

Geschäfte der  
laufenden Verwaltung  
(Abs. 1 Satz 1 Nr. 7)

Mielke

PdK Nds B-1



KVR Nds / NKomVG / März 2012

## 4.1 Geschäfte der laufenden Verwaltung (Abs. 1 Satz 1 Nr. 7)

**Geschäfte der laufenden Verwaltung** stellen die **Masse der Verwaltungstätigkeit** der Kommune dar. Sie fallen **grundsätzlich** in den Aufgabenbereich des **Hauptverwaltungsbeamten** (Abs. 1 Satz 1 Nr. 7). Diese Kompetenz – aber auch nur diese – **können Vertretung oder Hauptausschuss an sich ziehen** (§§ 58 Abs. 3 Sätze 1 u. 2, 76 Abs. 2 Satz 2 NKomVG). Jenseits der Zuständigkeiten von Vertretung, Orts- oder Stadtbezirksrat und Hauptverwaltungsbeamten ist der Hauptausschuss mit einer Auffangkompetenz unmittelbar zuständig (§ 76 Abs. 2 Satz 1 NKomVG), so dass die Abgrenzung der Geschäfte der laufenden Verwaltung von anderen Angelegenheiten der Kommune erhebliche Bedeutung hat. 29

4.1.1 Definition und Anwendungsfälle (Rn. 30)

4.1.2 Eigener und übertragener Wirkungskreis (Rn. 31)

4.1.3 Beurteilungskompetenz und Beschlussvorbehalt (Rn. 32-35)



### 4.1.1 Definition und Anwendungsfälle

Die Formulierung „Geschäfte der laufenden Verwaltung“ ist ein **unbestimmter Rechtsbegriff**, der in der Praxis jeweils der Ausfüllung bedarf und uneingeschränkt der gerichtlichen Kontrolle unterliegt (vgl. Rn. 33). Geschäfte der laufenden Verwaltung weisen **bestimmte Merkmale** auf. Von einem Geschäft der laufenden Verwaltung ist nach ständiger Rspr. grundsätzlich auszugehen, „wenn die Sache nach Regelmäßigkeit und Häufigkeit zu den üblichen Geschäften gehört, ohne dass bejahendenfalls noch auf Umfang und Schwierigkeit in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht und auf die finanziellen Auswirkungen abzustellen wäre; wesentliches Merkmal ist die **Erladigung nach feststehenden Grundsätzen auf eingefahrenen Geleisen** (OVG Münster, OVGE 25, 186, 193; vgl. auch BGH, DVBl. 1979 S. 514 = NJW 1980 S. 117; *Schmidt-Jortzig*, KR, Rn. 258 m. w. N., *Thiele*, NGO, S. 263; *ders.*, NKomVG, § 85 S. 269 f.; *Ipsen*, Kommunalrecht, S. 181 Rn. 377). Im Einzelnen gilt:

