



Susana dos Santos Herrmann
Herbert O. Zinell

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

3. Rats- und Fraktionsarbeit



Über die KommunalAkademie

Bei der KommunalAkademie der Friedrich-Ebert-Stiftung qualifizieren sich Kommunalpolitiker_innen für ihre politische Arbeit. Sie bietet Weiterbildung, Beratung und Dialog für die kommunale Politik und das zivilgesellschaftliche Engagement in der Kommune. Durch die Vermittlung von Fachwissen und methodischer Kompetenz im Rahmen von Konferenzen, Seminaren, digitalen Formaten oder Publikationen stärkt die KommunalAkademie die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit insbesondere ehrenamtlich Engagierter in der Kommunalpolitik.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden. Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung,
Abteilung Politische Akademie, KommunalAkademie
Verantwortlich: **Anne Haller**

Redaktionsleitung: **Prof. Dr. Gunnar Schwarting**

Autorin: **Susana dos Santos Herrmann**

Überarbeitete Fassung: **Herbert O. Zinell**

Susana dos Santos Herrmann
Herbert O. Zinell

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

3. Rats- und Fraktionsarbeit



INHALT

Einleitung	2
3.1 Mitglieder des Gemeinderates	3
3.2 Ratssitzung	8
3.3 Bildung von Ausschüssen	11
3.4 Beiräte	16
3.5 Fraktionen	17
Literaturverzeichnis	20
Über die Autorin und den Autor dieser Ausgabe	20
Impressum	21

Einleitung

Stadt- oder Gemeinderäte sind die höchsten Gremien einer Kommune.¹ Mit ihren Entscheidungen schaffen sie die Grundlagen für die Arbeit der Verwaltungen.

Die kommunale Selbstverwaltung wird in Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes garantiert. Örtliche Angelegenheiten sollen örtlich geregelt werden. Dabei gilt der demokratische Grundsatz, wonach alle Souveränität vom Volk ausgeht. Unter Volk sind dabei auf kommunaler Ebene alle wahlberechtigten Bürger_innen einer Stadt oder Gemeinde zu verstehen. Diese wählen in Kommunalwahlen ihre Vertreter_innen in den Gemeinde- oder Stadtrat. Die gewählten Gemeinde- oder Stadträte treffen als Hauptorgan der Kommune alle wesentlichen die Gemeinde oder Stadt betreffenden Entscheidungen. Mit ihren Beschlüssen setzen sie aber in einem „engeren“ Sinne betrachtet kein Recht, verabschieden also keine Gesetze. Sie sind also keine dem Bundestag oder dem Landtag vergleichbaren „echten“ Parlamente. Sie werden deshalb als Verwaltungsorgane mit „parlamentarischen Zügen“ bezeichnet. Allerdings schaffen sie Ortsrecht, etwa

durch die Verabschiedung von Satzungen und Bebauungsplänen. Dabei bewegen sie sich in den Grenzen der Bundes- und jeweiligen Landesgesetze. Insoweit leisten sie innerhalb dieser Grenzen quasi auch „parlamentarische“ Arbeit. Sie sind also die politischen Steuerungsorgane, während Stadtverwaltungen die administrativen und ausführenden Aufgaben innerhalb der kommunalen Selbstverwaltungen übernehmen.

Wer ist Mitglied im Stadtrat und wie werden diese Mitglieder gewählt? Wie arbeitet der Rat genau? Was sind Ausschüsse und Fraktionen? Welche Beiräte kann es neben dem Stadt- oder Gemeinderat noch geben? Im Folgenden werden die Rahmenbedingungen für die Rats-tätigkeit, die Strukturen der Rats- und Fraktionsarbeit und die damit unmittelbar verbundenen Formen der Bürgerbeteiligung in der Kommune betrachtet. Dargestellt wird dabei die Rechtslage für die Gemeinden und Städte. Viele Regelungen gelten aber gleichermaßen für den Bereich der Landkreise.

¹ Vgl. hierzu Fliedner, Ortlieb: Grundwissen Kommunalpolitik, Heft 1, Kommunen in Staat und Gesellschaft, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), 2019, S. 3f. In manchen Kommunalverfassungen werden sie beispielsweise auch als Gemeindevertretung, Rat, Bezirksverordnetenversammlung oder Stadtverordnetenversammlung bezeichnet. Nachfolgend soll die Bezeichnung Gemeinderat oder auch Rat stellvertretend für diese unterschiedlichen Bezeichnungen stehen.

3.1 Mitglieder des Gemeinderates

Stadt- und Gemeinderäte werden in regelmäßigen Abständen von den wahlberechtigten Bürger_innen in allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen gewählt. Mit Ausnahme Bayerns, wo die Amtszeit sechs Jahre beträgt, werden die Räte auf fünf Jahre gewählt.²

Wahlberechtigung

Grundsätzlich sind alle Bürger_innen wahlberechtigt (aktives Wahlrecht) und wählbar (passives Wahlrecht), die in der jeweiligen Gemeinde ihren ersten Wohnsitz haben. Neben deutschen Bürger_innen dürfen auch Bürger_innen aus anderen EU-Staaten abstimmen oder kandidieren. Anders als bei Bundestagswahlen und den meisten Landtags- bzw. Bürgerschaftswahlen³ sind in der überwiegenden Zahl der Länder⁴ schon Jugendliche ab 16 Jahre berechtigt, an den Kommunalwahlen teilzunehmen. Allerdings gilt das passive Wahlrecht weiterhin erst ab 18 Jahren.

