine Amtsträger im strafrechtlichen Sinne, können also nicht für Straftaten im Amt, wie z. B. Vorteilsnahme und Bestechlichkeit, zur Verantwortung gezogen werden. Als mit Verwaltungsaufgaben betraut betrachtet der BGH die Mitglieder des Verwaltungsausschusses, so dass sie als Amtsträger anzusehen sind.

Das Gesetz enthält keine Regelung, wer im Falle der bloßen Verhinderung der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters die Verpflichtung vornimmt. § 60 Satz 2 sieht seit der Gesetzesänderung vom 28. April 2026 (Nds. GVBl. 2026 Nr. 30) vor, dass die Verpflichtung von der oder dem dienstältesten Abgeordneten vorgenommen wird, wobei bei gleicher Zugehörigkeit das Lebensalter entscheidend ist. Nach dem Wortlaut gilt dies nur, wenn keine Bürgermeisterin oder kein Bürgermeister im Amt ist. Es empfiehlt sich jedoch, wenn das Amt besetzt ist auch im Falle der „einfachen“ Verhinderung so zu verfahren und dies für die Pflichtenbelehrung der Abgeordneten genauso zu handhaben.⁹

d) Wahl der oder des Ratsvorsitzenden

Die Wahl der oder des Ratsvorsitzenden, die keiner Vorbereitung durch den Verwaltungsausschuss bedarf, erfolgt nach § 67. Sie oder er wird aus der Mitte der Abgeordneten gewählt (§ 61 Abs. 1 Satz 1), d. h. aus der Mitte der Ratsfrauen und Ratsherren (§ 45 Abs. 1 Satz 3), so dass dafür die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister nicht in Betracht kommt. Vorschlagsberechtigt sind jedes Ratsmitglied (§ 56 Satz 1), also auch die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister, sowie als eine Mehrheit von Ratsmitgliedern die im Rat vorhandenen Fraktionen und Gruppen; der Ansicht des VG Lüneburg,¹⁰ das den Fraktionen und Gruppen das Antragsrecht und damit auch das Vorschlagsrecht als eine besondere Form des Antragsrechts abspricht, sollte nicht gefolgt werden.

⁸ Urt. v. 09.05.2006, NJW 2006, S. 2050.

⁹ Vgl. zur Zuständigkeit für die förmliche Verpflichtung auch Blum, in: Blum/Meyer, NKomVG, 6. Aufl., § 60 Rn. 7).

¹⁰ Urt. v. 21.5.2015, R&R 5/2015, S. 8.

Nach der Wahl übernimmt die oder der neu gewählte Vorsitzende die Sitzungsleitung.

e) Feststellung der Tagesordnung

Sodann erfolgt die Feststellung der Tagesordnung für konstituierende Sitzung, damit Klarheit über die zu behandelnden Punkte und deren Reihenfolge besteht.

f) Beschlussfassung über die Stellvertretung der oder des Ratsvorsitzenden

Anschließend ist über die Stellvertretung der oder des Ratsvorsitzenden zu beschließen. Nach § 61 Abs. 1 Satz 4 beschließt der Rat darüber. Dieser Beschluss kann durch Abstimmung nach § 66 oder durch Wahl nach § 67 erfolgen. Dabei bestimmt der Rat auch, wie viele Vertreterinnen oder Vertreter es geben soll. Dabei handelt es sich um eine bloße Verhinderungsververtretung und es sollte eine Reihenfolge festgelegt werden, wenn mehrere Vertreterinnen und Vertreter bestimmt werden. Das Vorschlagsrecht besteht wie bei der Wahl der oder des Ratsvorsitzenden. Alle diesbezüglichen Beschlüsse bedürfen als innerorganisatorische Angelegenheiten nicht der Vorbereitung durch den Verwaltungsausschuss.

g) Beschlussfassung über die Geschäftsordnung

Nachdem auf diese Weise das „Präsidium“ des Rates eingerichtet ist, könnte sich die Beschlussfassung über die vorläufige oder auch endgültige Fortgeltung der Geschäftsordnung des Rates der vergangenen Wahlperiode anschließen, damit für Verfahrensfragen im weiteren Verlauf der Sitzung eine Regelung zur Verfügung steht. Der diesbezügliche Beschluss bedarf als Verfahrensregelung nicht der Vorbereitung durch den Verwaltungsausschuss, jedoch stellt es keinen Verfahrensfehler dar, wenn der amtierende Verwaltungsausschuss die bisherige Geschäftsordnung überarbeitet, damit der Rat sie als seine endgültige beschließen kann.

h) Wahleinsprüche

Anders als früher beschließt der Rat nicht mehr allgemein über die Gültigkeit der Wahl, sondern nur noch im Falle eines Wahleinspruchs (§ 47 Abs. 1 NKWG). Nur für diesen Fall und wenn der Wahleinspruch entscheidungsreif ist, ist also ein entsprechender Punkt auf der Tagesordnung vorzusehen, und zwar sinnvollerweise bevor weitere organisatorische Maßnahmen beschlossen werden, die hinfällig wären, wenn die Wahl für ungültig zu erklären wäre (§ 48 NKWG). Der Beschluss über einen Wahleinspruch bedarf als originäre und innerorganisatorische Entscheidung des Rates, der als Wahlprüfungsorgan tätig wird, nicht der Vorbereitung durch den Verwaltungsausschuss.

i) Mitteilung über die gebildeten Fraktionen und Gruppen

Die Geschäftsordnung sieht regelmäßig vor, dass die Bildung einer Fraktion oder Gruppe der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister schriftlich oder elektronisch unter Angabe des Namens der Fraktion oder Gruppe, ihrer Mitglieder und ihrer Vorsitzenden zur konstituierenden Sitzung anzuzeigen ist.¹¹ Zur Klarheit und Transparenz für den Rat, aber insbesondere auch für