- Die Geschäfte müssen mehr oder weniger **regelmäßig wiederkehren** (können) und **nach feststehenden Grundsätzen behandelt** werden. Diese können in rechtsverbindlichen allgemeinen Regelungen oder internen Anweisungen enthalten sein. Hierher gehört die Masse der auf Rechtsvorschriften des Bundes, des Landes oder der Kommune beruhenden begünstigenden oder belastenden Bescheide, auch Genehmigungen (z. B. §§ 68 ff. NBauO), Erlaubnisse (z. B. §§ 35a ff. GewO), Rechtsübergangsanzeigen (§§ 90 f. SGB XII, 95 f. SGB VIII, 27g BVG), Forderungen von Kostenersatz (§§ 92 ff. SGB XII, 91 ff. SGB VIII) und Kostenerstattungen (§§ 103 ff. SGB XII, 89 ff. SGB VIII). Solche wiederkehrenden Rechtshandlungen sind auch viele privatrechtliche Rechtsgeschäfte, etwa sachlich und finanziell nicht außergewöhnlich bedeutsame Grundstücksgeschäfte (OLG Celle, NSt-N 1990 S. 349 = Fundst. 1991, Rn. 424), ferner Verschaffungs- (§§ 433 ff. BGB) oder Nutzungsverträge (§§ 535 ff. BGB) zur Beschaffung von Schreib-, Heizmaterial, Büromöbeln, Diensträumen, ferner in gewissem Umfang der Abschluss von Vergleichen (§ 779 BGB).
- Die Geschäfte werden die Kommune i. d. R. nach den einzusetzenden sächlichen oder finanziellen Mitteln **nur im geringen Maße belasten**. Ausgenommen davon sind Zahlungen und Herausgaben, welche die Kommune aufgrund rechtskräftiger Verurteilung leisten muss. Die Kommune **begünstigende** wiederkehrende Geschäfte darf der Hauptverwaltungsbeamte dagegen grundsätzlich in unbegrenzter Höhe vornehmen. Bei Grundstücksgeschäften, bei der Gewährung einer Zuwendung oder einem Vergleich kommt es auf die **Höhe des Betrages an, den die Kommune** durch das Geschäft **einbüßt**. Bei Stundung (§§ 32 Abs. 1 GemHKVO, 33 Abs. 1 GemHVO, 11 Abs. 1 Nr. 5a NKAG, 222 AO), Niederschlagung (§§ 32 Abs. 2 GemHKVO, 33 Abs. 2 GemHVO, 11 Abs. 1 Nr. 6b NKAG, 261 AO) und Erlass von Forderungen (§§ 32 Abs. 3 GemHKVO, 33 Abs. 3 GemHVO, 11 Abs. 1 Nr. 5a NKAG, 227 Abs. 1 AO) ist bei der Einschätzung des Geschäfts die abgestufte finanzielle Wirkung für die Kommune zu bedenken, die vom bloßen Hinausschieben der Fälligkeit bis zum Erlöschen des Anspruchs reicht. Realakte, zu denen sich der Hauptverwaltungsbeamte entschließt – z. B. Hissen einer bestimmten Flagge vor dem Sitz der Kommune –, kosten nur den Arbeitslohn des damit Befassten.

30

- Die Geschäfte werden in aller Regel **keine größere kommunalpolitische Bedeutung** haben. Selbst eine an sich einfache Angelegenheit von geringer finanzieller Auswirkung ist ausnahmsweise kein Geschäft der laufenden Verwaltung, z.B. die Vergabe einer Turnhalle für eine schwer einzuschätzende politische Veranstaltung. Zur laufenden Verwaltung gehört dagegen stets die **Aushändigung von Orden** und ähnlichen – auch staatlich genehmigten – Ehrenzeichen. Diese Aufgabe fällt nicht unter die repräsentative Vertretung, weil sie keine gesellschaftliche Veranstaltung der Kommune ist, sondern die Ausführung des Verwaltungsaktes einer Verleihung (*Wolff/Bachof/Stober I*, § 45 Rn. 41) – meist von Bund oder Land – darstellt. Die Bekanntgabe an den Geehrten durch eine andere als die verleihende Behörde macht die Verleihung erst rechtswirksam (*Wolff/Bachof/Stober I*, § 48 Rn. 2, 23 ff.).
- **Kritisch** setzt sich *Leisner-Egensperger*, „Geschäfte der laufenden Verwaltung“ im Kommunalrecht, VerwA 2009 S. 161 ff. mit der o.g. herkömmlichen Begriffsbestimmung auseinander. Sie sieht u.a. Probleme bei der Wahrung des Rechtsstaatsprinzips (a. a. O., S. 166). Angesichts des übergeordneten Prinzips der Gewaltenteilung müssten Verschränkungen der Rechte der hauptsächlichen organisatorischen Gewaltträger „deutlich normativ“ geregelt sein. Davon könne aber dann nicht mehr die Rede sein, wenn sich die Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung in einer „orientierungsarmen Einzelfallpraxis“ verliere (a. a. O., S. 167). Als verfassungskonforme Alternative wird eine Abgrenzung in der Zuordnung reiner Vollzugsaufgaben als Geschäft der laufenden Verwaltung für den Hauptverwaltungsbeamten vorgeschlagen. Für Aufgaben, deren Wahrnehmung sich nicht als Vollzug darstelle, seien Richtlinien der Vertretung, für Finanzgeschäfte bspw. über Wertgrenzen, erforderlich (a. a. O., S. 189 f.). Der wesentliche Fortschritt zur aktuellen Praxis wird nicht recht deutlich (vgl. Rn. 30 sowie *Wefelmeier* in KVR Nds (NGO) 2003, § 62 Rn. 36; *Ipsen*, Kommunalrecht, S. 181 Rn. 378). *Leisner-Egensperger* geht selbst davon aus, dass die bisherigen Entscheidungspraktiken sachgerecht seien (a. a. O., S. 189). Die von ihr kritisierte, nicht nur in Niedersachsen, sondern bundesweit angewandte *rechtliche* Begründung beruht letztlich auf bewussten gesetzgeberischen Entscheidungen zur Ausgestaltung der Kommunalverfassung, mit der eben keine abstrakt für jede Kommune im Detail verbindlichen Regelungen vorgegeben werden, sondern den in ihren tatsächlichen Verhältnissen häufig sehr unterschiedlichen Kommunen die Flexibilität einer den jeweiligen örtlichen Verhältnissen angepassten Praxis erhalten werden sollte. Die hiergegen erhobenen verfassungsrechtlichen Bedenken werden von hier nicht geteilt.