Feststellung der Wahl

Das Amt eines Gemeinderates wird rechtlich unmittelbar durch die allgemeine Wahl übertragen. Danach bedarf es aber noch bestimmter Förmlichkeiten, um in den Gemeinderat eintreten zu können. So benachrichtigt der zuständige Wahlausschuss oder der/die Wahlleiter_in nach der Feststellung des Endergebnisses der

Wahl die gewählten Kandidat_innen. Er/sie fordert sie auf, sich über die Annahme oder Nichtannahme der Wahl oder etwaige Ablehnungs- oder Hinderungsgründe zu erklären. Wird die Wahl angenommen und keine Ablehnungs- oder Hinderungsgründe festgestellt, steht dem tatsächlichen Amtsantritt nichts mehr im Wege. In der Regel werden die auf diese Weise ermittelten Mitglieder des Gemeinderates in der konstituierenden Sitzung durch den/die Bürgermeister_in oder eine andere durch die jeweilige Kommunalverfassung bestimmte Person auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer „Amtspflichten verpflichtet“.⁵ In einigen Bundesländern ist vorgeschrieben, dass dies durch Handschlag erfolgen soll.

Ausschluss vom Mandat

Liegen bestimmte, in den Kommunalverfassungen oder Kommunalwahlgesetzen der Länder aufgezählte Hinderungsgründe vor, können Bürger_innen zwar gewählt werden, eine Mitgliedschaft im Gemeinderat ist ihnen jedoch verwehrt (sogenannte **Inkompatibilität**). Dadurch sollen insbesondere sich aus Dienst-, Beschäftigungs- oder Gesellschaftsverhältnissen ergebende Interessenkollisionen vermieden werden. Entsteht ein Hinderungsgrund erst im Laufe der Amtszeit, scheidet das betroffene Mitglied aus dem Gemeinderat aus.

Untragbare Pflichtengegensätze können sich unter anderem für Bedienstete der Gemeinde ergeben, weshalb

² Vgl. hierzu Leß, Daniela und Schwarting, Gunnar: Grundwissen Kommunalpolitik, Heft 2, Kommunales Wahlrecht, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), 2020.

³ Zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Manuskripts betrug das aktive Wahlalter bei den Landtagswahlen in folgenden Bundesländern bzw. Stadtstaaten 16 Jahre: Brandenburg, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein.

⁴ Zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Manuskripts war dies in 11 von 16 Bundesländern der Fall.

⁵ In Bayern werden die Mitglieder des Gemeinderates nach Art. 31 Abs. 4 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Bay. GO) vereidigt.

beispielsweise die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO BW) in § 29 Absatz 1 u.a. folgende Regelung vorsieht: „Gemeinderäte können nicht sein Beamte und Arbeitnehmer der Gemeinde.“ Für Arbeitnehmer_innen gilt diese Regelung allerdings nicht, soweit sie „überwiegend körperliche Arbeit verrichten“. So kann beispielsweise der von der Bevölkerung in den Gemeinderat gewählte Kämmerer der betroffenen Gemeinde nicht in den Gemeinderat eintreten. Für Beschäftigte des Bauhofes oder die/den Pförtner_in einer Gemeindeeinrichtung besteht dieser Hinderungsgrund nicht. Sie können für den Fall ihrer Wahl das Gemeinderatsmandat ausüben, da sie in ihrer beruflichen Stellung inhaltlich keinen Einfluss auf die Verwaltungsführung in der Gemeinde nehmen können.⁶

Auch für Mitarbeiter_innen städtischer Unternehmen, die in privaten Gesellschaftsformen organisiert sind, gilt das Ausschlussprinzip nicht. Allerdings kann es für diese Ratsmitglieder zu schwierigen Abstimmungssituationen kommen. Geschäftsführer_innen oder Vorstände kommunaler Unternehmen können nicht dem Rat ihrer kommunalen Eigentümerin angehören.

Rechte

Der Gemeinderat vertritt die Bürgerschaft und hat insoweit die Kompetenz zur kommunalpolitischen Führung. Diese übt er dadurch aus, dass er die Grundsätze der Verwaltung festlegt und über alle Angelegenheiten entscheidet, soweit nicht der/die Bürgermeister_in oder andere Gremien der Gemeinde kraft Gesetzes oder durch Aufgabenübertragung durch den Rat zuständig sind. Ferner hat er die Ausführung seiner Beschlüsse zu überwachen und die Gemeindeverwaltung zu kontrollieren. Er wirkt darauf hin, dass Missstände in der Gemeindeverwaltung durch den/die Bürgermeister_in beseitigt werden. Um dieser Aufgabe gerecht werden und Entscheidungen unabhängig treffen zu können, werden den Ratsmitgliedern eine Reihe von besonderen Rechten eingeräumt.

Mitglieder der Gemeindevertretung haben u.a. ein Recht auf Teilnahme an den Sitzungen der Vertretung

und ihrer Ausschüsse. Sie dürfen sich dort zu Wort melden, Fragen stellen und Erklärungen abgeben (**Rederecht**), alleine oder gemeinsam mit anderen Anträge stellen (**Antragsrecht**), beraten und natürlich auch abstimmen und wählen (**Stimmrecht**).