¹¹ Vgl. auch § 19 Abs. 2 der Muster-Geschäftsordnung von NST und NSGB (Stand: 21.09.2026), NSGB-RD Nr. 143/2026 vom 21.09.2026.

die interessierte Öffentlichkeit zur besseren Nachvollziehbarkeit der Bildung des Verwaltungsausschusses und der Fachausschüsse bietet es sich an, dass die Bürgermeisterin mitteilt, welche Fraktionen und Gruppen ihr oder ihm angezeigt wurden. Es handelt sich hierbei um eine bloße Kenntnisnahme, ein (feststellender) Beschluss ist darüber nicht zu fassen und auch nicht zu empfehlen.

j) Bildung des Verwaltungsausschusses

Die Wahl der stellvertretenden Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, die Beigeordnete, d. h. stimmberechtigte Mitglieder des Verwaltungsausschusses (§ 74 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2), sein müssen (§ 81 Abs. 2 Satz 1), setzt die Bildung des Verwaltungsausschusses voraus. Diese erfolgt dadurch, dass die Fraktionen und Gruppen Mitglieder entsprechend der Zahl der bei der Verteilung auf sie entfallenen Sitze benennen (§§ 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 71 Abs. 2 Sätze 2 bis 5 und Abs. 3). Dem Verwaltungsausschuss gehören neben den Beigeordneten die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister (§ 74 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1) sowie Abgeordnete mit beratender Stimme an (§ 74 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3), die von Fraktionen und Gruppen benannt werden können, auf die kein Sitz einer Beigeordneten oder eines Beigeordneten entfallen ist (§ 71 Abs. 4 Satz 1). Soweit Wahlbeamtinnen und Wahlbeamte dem Verwaltungsausschuss mit beratender Stimme angehören sollen, bedarf das der Bestimmung durch die Hauptsatzung (§ 74 Abs. 1 Satz 2), die aber auch noch im weiteren Verlauf der Wahlperiode getroffen werden kann, wenn die aktuelle Hauptsatzung sie nicht enthält; auch für den dafür notwendigen Hauptsatzungsbeschluss ist als innerorganisatorischer eine Vorbereitung durch den Verwaltungsausschuss nicht erforderlich.

(1) Zahl der Beigeordneten

Die Zahl der Beigeordneten ergibt sich aus § 74 Abs. 2 NKomVG. Diese beträgt in Gemeinden und Samtgemeinden, deren Vertretung nicht mehr als

12 Abgeordnete hat,	2,
14 bis 24 Abgeordnete hat,	4,
26 bis 36 Abgeordnete hat,	6,
38 bis 44 Abgeordnete hat,	8,
mehr als 44 Abgeordnete hat,	10.

Dabei ist jeweils auf die gesetzliche (§ 46 Abs. 1 Satz 1 NKomVG) bzw. durch Satzung modifizierte (§ 46 Abs. 4 NKomVG) Zahl der Abgeordneten abzustellen und nicht etwa darauf, wieviel Abgeordnete der Rat tatsächlich hat.¹² Eine Vertretung hat auch dann diese gesetzliche Zahl der Abgeordneten, wenn tatsächlich weniger Ratsfrauen und Ratsherren einen Sitz im Rat erworben haben. Das Gesetz verwendet anders als etwa § 71 Abs 3 Satz 1 oder § 45d Abs. 3 Satz 2 NKWG nicht die Formulierung „der Vertretung angehören“. Würde man auf die tatsächliche Zahl der Abgeordneten abstellen, müssten Schwankungen im Bestand der tatsächlichen Mitgliederzahl der Abgeordneten während der laufenden Wahlperiode berücksichtigt werden, was vom Gesetz nicht intendiert sein kann. Unbesetzte Sitze im Rat, die z.B. daraus resultieren, dass eine Partei oder Wählergruppe bei der Kommunalwahl mehr Sitze erhalten hat, als sie Bewerberinnen und Bewerber aufgestellt hat, bleiben demnach außer Betracht.

¹² Siehe ED-NSGB Nr. 386/16 vom 29.09.2016 sowie ED-NSGB Nr. 250/2026 vom 18.09.2026.

(2) Ggf. Beschluss über die Erhöhung der Zahl der Beigeordneten um zwei

In Gemeinden und Samtgemeinden, deren Vertretung 16 bis 44 Abgeordnete hat, kann der Rat für die Dauer der Wahlperiode beschließen, dass sich die Zahl der Beigeordneten um zwei erhöht (§ 74 Abs. 2 Satz 2 NKomVG). Auch hier ist auf die **gesetzliche bzw. durch Satzung modifizierte Zahl der Abgeordneten** abzustellen. Für die Erhöhung ist ein Ratsbeschluss erforderlich, der vor der Verteilung der Sitze gefasst werden muss und keiner Vorbereitung durch den Verwaltungsausschuss bedarf.

(3) Berechnung der Sitzverteilung nach Sainte-Laguë/Schepers oder abweichender Beschluss

Nach der Änderung durch das Gesetz vom 9. September 2026 (Nds. GVBl. Nr. 77) gilt bei der Bestimmung der Beigeordneten kraft Gesetzes (§ 71 Abs. 2) das neue Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers, d.h. die Beigeordneten werden auf die Fraktionen und Gruppen im Verhältnis ihrer Stärke in der Reihenfolge der absteigenden Höchstzahlen verteilt, die sich durch Teilung der Mitgliederzahlen der Fraktionen und Gruppen durch 0,5; 1,5; 2,5 usw. ergeben.

Schon nach dem Wortlaut des § 71 Abs. 2 Satz 2 kommt es ausschließlich auf die Stärke der Fraktionen und Gruppen sowie deren Mitgliederzahlen an, so dass **unbesetzte Sitze im Rat bei der Sitzuteilung keine Rolle spielen**.