Eigener und  
übertragener  
Wirkungskreis

Mielke

PdK Nds B-1



KVR Nds / NKomVG / März 2012

#### 4.1.2 Eigener und übertragener Wirkungskreis

Zu den Geschäften der laufenden Verwaltung gehören im Übrigen **sowohl 31**  
**Aufgaben des eigenen als auch des übertragenen Wirkungskreises**, die nicht  
bereits unter Abs. 1 Satz 1 Nrn. 3 bis 5 fallen. Das wird auf dem Gebiet der  
**Gefahrenabwehr** deutlich.

- Die meisten dieser Angelegenheiten gehören zum **übertragenen Wirkungskreis**, so die allgemeine (§§ 96 Abs. 3, 1 NGefAG) und die besondere Gefahrenabwehr (z. B. §§ 63 Abs. 1 Satz 1, 65 Abs. 2 NBauO, 168 Abs. 3 Satz 1, 169 Satz 3 NWG, 41 Abs. 3, 42 Abs. 2 Satz 1 NAbfG), ferner z. B. gewerbe- (Zust.VO GewAR 1991), ausländer-, jugendschutz-, versamlungs-, asyl-, straßenverkehrsrechtliche (Zust.VO-NGefAG) Zuständigkeiten und solche zum Schutz psychisch Kranker (§ 6 Abs. 1 Satz 1 PsychKG), zur Bekämpfung und Verhütung von Tierseuchen (§§ 2 TierSG, 2 Abs. 1 AGTierSG) und Ähnliche.
- Andererseits gehören zur Gefahrenabwehr auch Brandschutz und Hilfeleistung, obwohl sie zum eigenen Wirkungskreis zählen (§ 1 Abs. 2 NBrandSchG). Hierher gehört auch die Erledigung grundrechtlicher Schutzaufgaben, z. B. die Warnung vor bestimmten – von Waren oder von gesellschaftlichen Gruppen ausgehenden – Gefahren für die körperliche oder seelische Gesundheit, sofern sie sich lediglich auf das Gebiet der Kommune beziehen (*Kästner*, NVwZ 1992 S. 9 ff.).