Zu den wichtigsten Rechten der Gemeindevertreter_innen gehört sicher das **Recht auf rechtzeitige und umfassende Information** durch die Verwaltung. Ratsmitgliedern sind alle Informationen zur Verfügung zu stellen, die erforderlich sind, um das Kontrollrecht ausüben und eine am Gemeinwohl orientierte, unabhängige Entscheidung in der Sache treffen zu können. Sie müssen sich eben zu allen Vorgängen und Sachverhalten ein eigenes Bild machen können! Dabei kann es durchaus zu unterschiedlichen Auffassungen zwischen Verwaltung und Rat kommen, ob die Informationen ausreichen. Verlangen Ratsmitglieder zusätzliche Unterlagen, so sind diese von der Gemeindeverwaltung zugänglich zu machen.

Darüber hinaus dürfen Ratsmitglieder auch Einsicht in die Akten nehmen.⁷ Dies kann zum Beispiel in Fällen von An- und Verkäufen von Grundstücken oder bei Rechtsstreitigkeiten, bei denen der Rat nachvollziehen möchte, ob die Verwaltung korrekt gehandelt hat, eine wichtige Rolle spielen. Akteneinsicht muss in der Regel beim Bürgermeister, bei der Bürgermeisterin beantragt werden. Die Akten werden den Ratsmitgliedern üblicherweise in den Verwaltungsräumen zur Verfügung gestellt.

Zu beachten ist allerdings, dass das Recht auf Information oder Akteneinsicht oft nur von einer bestimmten Zahl von Ratsmitgliedern (Quorum) oder von Fraktionen geltend gemacht werden kann.⁸

Die komplexe Arbeit in einer kommunalen Vertretung erfordert gute Kenntnisse in verschiedensten Bereichen, um gewissenhaft beurteilen und entscheiden zu können. Ratsmitglieder, die in ihrer Gesamtheit ein Spiegel der lokalen Gesellschaft sein sollen, können natürlich nicht immer alles wissen. Fortbildungen sollten daher selbstverständlich sein. Zu Beginn einer Wahlperiode werden neue Ratsmitglieder in ihre Tätigkeit eingeführt.

⁶ Diese Regelung findet sich in einigen Kommunalverfassungen (vgl. insbesondere auch § 25 Abs. 1 Satz 1 Ziff. 1 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V)) und sie entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG); vgl. Urt. v. 14.10.2017 – 10 C 216. Die Gesetze über die kommunale Selbstverwaltung in den Bundesländern werden mit Kommunalverfassung, Gemeindeordnung etc. unterschiedlich bezeichnet. Zur besseren Lesbarkeit des Textes werden sie nachfolgend im Text einheitlich mit „Kommunalverfassung“ bezeichnet.

⁷ Dieses Recht ergibt sich entweder aus der jeweiligen Kommunalverfassung (vgl. zum Beispiel § 24 Abs. 3 GemO BW) oder aus anderen speziellen Vorschriften wie beispielsweise den Landesinformationsgesetzen oder dem Umweltverwaltungsgesetz.

⁸ Vgl. zum Beispiel § 24 Absatz 3 GemO BW.

In vielen Kommunen werden sie in diesem Zusammenhang auch mit den notwendigen Drucksachen wie dem Text der Kommunalverfassung, der Hauptsatzung, der Geschäftsordnung des Gemeinderates etc. ausgestattet.

Einzelne Kommunalverfassungen kennen darüber hinaus das **Recht auf Weiterbildung** zur Ausübung des Mandats.⁹ In den Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen der Gemeinden ist es möglich, entsprechende Passagen zur Fortbildung einzuführen. So können die Zuwendungen an Fraktionen an die Bedingung geknüpft werden, einen bestimmten Teil der Mittel für die Weiterbildung ihrer Mitglieder auszugeben.¹⁰

Einzelne Kommunalverfassungen gewähren zudem den Gemeindevertreter_innen jährlich einen Urlaubsanspruch für die **Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen** im Zusammenhang mit dem Mandat.¹¹ Ein Freistellungsanspruch für die politische Weiterbildung oder die Qualifizierung zur Wahrnehmung bestimmter ehrenamtlicher Tätigkeiten kann sich auch aus den Bildungszeitgesetzen der Länder ergeben.¹²

Ausschluss von Sitzungen

Zu den wesentlichen Rechten von Gemeinderatsmitgliedern gehört es, ungehindert ihr Mandat ausüben zu dürfen. Dazu müssen sie – wie oben beschrieben – unter anderem an den Sitzungen des Gemeinderates und seiner Ausschüsse teilnehmen können. Allerdings haben sie auch die Pflicht, sich an die Regeln der Kommunalverfassung sowie der örtlich geltenden Hauptsatzung und Geschäftsordnung zu halten. Der/die Vorsitzende des Rates, dem/der die Sitzungsleitung obliegt, hat für die Einhaltung der Ordnung während der Sitzung zu sorgen. Bei Verstößen gegen die Ordnung stehen als Ordnungsmittel in der Regel der Ordnungsruf, die Entziehung des Wortes, die Verweisung aus der Sitzung, die Unterbrechung oder unter bestimmten Voraussetzungen die Schließung einer Sitzung zu Verfügung. Wer und für welche Dauer über den Ausschluss aus einer Sitzung entscheiden darf, die/der Sitzungsleiter_in oder der Rat, ist nicht einheitlich geregelt.