Das Sitzuteilungsverfahren gilt aufgrund des Verweises in § 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 auch für die Besetzung des Verwaltungsausschusses. Der Rat kann **einstimmig** ein von dem gesetzlich vorgesehenen Sitzuteilungsverfahren abweichendes Verfahren beschließen (§ 75 Abs. 1 Satz 1, HS 2 i.V.m. § 71 Abs. 10) und zum Beispiel beschließen, dass die Sitzuteilung wie nach der bis zum 31. Oktober 2026 geltenden Rechtslage nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren erfolgt.¹³ Bereits eine einzige Nein-Stimme verhindert die von § 71 Abs. 10 vorausgesetzte Einstimmigkeit. Stimmenthaltungen – egal ob durch bei der Abstimmung anwesende oder nicht anwesende Abgeordnete – stehen einer Einstimmigkeit im Sinne von § 71 Abs. 10 NKomVG demgegenüber nicht entgegen.¹⁴

Für die Berechnung sollen im Folgenden einige Beispiele gegeben werden:

Beispiel 1 (Grundberechnung):

In einer Gemeinde mit 10.989 Einwohnerinnen und Einwohnern beträgt die gesetzliche Zahl der Ratsfrauen und Ratsherren 26 (§ 46 Abs. 1 Satz 1). Ein Ratssitz bleibt nach dem Ergebnis der Kommunalwahl unbesetzt. Die Zahl der Beigeordneten beträgt 6 (§ 74 Abs. 2 Satz 1), der Rat hat jedoch vor der Bildung des Verwaltungsausschusses einen Beschluss nach § 74 Abs. 2 Satz 2 gefasst, so dass die Zahl der zu bestimmenden Beigeordneten 8 beträgt. Alle 25 Abgeordneten haben sich zu Fraktionen zusammengeschlossen, es wurden folgende Fraktionen gebildet:

¹³ Zu weiteren Optionen siehe Thiele, NKomVG, 2. Aufl., § 71 Rn. 37.

¹⁴ VG Hannover, Urt. v. 14.10.2022 - 1 A 1279/22 -, R&R 2/2023, S. 20, bestätigt durch Nds. OVG, Urt. v. 11.10.2023 - 10 LC 117/22 -, R&R 4/2023, S. 1.

A-Fraktion	12 Mitglieder
B-Fraktion	7 Mitglieder
C-Fraktion	4 Mitglieder
D-Fraktion	2 Mitglieder

Bei Anwendung des Sitzzuteilungsverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers ergibt sich die folgende Berechnung (die Rangfolge der absteigenden Höchstzahlen jeweils in Klammern):

Teiler	A-Fraktion 12 Mitglieder	B-Fraktion 7 Mitglieder	C-Fraktion 4 Mitglieder	D-Fraktion 2 Mitglieder
0,5	24 (1.)	14 (2.)	8 (3.)	4 (6.)
1,5	8 (3.)	4,67 (5.)	2,67	1,33
2,5	4,8 (4.)	2,8	1,6	0,8
3,5	3,43 (7.)	2	1,14	0,57
4,5	2,67	1,56	0,89	0,44

Die A-Fraktion erhält somit 4 Sitze, die B-Fraktion 2 Sitze und die C-Fraktion sowie die D-Fraktion jeweils 1 Sitz.

Nur soweit am Ende des Berechnungsverfahrens mehrere gleich hohe absteigende Höchstzahlen um eine begrenzte Anzahl von noch zu vergebenden Sitzen konkurrieren, findet ein **Losentscheid** nach § 71 Abs. 2 Satz 3 statt. Nur in diesem Fall ergeben sich „mehrere mögliche Sitzzuteilungen“ im Sinne der Vorschrift.

Beispiel 2 (Berechnung mit Losentscheid):

Es handelt sich wiederum um einen Rat mit 26 Ratsfrauen und Ratsherren, wobei ein Sitz unbesetzt bleibt. Eine Erhöhung der Beigeordneten wurde nicht beschlossen, die Zahl der Beigeordneten beträgt somit 6. Alle 25 Abgeordneten haben sich zu Fraktionen zusammengeschlossen, es wurden folgende Fraktionen gebildet:

A-Fraktion	10 Mitglieder
B-Fraktion	10 Mitglieder
C-Fraktion	3 Mitglieder
D-Fraktion	2 Mitglieder

Somit ergibt sich die folgende Berechnung:

Teiler	A-Fraktion 10 Mitglieder	B-Fraktion 10 Mitglieder	C-Fraktion 3 Mitglieder	D-Fraktion 2 Mitglieder
0,5	20 (1.)	20 (1.)	6 (3.)	4 (4.)
1,5	6,67 (2.)	6,67 (2.)	2	1,33
2,5	4 (4.)	4 (4.)	1,2	0,8
3,5	2,86	2,86	0,86	0,57
4,5	2,22	2,22	0,67	0,44

Obwohl sich für die A-Fraktion und die B-Fraktion mit 20 bzw. 6,67 die gleichen Höchstzahlen

(Rangfolge (1.) und (2.)) ergeben, findet an dieser Stelle noch kein Losentscheid statt, da noch weitere Sitze zu vergeben sind und sich somit nicht mehrere mögliche Sitzzuteilungen ergeben. A-Fraktion und B-Fraktion erhalten somit jeweils 2, die C-Fraktion 1 Sitz. Um den letzten noch zu vergebenden 6. Sitz konkurrieren die drei Fraktionen A, B und D mit der gleichen Höchstzahl 4. Zwischen diesen Fraktionen findet ein Losentscheid statt, wobei das Los von der oder dem Ratsvorsitzenden zu ziehen ist (§ 71 Abs. 2 Satz 4). Unterliegt die D-Fraktion beim Losentscheid und erhält damit keinen Beigeordnetensitz, so kann sie einen Abgeordneten mit beratender Stimme in den Verwaltungsausschuss entsenden (sog. **Grundmandat**, siehe § 74 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3).