### 4.1.3 Beurteilungskompetenz und Beschlussvorbehalt

**Ob** ein bestimmtes Geschäft ein solches der laufenden Verwaltung ist, **entscheidet** 32  
der Hauptverwaltungsbeamte. Das folgt bereits aus der grundsätzlichen Zuordnung  
in Abs. 1 Satz 1 Nr. 7. Es ist auch praxisgerecht, weil der Hauptverwaltungsbeamte  
i. d. R. vor den Kollegialorganen Kenntnis von den zu erledigenden Geschäften hat,  
während diesen umgekehrt jederzeit der Entscheidungsvorbehalt offen steht. Die  
Vertretung kann aber in **Richtlinien** (§ 58 Abs. 1 Nr. 2 NKomVG), die sich an den  
vorangehend beschriebenen Merkmalen orientieren, den Begriff „Geschäft der  
laufenden Verwaltung“ konkretisieren, insbesondere Wertgrenzen setzen.

**Der Hauptverwaltungsbeamte** darf die **Grenze** der Geschäfte der laufenden 33  
Verwaltung **nicht überschreiten**. Tut er es gleichwohl, ist die Rechtshandlung nach  
außen wirksam (s. § 86 Rn. 9). Im **Streitfall** entscheiden die Verwaltungsgerichte,  
wenn eines der Organe in einem Kommunalverfassungsstreitverfahren auf  
Feststellung klagt.

Vertretung und Hauptausschuss dürfen ausnahmsweise in Geschäften der laufenden 34  
Verwaltung beschließen, wenn sie sich das im Einzelfall – die Vertretung sogar für  
eine Gruppe von Fällen – **vorbehalten** haben (§§ 58 Abs. 3 Satz 1 u. 2, 76 Abs. 2  
Satz 2 NKomVG). Für eine eigene Entscheidung der Vertretung oder des  
Hauptausschusses ist ein **Vorbehaltsbeschluss** notwendig, der sich auf einen  
Einzelfall beziehen muss. Damit ist es den Kollegialorganen – zu Recht – verwehrt,  
dem Hauptverwaltungsbeamte die Zuständigkeit für Geschäfte der laufenden  
Verwaltung großflächig zu entziehen. Die Vorbehaltsentscheidung muss der  
eigentlichen Sachentscheidung zeitlich vorausgehen. Ist die Entscheidung  
zuständigkeitshalber bereits getroffen, ist für eine Heranziehung kein Raum mehr.  
Hauptausschuss und Vertretung haben keine Kompetenz zur Beanstandung der vom  
zuständigen Organ Hauptverwaltungsbeamter getroffenen Entscheidungen. Eine  
Vorbehaltsentscheidung kann für künftige Einzelfälle getroffen werden. Besteht in  
einer Angelegenheit bereits ein Vorbehalt der Vertretung nach § 58 Abs. 3 Satz 2  
NKomVG, entscheidet in dieser Angelegenheit die Vertretung abschließend.

Unzulässig wäre ein Beschluss der Vertretung, die Wirksamkeit von Entscheidungen  
des Hauptverwaltungsbeamten in der laufenden Verwaltung von der Zustimmung  
eines der Ausschüsse der Vertretung abhängig zu machen. Denn diese sind lediglich  
der Vertretung zugeordnet (§ 71 Abs. 1 NKomVG).

Der Hauptverwaltungsbeamte kann seinerseits ein Geschäft der laufenden 35  
Verwaltung dem Hauptausschuss zur Entscheidung vorlegen (§ 76 Abs. 2 Satz 3  
NKomVG). Er wird dies allerdings nur dann tun, wenn er der Entscheidung eine über  
ihren üblichen Aufgabenkreis hinausgehende Bedeutung zumisst. Dann dürfte es  
sich aber schon nicht mehr um ein Geschäft der laufenden Verwaltung handeln. Die  
Vorschrift ist gleichwohl nicht überflüssig, da sie dem Hauptverwaltungsbeamten  
erlaubt, in Zweifelsfällen immer den Hauptausschuss in die Entscheidung

einzubinden.