Freie Amtsausübung/Freistellung

Die Ratstätigkeit ist ein Ehrenamt, das die meisten Gewählten in ihrer Freizeit ausüben. Dennoch kollidieren Sitzungszeiten immer wieder – in größeren Städten sogar sehr oft – mit den Arbeitszeiten. Um trotzdem ihr Amt unabhängig und frei ausüben zu können, genießen Ratsmitglieder für die Zeit ihres Mandats einen besonderen Schutz gegenüber ihren Arbeitgebern. So darf niemand daran gehindert werden, dieses Amt zu übernehmen und auszuüben. Eine Kündigung oder Entlassung aus einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis, die Versetzung an einen anderen Beschäftigungsort oder jede sonstige Benachteiligung aus diesem Grunde sind unzulässig.

Wichtig ist, dass Mandatsträger_innen das **Recht auf Freistellung** von der Arbeit für die Sitzungszeiten der Fraktionen, Ausschüsse und des Rates sowie für weitere mit dem Mandat in Verbindung stehende Tätigkeiten haben. Arbeitgeber sind zu entsprechenden Freistellungen ihrer Mitarbeiter_innen gesetzlich verpflichtet. Soweit der Arbeitgeber oder Dienstherr nicht verpflichtet ist, den Lohn oder das Gehalt weiter zu bezahlen, steht dem Ratsmitglied ein Anspruch auf Ausgleich des damit einhergehenden Verdienstaufalles gegenüber der Kommune zu. Diesen Anspruch können auch selbstständig tätige Ratsmitglieder geltend machen (vgl. Abschnitt Aufwandsentschädigung/Sitzungsgeld).

Pflichten

Gemeindevertreter_innen üben ihre Tätigkeit nach bestem Wissen und Gewissen aus. Die Ratsmitglieder sind verpflichtet, ihre politische Arbeit nach dem **öffentlichen Wohl der Gemeinde**, die sie vertreten, auszurichten. Zu dieser **allgemeinen Treuepflicht** gehört die Pflicht der Ratsmitglieder, die Interessen der Gemeinde uneigennützig und verantwortungsbewusst zu vertreten. Jedes Ratsmitglied muss aus Eigeninitiative für die Gemeinde tätig werden und ist an rechtmäßig gefasste Beschlüsse des Gemeinderates gebunden. Dies gilt auch dann, wenn persönlich dagegen gestimmt worden ist. Dabei entscheiden die Mitglieder des Gremiums nach ihrem Gewissen. Ein Fraktionszwang ist verboten.

⁹ Vgl. § 32 Absatz 3 Satz 3 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO SH).

¹⁰ Vgl. Stadt Köln, Geschäftsordnung/Hauptsatzung. Ob Fraktionsmittel grundsätzlich für die Fortbildung verwandt werden dürfen oder nicht ist strittig (vgl. hierzu Aker, Bernd, in: Aker, Bernd, Hafner, Wolfgang und Notheis, Klaus: Gemeindeordnung, Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg, § 32a Rn.12 m.w.N.).

¹¹ § 35a Abs. 4 Satz 2 Hessische Gemeindeordnung (HGO) und § 25 Abs. 1 KV M-V.

¹² Vgl. beispielsweise das Bildungszeitgesetz Baden-Württemberg (BzGBW) vom 17. März 2015.

Diese Treuepflicht kann auch zu Einschränkungen in der Berufsausübung führen (**Vertretungsverbot**). Gemeinderäten ist es untersagt, Ansprüche oder Interessen anderer Personen gegen die Gemeinde geltend zu machen, es sei denn, sie handeln als deren gesetzliche Vertreter_in. So darf ein dem Rat angehörende_r Rechtsanwält_in nicht im Namen eines/einer Mandant_in gegen die Gemeinde vorgehen. Ein_e Steuerberater_in, die/der dem Rat einer Gemeinde angehört, darf keinen Stundungsantrag bei der Gemeinde für eine_n Klient_in stellen. Hingegen kann ein_e Gemeinderät_in, der/die Vorsitzende_r eines Sportvereines ist, im Namen des Vereins bei der Gemeinde vorstellig werden. Als gesetzliche_r Vertreter_in ist er/sie vom Vertretungsverbot ausgenommen.

Das Recht auf Mitwirkung im Gemeinderat korrespondiert mit der Pflicht zur Mitwirkung. Gemeinderät_innen können nicht nach Belieben an den Sitzungen teilnehmen oder fehlen. Den Sitzungen fernzubleiben, ist nur bei einem hinreichenden Grund erlaubt. Eine Erkrankung stellt beispielsweise einen ausreichenden Grund für eine Abwesenheit dar. Eine starke berufliche Inanspruchnahme reicht hierzu grundsätzlich nicht aus. Die Abwesenheit ist der oder dem Vorsitzenden anzuzeigen und wird mit Angabe des Grundes der Verhinderung im Protokoll erwähnt.

Außerdem sind Ratsmitglieder zur Verschwiegenheit verpflichtet. Informationen, die sie im Rahmen der politischen Arbeit erhalten und die nicht-öffentlich sind (zum Beispiel Grundstücksan- oder -verkäufe), dürfen sie weder weitergeben noch gar zu eigenen Zwecken nutzen.

Da Gemeinderäte keine Parlamente im staatsrechtlichen Sinne sind, haben die Ratsmitglieder auch nicht denselben Status wie Parlamentarier_innen. Sie genießen keinen Schutz vor Strafverfolgung (Immunität). Im straf- und amtshaftungsrechtlichen Sinne gelten Gemeinderät_innen als Amtsträger_innen bzw. Beamt_innen. Das bedeutet, dass Ratsmitglieder – genau wie Beamt_innen – keinerlei Zuwendungen von Dritten, die ihnen aufgrund ihres Mandates angeboten werden, annehmen dürfen. Auch Einladungen zu Feierlichkeiten, Essen etc., die über einen bestimmten Wert (etwa 100 Euro) hinausgehen, gelten bereits als problematisch. Klare gesetzliche Vorgaben gibt es allerdings nicht. Zum Schutz der Ratsmitglieder, die aufgrund der rechtlichen Grauzone leicht in Verdacht geraten können, ihr Amt zu missbrauchen, empfehlen sich Verhaltensrichtlinien. Diese sollten vom Rat verabschiedet werden.