Beispiel 3 (Abwandlung von Beispiel 2)

Sachverhalt wie oben Beispiel 2, nur wurde eine Erhöhung um 2 Beigeordnete beschlossen. Zu vergeben sind damit 8 Sitze im Verwaltungsausschuss. Dann stellt sich die Berechnung wie folgt dar:

Teiler	A-Fraktion 10 Mitglieder	B-Fraktion 10 Mitglieder	C-Fraktion 3 Mitglieder	D-Fraktion 2 Mitglieder
0,5	20 (1.)	20 (1.)	6 (3.)	4 (4.)
1,5	6,67 (2.)	6,67 (2.)	2	1,33
2,5	4 (4.)	4 (4.)	1,2	0,8
3,5	2,86	2,86	0,86	0,57
4,5	2,22	2,22	0,67	0,44

In dieser Konstellation findet kein Losverfahren statt. Die A- und B-Fraktion erhalten mit den Rangfolgen (1.), (2.) und (4.) jeweils 3, die C- und D-Fraktion mit den Rangfolgen (3.) und (4.) jeweils 1 Sitz.

Soweit einer Fraktion oder Gruppe mehr als die Hälfte der Abgeordneten angehören, stehen ihr nach § 71 Abs. 3 Satz 1 mehr als die Hälfte der im Ausschuss insgesamt zu vergebenden Sitze zu. Dies gilt durch den Verweis in § 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 auch für den Verwaltungsausschuss. Damit soll die Spiegelbildlichkeit von Vertretung und Ausschuss sichergestellt werden.¹⁵ Ergibt sich bei der Berechnung, dass dies bei Anwendung des Verfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers nicht sichergestellt ist, so wird der Fraktion, der mehr als die Hälfte der Abgeordneten angehören, ein sog. **Vorausmandat** zugeteilt (§ 71 Abs. 3 Satz 2). Die Vergabe der restlichen Sitze erfolgt nach dem Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers (§ 71 Abs. 3 Satz 3). Auch bei der Ermittlung, ob ein Vorausmandat in Betracht kommt, ist auf die **tatsächliche** (und nicht die gesetzliche oder durch Satzung verringerte i.S.v § 46 Abs. 1 und 4) **Zahl der Abgeordneten** abzustellen, so dass auch hier unbesetzte Sitze außer Betracht bleiben. Dies folgt erstens aus dem Wortlaut des § 71 Abs. 3 Satz 1 („Gehören ... an“). Zweitens steht § 71 Abs. 3 im unmittelbaren Zusammenhang zu Abs. 2 der Vorschrift, der ebenfalls auf die Stärke der Fraktionen und Gruppen sowie deren Mitgliederzahl abstellt. Drittens handelt es sich nicht um einen Fall des § 46 Abs. 2, weil es sich weder um eine Wahl, Abstimmung noch einen Antrag handelt, bei dem die gesetzliche oder

¹⁵ Vgl. den schriftlichen Bericht zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften, LT-Drs. 18/10046, S. 7, in dem die Empfehlung begründet wurde, das Vorausmandat – anders als im Gesetzesentwurf der Landesregierung seinerzeit vorgesehen – auch für das neu eingeführte d'Hondtsche Höchstzahlverfahren vorzusehen.

durch Satzung geregelte Zahl der Mitglieder zugrunde zu legen wäre. Schließlich intendiert das Vorausmandat auch gar nicht die Sicherung der absoluten Mehrheit in der Vertretung, sondern lediglich die Absicherung der im Rat bei einer Fraktion oder Gruppe vorhandenen Mehrheit der Abgeordneten, die sich auch in den Ausschüssen bzw. dem Verwaltungsausschuss widerspiegeln soll. Dass die Mehrheit der Abgeordneten nicht zugleich die absolute Mehrheit der Mitglieder des Rates bedeutet, steht auf einem anderen Blatt.

Beispiel 4 (Berechnung mit Vorausmandat):

Der Rat besteht aus 26 Ratsfrauen und Ratsherren. Die Zahl der Beigeordneten beträgt, nachdem ein Beschluss nach § 74 Abs. 2 Satz 2 gefasst wurde, 8. Folgende Fraktionen wurden gebildet:

A-Fraktion	14 Mitglieder
B-Fraktion	12 Mitglieder

Daraus ergibt sich zunächst die folgende Berechnung:

Teiler	A-Fraktion 14 Mitglieder	B-Fraktion 12 Mitglieder
0,5	28 (1.)	24 (2.)
1,5	9,33 (3.)	8 (4.)
2,5	5,6 (5.)	4,8 (6.)
3,5	4 (7.)	3,43 (8.)
4,5	3,11	2,67
5,5	2,55	2,18
6,5	2,15	1,85

Obwohl die A-Fraktion im Rat die Mehrheit der Abgeordneten stellt, besteht nach der vorstehenden Berechnung eine Patt-Situation bei den von den Fraktionen benannten ehrenamtlichen Mitgliedern des Verwaltungsausschusses, da A- und B-Fraktion jeweils 4 Sitze erhalten würden. Hier wäre die Stimme der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters ausschlaggebend. Zur Gewährleistung der Spiegelbildlichkeit von Rat und Verwaltungsausschuss erhält die A-Fraktion jedoch vorab einen Sitz zugeteilt. Im Anschluss daran werden die restlichen sieben Sitze nach dem Verfahren Sainte-Laguë/Schepers verteilt:

1 Vorausmandat		
Teiler	A-Fraktion 14 Mitglieder	B-Fraktion 12 Mitglieder
0,5	28 (1.)	24 (2.)
1,5	9,3 (3.)	8 (4.)
2,5	5,6 (5.)	4,8 (6.)
3,5	4 (7.)	3,43
4,5	3,11	2,67
5,5	2,55	2,18
6,5	2,15	1,85

Im Ergebnis erhält die A-Fraktion somit 5 Sitze (1 + 4) und die B-Fraktion 3 Sitze.