Befangenheit

Das Mitwirkungsrecht wird im Falle einer Befangenheit eingeschränkt. Ein Gemeinderat ist befangen und darf an den Entscheidungen und Beratungen des Gemeinderates oder seiner Ausschüsse nicht mitwirken, wenn eine Angelegenheit ihm selbst oder bestimmten Personen, zu denen er u. a. in enger verwandtschaftlicher oder wirtschaftlicher Beziehung steht, einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen könnte. Es kommt dabei nicht darauf an, ob die eigenen Interessen des Ratsmitgliedes tatsächlich mit den Interessen der Gemeinde unvereinbar sind. Allein die Möglichkeit hierzu löst die Befangenheit aus. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn der Ehegatte ein Grundstück von der Gemeinde kaufen möchte. Vorstellbar wäre auch, dass der Gemeinderat dem Aufsichtsrat einer Bank angehört, welche zur Verwirklichung eines Bauvorhabens eine Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes beantragt hat. Obwohl für sie als gesetzliche Vertreter das o.g. Vertretungsverbot nicht greift, sind auch Vereinsvorstände und andere gesetzliche Vertreter_innen von Organisationen bei Abstimmungen und Beratungen über Anträge ihrer Organisation befangen.

Mitglieder des Gemeinderates sind verpflichtet, von sich aus auf eine mögliche Befangenheit hinzuweisen. Im Zweifel entscheidet der Gemeinderat, ob von einer Befangenheit auszugehen ist. Befangene Rät_innen müssen sich bei öffentlichen Sitzungen vom Sitzungstisch entfernen und im Zuschauerraum Platz nehmen. Nicht-öffentliche Sitzungen haben sie zu verlassen.

Aufwandsentschädigung/ Sitzungsgeld

Neben dem Ersatz des Verdienstausfalles erhalten Ratsmitglieder für ihre Tätigkeit in der Regel eine Aufwandsentschädigung und/oder ein Sitzungsgeld. Diese stellen lediglich einen Ausgleich für den persönlichen Aufwand dar. Keinesfalls sind Entschädigungen mit einem Einkommen für den Lebensunterhalt zu vergleichen.

Die Regelungen zur finanziellen Entschädigung der Ratsmitglieder sind in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich. Während die Kommunalverfassung Bayern keine Aussage zur Entschädigung der ehrenamtlichen Ratsmitglieder¹³ enthält, führt die Kommunalverfassung für das Land Nordrhein-Westfalen ausführlich

¹³ In Bayern gibt es die Möglichkeit, aus der Mitte der Räte hauptamtliche Stadträte zu bestimmen. Für diese ist eine Entschädigungsregelung vorgesehen.

aus, wie die Stadt- und Gemeinderatsmitglieder zu entschädigen sind. Das Innenministerium in Düsseldorf setzt außerdem per Verordnung die Höhe der Entschädigung für Ratsmitglieder und die Sitzungsgelder fest.

In manchen Bundesländern kann der Gemeinderat in einer Satzung über die Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit auch Höchstbeträge und Durchschnittsätze sowie Pauschalierungen festlegen.

Ratsmitglieder in besonderer Funktion, zum Beispiel ehrenamtliche Bürgermeister_innen, Fraktionsvorsitzende oder ihre Stellvertreter_innen, können höhere Aufwandsentschädigungen erhalten. Entsprechende Regelungen

sind entweder in den Kommunalverfassungen, den Hauptsatzungen oder den Satzungen über die Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit enthalten.

Sitzungsgelder erhalten neben den Ratsmitgliedern in aller Regel auch sachkundige Bürger_innen und Einwohner_innen¹⁴, die in einzelnen Ausschüssen mitarbeiten.

Zu den den Ratsmitgliedern zu erstattenden Aufwendungen können auch die Aufwendungen für die entgeltliche Betreuung von pflege- oder betreuungsbedürftigen Angehörigen während der Ausübung der Gemeinderatstätigkeit zählen.¹⁵

¹⁴ Beispielsweise ist nach § 21 Abs. 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) „Einwohner, wer in der Gemeinde wohnt“ und nach Abs. 2 „Bürger ist, wer zu den Gemeindewahlen wahlberechtigt ist“.

¹⁵ Vgl. § 19 Abs. 4 GemO BW, § 45 Abs. 4 Satz 1 GO NRW, § 24 Abs. 1 Satz 1 Ziff. 5 GO SH und beispielsweise auch § 25 Abs. 7 der Hauptsatzung der Stadt Köln.

3.2 Ratssitzung

Der Gemeinderat ist das höchste beschlussfassende Gremium einer Kommune. Bei der Ratssitzung kommen die Mitglieder des Gremiums zusammen und treffen die Entscheidungen, die es den Verwaltungen erst ermöglichen, mit einer bestimmten Zielrichtung zu handeln. Um effizient arbeiten zu können und sich nicht in Kleinigkeiten zu verlieren, regeln die Kommunen das Binnenverhältnis der Ratsmitglieder und Fraktionen untereinander sowie zur Sitzungsleitung und dem/der Bürgermeister_in in einer Geschäftsordnung.

Geschäftsordnung

In der Geschäftsordnung einer Gemeinde wird alles Notwendige geregelt, um einen ordnungsgemäßen Ablauf der Ratssitzungen zu gewährleisten. Im Wesentlichen gehören folgende Punkte zum Inhalt einer Geschäftsordnung:

- Frist für die Einladungen des Rates,
- Form der Einberufung des Rates,
- Aufstellung der Tagesordnung,
- Behandlung von Anträgen zum Verfahren und zu Sachfragen,
- Umgang mit Wortmeldungen,
- Aussprache,
- Ordnung des Sitzungsablaufs,
- Niederschriften,
- mögliche Einspruchsfristen für Ausschüsse, die entscheidungsbefugt sind.

Neben diesen Punkten müssen Geschäftsordnungen Verfahren regeln, die ihnen von den Gemeindeordnungen zur Ausgestaltung vorgegeben werden. Das be-

trifft insbesondere den Ablauf von Einwohnerversammlungen oder -fragestunden.

Es empfiehlt sich, zu Beginn einer Wahlperiode die Geschäftsordnung zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Dies gilt insbesondere für die Anzahl von Anträgen und Anfragen, die Fraktionen oder Ratsmitglieder pro Sitzung stellen dürfen, und für die Länge der Redezeiten. Eine Beschränkung gibt dem einzelnen Antrag bzw. der Anfrage ein größeres Gewicht und erhöht somit die politische Bedeutung der Ratsarbeit. Auch die Begrenzung der Redezeiten im Gemeinderat dient der Konzentration und Effizienz und erhöht damit die Qualität und Ernsthaftigkeit der Ratsarbeit. Das stärkt das politische Amt und ist im Sinne der knapp bemessenen Zeit ehrenamtlicher Politiker_innen.

Sofern nichts anderes beschlossen wird, gilt die Geschäftsordnung des Gemeinderates auch für die Ausschüsse des Rates sowie für Bezirksvertretungen oder -ausschüsse. In Baden-Württemberg kann die Geschäftsordnung des Gemeinderates in den Ortschaftsräten entsprechend angewandt oder eine eigene Geschäftsordnung erlassen werden.

Einberufung des Rates

Der Gemeinderat kann nur in einer ordnungsmäßig einberufenen Sitzung beraten und beschließen. Der Gemeinderat wird immer von dem/der Bürgermeister_in oder durch den/die durch die Kommunalverfassung bestimmte_n Vorsitzende_n der Gemeindevertretung einberufen.¹⁶ In der Regel soll der Gemeinderat einberufen werden, wenn es die Geschäftslage erfordert. Die

¹⁶ Wenn nachfolgend vom/von der Bürgermeister_in die Rede ist, sind auch immer die Alternativen gemeint.

GemO sehen darüber hinaus unterschiedliche Mindestintervalle zur Einberufung des Gemeinderates vor. Außerdem kann eine in der Kommunalverfassung oder der Geschäftsordnung des Gemeinderates festgelegte Anzahl von Ratsmitgliedern die Einberufung des Gemeinderates verlangen. In einem solchen Falle ist die/der Bürgermeister_in verpflichtet, den Gemeinderat innerhalb einer ebenfalls festgelegten Frist einzuberufen.

Die Einberufung hat schriftlich oder elektronisch zu erfolgen. In welcher Frist die Verhandlungsgegenstände (Tagesordnung) unter Beifügung der erforderlichen Sitzungsunterlagen mitzuteilen sind, ist in den Kommunalverfassungen nicht einheitlich geregelt.

Tagesordnung

In einzelnen Ländern bestimmt die/der Bürgermeister_in die Tagesordnungspunkte und deren Reihenfolge. Der Gemeinderat wird insoweit erst nach Eintritt in die Tagesordnung zum „Herr des Verfahrens“. In anderen Ländern ist zwischen unterschiedlichen Gremien ein Abstimmungsverfahren notwendig. In Baden-Württemberg und Sachsen kann zur Beratung des/der Bürgermeister_in in Fragen der Tagesordnung und des Geschäftsganges des Gemeinderates durch die Hauptsatzung ein **Ältestenrat** gebildet werden. Die Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern lässt durch die Hauptsatzung in Städten die Einrichtung von Vorständen oder Präsidien mit vergleichbaren Funktionen zu. Die Details sind in den Geschäftsordnungen zu regeln. Diese Gremien gelten als Organe des Gemeinderates.¹⁷

Ebenfalls unterschiedlich geregelt ist auch die Frage, wie mit Anträgen zur Tagesordnung einer Mindestzahl von Gemeinderäten (qualifiziertes Quorum) oder Fraktionen zu verfahren ist. Oft lassen die Kommunalverfassungen auch örtliche Regelungen in den Geschäftsordnungen der Gemeinderäte zu.

Leitung

Die Sitzungen des Gemeinderates werden von der/dem Bürgermeister_in geleitet. Die Sitzungsleitung ist zur neutralen Verhandlungsführung verpflichtet, sie eröffnet die Sitzung, ruft die Tagesordnungspunkte auf, er-

teilt das Wort, stellt die Abstimmungsergebnisse fest, schließt die Sitzung und sorgt ganz allgemein für den ordnungsgemäßen Ablauf der Sitzung.