Dass die Spiegelbildlichkeit von Rat und Verwaltungsausschuss trotz Zuteilung eines Vorausmandats nicht in jedem Fall gewährleistet ist, zeigt das folgende

Beispiel 5 (keine Spiegelbildlichkeit trotz Vorausmandats):

Die Zahl der Ratsfrauen und Ratsherren beträgt kraft Gesetzes 20, davon ist nach dem Ergebnis der Kommunalwahlen 1 Sitz unbesetzt. Es sind, nachdem ein Beschluss nach § 74 Abs. 2 Satz 2 gefasst wurde, 6 Beigeordnete zu bestimmen. Alle Abgeordneten haben sich wie folgt zu Fraktionen zusammengeschlossen:

A-Fraktion	10
B-Fraktion	2
C-Fraktion	3
D-Fraktion	4

Es ergibt sich die folgende Sitzverteilung:

	1 Vorausmandat			
Teiler	A-Fraktion 10 Mitglieder	B-Fraktion 2 Mitglieder	C-Fraktion 3 Mitglieder	D-Fraktion 4 Mitglieder
0,5	20 (1.)	4 (5.)	6 (4.)	8 (2.)
1,5	6,67 (3.)	1,33	2	2,67
2,5	4 (5.)	0,8	1,2	1,6
3,5	2,86	0,57	0,86	1,14
4,5	2,22	0,44	0,67	0,89

Die A-Fraktion verfügt mit 10 von 19 Abgeordneten über mehr als die Hälfte der Abgeordneten (dass 1 Sitz unbesetzt bleibt, ist irrelevant, weil auch bei § 71 Abs. 3 die **tatsächliche Zahl** der Abgeordneten maßgeblich ist). Bei der Vergabe der Sitze nach § 71 Abs. 2 erhielt sie nur drei von sechs Sitzen im Verwaltungsausschuss. Ihr wird deshalb nach § 71 Abs. 3 Satz 2 ein Vorausmandat zugeteilt. Die übrigen 5 Sitze sind nach § 71 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 zu vergeben (§ 71 Abs. 3 Satz 3). Dabei zeigt das Beispiel, dass die A-Fraktion die Mehrheit der Beigeordneten im Verwaltungsausschuss nur erhält, wenn sie im Losentscheid gegenüber der B-Fraktion, die ebenfalls am Losverfahren beteiligt ist, obsiegt (dann 3 Sitze plus Vorausmandat, insgesamt somit 4 Sitze). Dass die Fraktion, die ein Vorausmandat erhalten hat, auch an einem Losverfahren bei der Vergabe der „danach noch zu vergebenden Sitze“ teilnimmt, folgt daraus, dass sie in § 71 Abs. 3 Satz 3 nicht ausgenommen wird. Verliert die A-Fraktion den Losentscheid, würden ihr drei Beigeordnete verbleiben (2 Sitze plus Vorausmandat). Die anderen drei Fraktionen B, C und D würden in diesem Fall jeweils einen Sitz erhalten. Dieses Ergebnis resultiert daraus, dass die A-Fraktion eine denkbar knappe Mehrheit der Abgeordneten im Rat stellt (bei Besetzung sämtlicher Sitze im Rat hätte sie diese Mehrheit von vornherein nicht), und das NKomVG kennt keine absolute Sicherung der Spiegelbildlichkeit von Rat und den Ausschüssen bzw. dem Verwaltungsausschuss. Eine über das Vorausmandat hinausgehende Mehrheitssicherungsklausel enthält das Gesetz gerade nicht. Verlöre die B-Fraktion den Losentscheid, stände ihr ein Grundmandat (§ 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2) zu.

(4) Durchführung des Losentscheids

Bei einem Losentscheid zieht die oder der Ratsvorsitzende das Los (§ 71 Abs. 2 Satz 4). Dieser erfolgt sinnvollerweise dergestalt, dass die oder der Vorsitzende gekennzeichnete Karten aus einem nicht einsehbaren Behälter entnimmt. Das Streichholzziehen oder das Werfen einer Münze stellen kein zulässiges Verfahren dar.¹⁶

Die Frage, ob die an einem Losentscheid beteiligten Fraktionen und Gruppen durch interfraktionale Absprachen auf die Durchführung des Losentscheids verzichten und sich stattdessen untereinander auf die Sitzverteilung verständigen dürfen, wird in der Kommentarliteratur kontrovers beurteilt. Einige Autoren lehnen dies mit Blick § 71 Abs. 10 ab und sehen einen einstimmigen Ratsbeschluss als erforderlich an.¹⁷ Demgegenüber sehen andere diesen Weg als zulässige Alternative gegenüber einem einstimmigen Beschluss nach § 71 Abs. 10 an.¹⁸

Der zuletzt genannten Auffassung ist zu folgen. Der Verzicht auf die Durchführung des Losentscheids durch Vereinbarungen zwischen den an dem Losverfahren beteiligten Fraktionen und Gruppen über die Sitzverteilung muss möglich sein. Der Losentscheid wird ausschließlich zwischen den daran beteiligten Fraktionen und Gruppen ausgetragen. Andere Fraktionen und Gruppen, die nicht über die gleichen Höchstzahlen verfügen, sind hier überhaupt nicht involviert und können daraus auch keinerlei Rechte herleiten. Dies gilt erst recht für Abgeordnete, die keiner Fraktion oder Gruppe angehören. § 71 Abs. 10 dient dem Minderheitenschutz und soll verhindern, dass „eine dominierende Fraktion oder eine Übereinkunft mehrerer Fraktionen die Mitarbeit von kleineren Minderheitsfraktionen oder einzelne Abgeordnete in zu großer Weise einschränken“.¹⁹ Dieser Schutzaspekt spielt in der Situation des Losentscheides, an dem ohnehin nur die Fraktionen und Gruppen mit den gleichen Höchstzahlen beteiligt sind, keine Rolle und es gibt auch keinen einleuchtenden Grund, weshalb einem einzelnen Abgeordneten (siehe das Erfordernis der Einstimmigkeit in § 71 Abs. 10) die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, eine solche einvernehmliche Absprache über die Sitzverteilung zu verhindern. Ohnehin hätte die bei dem Losentscheid obsiegende Fraktion oder Gruppe nach § 71 Abs. 2 Satz 5 (und für den Verwaltungsausschuss über § 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1) die Möglichkeit, ein Mitglied der bei dem Losentscheid unterlegenden Fraktion oder Gruppe für den Ausschuss zu benennen. Zusammenfassend ist der Losentscheid als gesetzliche Konfliktregelung für den Fall anzusehen, dass sich die daran beteiligten Fraktionen und Gruppen nicht einmütig über die Sitzverteilung verständigen.