Im Falle von Verstößen gegen die Geschäftsordnung sowie von Störungen durch einzelne Ratsmitglieder erteilt die Sitzungsleitung Ordnungsrufe oder trifft weitergehende Ordnungsmaßnahmen (vgl. hierzu den Abschnitt Ausschluss von Sitzungen). Gegenüber Zuhörer_innen übt die Sitzungsleitung das Hausrecht aus.

Sitzungsunterlagen

Die Gemeinderäte müssen rechtzeitig alle Informationen schriftlich oder elektronisch erhalten, um sich eine vorläufige Meinung bilden und mit anderen Kolleg_innen vor der Sitzung diskutieren zu können. Welche Unterlagen notwendig sind, lässt sich nicht allgemein bestimmen. Dies hängt auch von der jeweiligen Materie ab. Wie bereits erwähnt, sind die förmlichen Details in den Kommunalverfassungen der Länder unterschiedlich geregelt.

Entsprechend der technischen Entwicklung gehen immer mehr Kommunen dazu über, den Räten sogenannte Ratsinformationssysteme, also EDV-gestützte Informations- und Dokumentenmanagementsysteme, zur Verfügung zu stellen. Über diese können in rechtlich zulässiger Form die Einberufungen zur Sitzung erfolgen und die notwendigen Unterlagen zur Verfügung gestellt werden. Die Räte sind dann in der Lage in den Sitzungen mit Hilfe von Laptops oder Tablets auf alle relevanten Informationen zuzugreifen.

Rede- und Antragsrecht

Das Rede- und damit verbunden auch das Antragsrecht im Rat steht grundsätzlich allen Ratsmitgliedern zu. Es kann allerdings durch die Geschäftsordnung oder durch Einzelbeschlüsse des Gemeinderates, sogenannte geschäftsordnungsleitende Beschlüsse, eingeschränkt und geregelt werden. Die insoweit erlassene „Redeordnung“ kann u. a. die Reihenfolge der Worterteilung, die Begrenzung der Redezeit, die Begrenzung der Anzahl der möglichen Wortmeldungen je Ratsmitglied und die Art des Vortrags betreffen. Folglich ist das Bild über die De-

¹⁷ Ein Ältestenrat kann auch im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung mit Ausschusscharakter und zur Wahrnehmung anderer Funktionen eingeführt werden (vgl. beispielsweise § 21a der Hauptsatzung der Stadt Köln).

tails der Ausübung des Rederechts in den Kommunen sehr uneinheitlich. Oft wird ganz einfach das Wort in der Reihenfolge der Wortmeldungen der einzelnen Gemeinderäte erteilt. Insbesondere in größeren Kommunen richtet sich die Worterteilung nach der „größtmöglichen Gewichtung im Rat“ und wird somit den Fraktionen und Gruppierungen zugeteilt. Sofern zu einem Antrag eines Ratsmitgliedes oder einer Gruppierung gesprochen wird, erhält das antragstellende Ratsmitglied oder die antragstellende Gruppierung zunächst die Gelegenheit zur Begründung desselben. Gibt es mehrere Beratungsrunden, kann die Reihenfolge der Worterteilung variiert werden.¹⁸

Das Rederecht im Gemeinderat steht auch der/dem Bürgermeister_in zu. Dieses Recht steht ihr/ihm entweder zu bestimmten Phasen des Sitzungsverlaufs (bei Eintritt in die sachliche Beratung; vor der Abstimmung etc.)¹⁹ oder jederzeit zu.

In der Sitzung können Sach- oder Geschäftsordnungsanträge gestellt werden. Sachanträge verfolgen sachliche Ziele in einer bestimmten Angelegenheit. Beispielsweise beantragt ein Gemeinderat den vorgeschlagenen Zuschuss an einen Verein um eine bestimmte Summe zu kürzen. Geschäftsordnungsanträge sind Verfahrensanträge, mit denen eine bestimmte Behandlung eines Vorganges beantragt wird – so zum Beispiel, wenn die Vertagung einer Angelegenheit auf die nächste Sitzung verlangt wird. Geschäftsordnungsanträge sind vorrangig zu behandeln.

Abstimmung

Die Behandlung eines Tagesordnungspunktes bzw. Antrages endet mit der Beschlussfassung durch den Gemeinderat. Die Beschlüsse sind dann für die Verwaltung bindend und in der Regel von der/dem Bürgermeister_in umzusetzen. Sofern Beschlüsse in Sach- oder Geschäftsordnungsfragen zu treffen sind, werden diese in Abgrenzung zu Wahlen (siehe Abschnitt Offene und geheime Wahlen) Abstimmungen genannt. Abstimmungen erfolgen in der Regel offen durch das Erheben der Hand oder durch das Erheben von den Sitzen. Geheime Abstimmungen mittels Stimmzetteln sind die Ausnahme. Eine in der Debatte geäußerte Zustimmung oder Ableh-

nung reicht zur Beschlussfassung nicht aus. Eine Abstimmung ist in jedem Fall notwendig. Bei einfachen Angelegenheiten kann allerdings auch eine einstimmige Zustimmung angenommen werden, sofern auf Frage der Versammlungsleitung kein Widerspruch erfolgt.

In gesetzlich besonders geregelten **Fällen sind qualifizierte Mehrheiten, auch Quoren genannt, erforderlich**²⁰.