(5) Benennung der Beigeordneten und Grundmandate

Steht die Anzahl der auf die Fraktionen und Gruppen entfallenden Beigeordnetensitze und auch die Abgeordneten mit beratender Stimme fest, werden die entsprechenden Abgeordneten in einem nächsten Schritt von den Fraktionen und Gruppen namentlich bestimmt bzw. benannt (§ 75 Abs. 1 Satz 1). Für die Nominierung als Mitglied des Verwaltungsausschusses ist die Anwesenheit in der Sitzung nicht Voraussetzung. Die Fraktionen und Gruppen sind nicht verpflichtet, nur fraktions- oder gruppeneigene Mitglieder zu benennen.

¹⁶ Thiele, NKomVG, 2. Aufl., § 71 Rn. 9.

¹⁷ Beckermann, in: BeckOK Kommunalrecht Niedersachsen, § 71 Rn. 17 und Wilkens, in: Ipsen, NKomVG, § 71 Rn. 15, Fn. 16.

¹⁸ Menzel, in: KVR Nds. / NKomVG, § 71 Rn. 46; vgl. auch Thiele, NKomVG, 2. Aufl., § 71 Rn. 9: Ein Losentscheid muss (nur) erfolgen, wenn sich die Beteiligten nicht über die Zuteilung des Sitzes einigen.

¹⁹ So Schwind, in: Blum/Meyer, NKomVG, 6. Aufl., § 71 Rn. 8.

(6) Feststellender Beschluss

Anschließend fasst der Rat den die Sitzverteilung und -besetzung feststellenden Beschluss nach §§ 75 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2, 71 Abs. 5, der auch mögliche Grundmandatsinhaber nach § 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 mit einbezieht, nicht jedoch die hauptamtliche Bürgermeisterin oder den hauptamtlichen Bürgermeister (§ 74 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1) sowie andere Beamtinnen und Beamte auf Zeit, die dem Verwaltungsausschuss mit beratender Stimme angehören, soweit die Hauptsatzung dies bestimmt (§ 74 Abs. 1 Satz 2). Eine solche Regelung in der Hauptsatzung (§ 74 Abs. 1 Satz 2) kann auch noch im weiteren Verlauf der Wahlperiode getroffen werden, wenn die aktuelle Hauptsatzung sie nicht enthält; auch für den dafür notwendigen Hauptsatzungsbeschluss ist als innerorganisatorischer eine Vorbereitung durch den Verwaltungsausschuss nicht erforderlich. Nach dem Beschluss nach § 71 Abs. 5, ohne den der Verwaltungsausschuss nicht gebildet ist,²⁰ ist für jeden Beigeordneten und Grundmandatar, also nicht für die hauptamtliche Bürgermeisterin oder den hauptamtlichen Bürgermeister (§ 81 Abs. 4) und nicht für Wahlbeamtinnen und Wahlbeamte, von der Fraktion oder Gruppe, die das Mitglied benannt hat, eine Vertreterin oder ein Vertreter zu bestimmen (§ 75 Abs. 1 Satz 3); eine Fraktion oder Gruppe mit nur einem Mitglied kann zwei Vertreterinnen oder Vertreter benennen (§ 75 Abs. 1 Satz 5). Die Bestellung als Vertretung bedarf keines Ratsbeschlusses. Gesetzlich ist geregelt (§ 75 Abs. 1 Satz 4), dass sich Vertreterinnen und Vertreter, die von der gleichen Fraktion oder Gruppe benannt worden sind, untereinander vertreten; die Zugehörigkeit zur gleichen Fraktion oder Gruppe ist nicht Voraussetzung.

(7) Wahl der stellvertretenden Bürgermeisterinnen und Bürgermeister

Die Wahl der stellvertretenden Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, als die nur Beigeordnete, also Mitglieder des Verwaltungsausschusses mit Stimmrecht in Betracht kommen, erfolgt ohne Vorbereitung durch den Verwaltungsausschuss nach § 67; vorschlagsberechtigt ist jedes Ratsmitglied und jede Fraktion oder Gruppe. Die Zahl der Stellvertreterinnen und Stellvertreter ist seit der Änderung durch das Gesetz vom 9. September 2026 (Nds. GVBl. 2026 Nr. 77) auf bis zu fünf (statt bisher drei) begrenzt (§ 81 Abs. 2 Satz 1). Wurde die Zahl der Stellvertreterinnen und Stellvertreter – was generell nicht zu empfehlen ist – in der Hauptsatzung geregelt und besteht Änderungsbedarf, so kann diese in der konstituierenden Sitzung rückwirkend zum Beginn der neuen Kommunalwahlperiode am 1. November 2026 geändert werden. Dafür ist die Vorbereitung durch den Verwaltungsausschuss erforderlich. Sollen mehrere Stellvertreterinnen oder Stellvertreter gewählt werden, dann kann das durch Einzelwahl oder durch Blockwahl geschehen, bei der die vorgesehenen Bewerberinnen und Bewerber in einem Wahlgang gewählt werden. Bei der Wahl oder nach ihrem Abschluss durch eine selbständige Entscheidung nach § 66 kann der Rat eine Reihenfolge der Stellvertretung bestimmen (§ 81 Abs. 2 Satz 2), worunter auch zu verstehen ist, dass insbesondere bei der Repräsentation eine Vertretung für bestimmte Fachbereiche oder Gebiete der Kommune bestimmt wird. Trifft er eine solche Bestimmung nicht, dann sind die Stellvertreterinnen und Stellvertreter gleichberechtigt und es bedarf einer generellen oder jeweils einzelnen Absprache zwischen der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister und den Stellvertreterinnen und Stellvertretern, wer die Stellvertretung jeweils wahrnimmt. Die Stellvertretung ist ausschließlich eine für den Verhinderungsfall, jedoch kann der die Bürgermeisterinnen oder der Bürgermeister bestimmen, wann sie oder er verhindert ist.

²⁰ VG Oldenburg, Urt. v. 09.03.2010, R&R 3/2010 S. 1

(8) Vereidigung der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters

Seit der Änderung durch das Gesetz vom 29. Januar 2025 (Nds. GVBl. 2025 Nr. 3) kann die Vereidigung der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters erst nach der Wahl der ehrenamtlichen Stellvertreterinnen und Stellvertreter erfolgen, weil sie von einer ehrenamtlichen Stellvertretung durchgeführt wird. Ist die bisherige Bürgermeisterin oder der bisherige Bürgermeister wiedergewählt oder ist eine andere Beamtin oder ein anderer Beamter der Gemeinde zur Bürgermeisterin oder zum Bürgermeister gewählt worden, so ist sie oder er von der Eidesleistung befreit und stattdessen durch einen zu den Personalakten zu nehmenden Hinweis der Person, die die Vereidigung durchführt, darauf aufmerksam zu machen, dass der früher geleistete Diensteid sie oder ihn auch in dem neuen Beamtenverhältnis bindet.²¹ Da der Hinweis an die Stelle der Vereidigung tritt, ist davon auszugehen, dass eine ehrenamtliche Stellvertretung der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters ihn vornimmt. Die Vereidigung ist wie die Verpflichtung der übrigen Ratsmitglieder nicht Voraussetzung für die Aufnahme der Amtsgeschäfte, könnte also auch noch in der nächsten Ratssitzung erfolgen, wenn die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister z. B. infolge Erkrankung gehindert wäre, an der konstituierenden Sitzung teilzunehmen. Die Vereidigung nimmt dann ebenfalls eine stellvertretende Bürgermeisterin oder ein stellvertretender Bürgermeister vor (§ 81 Abs. 1 Satz 3). Der Wortlaut des Diensteides ergibt sich aus § 47 NBG.

(9) Bildung der Fachausschüsse, der sondergesetzlichen Ausschüsse und Besetzung sonstiger Stellen

Nach der Bildung des Verwaltungsausschusses und der Wahl der stellvertretenden Bürgermeister bietet sich die Bildung der Fachausschüsse und der sondergesetzlichen Ausschüsse sowie der notwendigen Besetzung sonstiger Stellen in anderen Körperschaften und Organisationen, wie z. B. in Gesellschafter- und Mitgliederversammlungen sowie Verwaltungs- und Aufsichtsräten von Gesellschaften, Vereinen, Verbänden, kommunalen Anstalten und Zweckverbänden, an.

Die Bildung und Besetzung der **Fachausschüsse** erfolgt in den folgenden Verfahrensschritten:

1.

Zunächst wird (entweder durch Ratsbeschluss oder in der Geschäftsordnung) festgelegt, welche Fachausschüsse gebildet werden (z.B. Ausschuss für Stadtentwicklung, Bauen und Umwelt; Ausschuss für Kindertagesstätten und Jugend; Ausschuss für Finanzen, ...).

2.

Sodann legt der Rat (durch Beschluss oder Regelung in der Geschäftsordnung) die Zahl der Sitze (der stimmberechtigten Mitglieder) in den jeweiligen Ausschüssen fest (§ 71 Abs. 2 Satz 1).

3.

Im nächsten Schritt werden die Sitze eines jeden Ausschusses nach dem Verfahren Sainte-Laguë/Schepers auf die Fraktionen und Gruppen im Verhältnis ihrer Stärke in der Reihenfolge der

²¹ VV zu § 65 NBG a. F., Gem. RdErl. d. MI, der StK u. d. übr. Min. v. 25.11.1992, MBl. 1993 S. 93, zul. geänd. d. Erl. v. 1.9.2009, MBl. S. 871, die nach einem nicht veröffentlichten Erl. d. MI v. 25.3.2009 fortgelten.

absteigenden Höchstzahlen verteilt, die sich durch Teilung der Mitgliederzahlen der Fraktionen und Gruppen durch 0,5; 1,5; 2,5 usw. ergeben. (§ 71 Abs. 2 Satz 2). Eine Ausnahme gilt, wenn einstimmig ein anderes Verfahren beschlossen wurde (§ 71 Abs. 10).

4.

Im Falle mehrerer möglicher Sitzzuteilungen ist ein Losverfahren durchzuführen (§ 71 Abs. 2 Sätze 3 und 4).

5.

Ergibt die bisherige Berechnung, dass einer Fraktion oder Gruppe, der mehr als die Hälfte der Abgeordneten angehören, nicht mehr als die Hälfte der Sitze in dem Ausschuss zustehen, so wird ihr zunächst ein Sitz zugeteilt (**Vorausmandat**, siehe § 71 Abs. 3 Sätze 1 und 2). Für die danach noch zu vergebenden Sitze ist § 71 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 anzuwenden.

6.

Fraktionen und Gruppen, die nach dem Ergebnis des Sitzzuteilungsverfahrens keinen Sitz in dem Ausschuss erhalten haben, sind berechtigt, in den Ausschuss ein Mitglied mit beratender Stimme zu entsenden (§ 71 Abs. 4 Satz 1), es sei denn, ein Mitglied dieser Fraktion oder Gruppe ist schon stimmberechtigtes Mitglied dieses Ausschusses (§ 71 Abs. 4 Satz 2).

7.

Gehören Abgeordnete keiner Fraktion oder Gruppe an, so können sie verlangen, in einem Ausschuss ihrer Wahl beratendes Mitglied zu werden, es sei denn, sie sind schon stimmberechtigtes Mitglied eines Ausschusses (§ 71 Abs. 4 Satz 3).

8.

Schließlich benennen die Fraktionen und Gruppen die Mitglieder der Ausschüsse und der Rat stellt anschließend die Sitzverteilung und Ausschussbesetzung durch Beschluss fest (§ 71 Abs. 5).

Im Übrigen gilt: Auch bei Losentscheiden im Rahmen der Ausschussbildung und bei der Besetzung von Stellen zieht das Los die oder der Ratsvorsitzende (§ 71 Abs. 2 Satz 4, Abs. 8 Satz 1). Da jeder Ausschuss und jedes Gremium einzeln gebildet und besetzt wird, muss ein Losentscheid jeweils durchgeführt werden, wenn sich die Notwendigkeit dafür ergibt, also nicht nur einmal für alle Fachausschüsse. Beschäftigte der Gemeinde dürfen gemäß § 71 Abs. 7 Satz 1 auch dem Schulausschuss, der nur ein beratender Ausschuss wie jeder andere Fachausschuss ist,²² nicht als andere Personen, also insbesondere als Elternvertreter i. S. des § 110 Abs. 2 NSchG, angehören;²³ etwas anderes gilt gemäß § 73 Satz 1, wenn die Betriebssatzung (§ 140 Abs. 1 i.V.m. § 5 Nr. 4 EigBetrVO) Beschäftigte der Gemeinde als Mitglieder des Betriebsausschusses vorsieht oder bestimmt. Die nominierten Ratsmitglieder sind von der Mitwirkung an dem feststellenden

²² Nds. OVG, Beschl. v. 28.10.2015, R&R 1/2016 S. 1.

²³ Nds. OVG, Urt. v. 15.02.2011, R&R 2/2011 S. 1.

Beschluss nicht ausgeschlossen (§ 41 Abs. 3 Nrn. 2 und 3). Der Vorbereitung durch den Verwaltungsausschuss bedürfen alle diese Beschlüsse nicht. Die Übertragung von Beschlusszuständigkeiten des Verwaltungsausschusses auf einen Fachausschuss bedarf einer Regelung in der Hauptsatzung (§ 76 Abs. 3), die frühestens in der konstituierenden Sitzung beschlossen werden kann, weil sie nur für die jeweilige Wahlperiode gilt; die Hauptsatzungsänderung bedarf der Vorbereitung durch den Verwaltungsausschuss (ggf. auch durch den „alten“). Wenn diese Maßnahme getroffen werden soll, muss dafür ein Tagesordnungspunkt vorgesehen werden.

Die **Ausschussvorsitze** werden aufgrund der Gesetzesänderung vom 9. September 2026 (Nds. GVBl. 2026 Nr. 77) ebenfalls nach dem Verfahren Sainte-Laguë/Schepers verteilt.

(10) Wahl der Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher

In Gemeinden, die Ortschaften mit Ortsvorsteherinnen oder Ortsvorstehern eingerichtet haben, müssen diese in der konstituierenden Sitzung bestellt werden, da sie ihr Amt für die Dauer der Wahlperiode wahrnehmen, also alsbald nach deren Beginn zu berufen sind.

Aufgrund der Änderung des § 96 durch das Gesetz vom 9. September 2026 (Nds. GVBl. 2026 Nr. 77) erfolgt dies künftig durch Wahl. Die Ortsvorsteherin oder der Ortsvorsteher wird also anders als bisher nicht mehr durch einen Ratsbeschluss (§ 66) bestimmt, sondern gewählt (§ 67). Das Gesetz sieht dabei das folgende Prozedere vor (siehe § 96 Abs. 1 Sätze 1 bis 6):

1.

Das **Vorschlagsrecht** liegt zunächst wie bisher bei der Fraktion, deren Mitglieder der Partei oder Wählergruppe angehören, die in der Ortschaft bei der Wahl der Ratsfrauen und Ratsherren die meisten Stimmen erhalten hat. Sie unterbreitet dem Rat einen Personalvorschlag für das Amt der Ortsvorsteherin oder des Ortsvorstehers (Satz 1). Diese vorgeschlagene Person ist in dem ersten Wahlgang gewählt, wenn sie die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhält (Satz 2).

2.

Wird die in Satz 2 genannte Mehrheit nicht erreicht, so ist ein zweiter Wahlgang durchzuführen, in dem jede Fraktion einen Vorschlag unterbreiten kann (Satz 3) und in dem wiederum die Person gewählt ist, die die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhält.

3.

Ergibt sich auch im zweiten Wahlgang nicht die nach Satz 2 erforderliche Mehrheit, so findet ein dritter Wahlgang statt, in dem gewählt ist, wer die meisten gültigen Stimmen erhält; bei Stimmengleichheit entscheidet das von der oder dem Ratsvorsitzenden zu ziehende Los (Sätze 4 bis 5).

Da das Gesetz durch die Alternative Partei oder Wählergruppe erkennbar auf den einheitlichen Wahlvorschlag abstellt, ist bei Vorliegen der Voraussetzungen auch eine Vereinigung von Ratsmitgliedern vorschlagsberechtigt, die sich nicht Fraktion, sondern Gruppe nennt, z. B. die Ratsmitglieder einer Wählergruppe i. S. des § 21 NKWG. Obwohl es sich um eine Wahl handelt,