Werden zu einzelnen Tagesordnungspunkten Änderungsanträge vorgelegt, so muss die Sitzungsleitung darauf achten, über die weitergehenden Anträge zuerst abstimmen zu lassen. Schlägt die Verwaltung beispielsweise vor, einen Verein mit einem Zuschuss von 5.000 Euro zu bedenken und beantragt ein Gemeinderat, stattdessen 7.000 Euro zu vergeben, so geht dieser Antrag vor. Findet der Änderungsantrag keine Mehrheit, wird die Schlussabstimmung über den ursprünglichen Antrag durchgeführt.

In laufenden Abstimmungen sind weitere Wortmeldungen oder Unterbrechungen durch Geschäftsordnungsanträge in der Regel nicht zulässig.

Offene und geheime Wahlen

Betrifft eine Beschlussfassung eine Auswahl von Personen, spricht man von Wahlen. Gemeinderäte haben im Laufe einer Periode diverse Wahlen abzuhalten. Zu Beginn einer Periode besetzen sie die Ausschüsse, die Vertretung der Kommune in Zweckverbänden und gegebenenfalls die Aufsichtsräte kommunaler Gesellschaften. Außerdem sind in einer Reihe von Kommunen Beigeordnete zu wählen.

Ob die Wahlen offen abgehalten werden können, hängt von den Regelungen in den Gemeindeordnungen, Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen der Städte und Gemeinden ab. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen offenen und geheimen Wahlen ist bundesweit nicht einheitlich geregelt.²¹

Dort, wo eine offene Wahl möglich ist, muss sie auf Antrag auch nur eines Ratsmitgliedes allerdings geheim durchgeführt werden.

¹⁸ Vgl. hierzu §§ 16 f. der GO des Rates und der Bezirksvertretungen der Stadt Köln.

¹⁹ Ebenda § 15 Abs. 1 und § 16 Abs. 4.

²⁰ Beispielsweise nach § 4 Abs. 2 GemO BW bei der Beschlussfassung über die Hauptsatzung.

²¹ In einigen Länderregelungen etc. ist die geheime Wahl die Regel, die offene Abstimmung die Ausnahme. In anderen ist es genau umgekehrt. Vgl. hierzu: Gern, Alfons und Brüning, Christoph: Deutsches Kommunalrecht, 2019, Rn. 656.

3.3 Bildung von Ausschüssen

Ausschüsse sind **Untergremien** von Parlamenten und Gemeinderäten. Sie dienen in den Kommunen in erster Linie der Vorberatung von Ratsbeschlüssen (**beratende Ausschüsse**), können aber auch anstelle des Rates Entscheidungen treffen (**beschließende Ausschüsse**).

Unabhängig davon, ob in Ausschüssen abschließende oder vorläufige Entscheidungen getroffen werden, sind sie für eine effiziente und sachorientierte Ratsarbeit unerlässlich. Denn in den Fachausschüssen werden die oftmals komplexen Sachverhalte intensiver bearbeitet und debattiert als es im ganzen Rat möglich wäre. Fachpolitiker_innen kennen sich in den Teilbereichen der Kommunalpolitik besser aus, können Ziele und Maßnahmen entsprechend besser beurteilen und befördern somit die Qualität der Beschlüsse.

Unabhängig von gesetzlichen Vorgaben ist es dennoch sinnvoll, den Ausschüssen nicht alle fachlichen Entscheidungen zu überlassen. Erst durch die Zusammenführung aller Themenbereiche in den übergreifenden Ausschüssen wie dem Haupt- und dem Finanzausschuss sowie dem Rat selbst ist es möglich, Punkte gegeneinander abzuwägen und Prioritäten zu setzen. Dazu ist das Zusammenspiel aus Fachpolitik und übergreifender Politik notwendig.

Pflichtausschüsse

Abgesehen von den weiter unten anzusprechenden Sonderfällen sind nicht in allen Bundesländern Pflichtausschüsse in den Kommunalverfassungen vorgesehen. So steht es beispielsweise den baden-württembergischen und bayerischen Städten und Gemeinden frei,

durch die Hauptsatzung Ausschüsse zu bilden oder dies nicht zu tun. Hingegen schreibt u. a. die Kommunalverfassung von Nordrhein-Westfalen die Bildung von bestimmten Ausschüssen zwingend vor. In diesen abweichenden Regelungen wird auch die unterschiedliche Struktur der kommunalen Landschaften deutlich. So zeichnen sich Baden-Württemberg und Bayern durch eine Vielzahl von kleinen Gemeinden und damit einer überschaubaren Zahl von Mitgliedern der jeweiligen Gemeinde- oder Stadträte aus, was eine Bildung von Ausschüssen nicht zwingend erforderlich macht.

Soweit die Bildung von Ausschüssen vorgeschrieben ist oder beschließende Ausschüsse gebildet werden sollen, steht die Bildung von Ausschüssen bei jeder konstituierenden Sitzung eines Gemeinderates auf der Tagesordnung. Ansonsten können Ausschüsse jederzeit gebildet oder geändert werden.

Zu beachten sind die unterschiedlichen Vorgaben der Kommunalverfassungen. So sehen Nordrhein-Westfalen und andere Bundesländer zwingend die Bildung eines Hauptausschusses, eines Finanzausschusses und eines Rechnungsprüfungsausschusses vor. Die bayerische Kommunalverfassung verpflichtet unter bestimmten Bedingungen nur zur Bildung eines Ferienausschusses, der insbesondere während der Sommerpause die Aufgaben des Rates übernehmen soll.²² Im Übrigen regeln die Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen der Kommunen die Anzahl, die Aufgaben und die Zuständigkeiten der Ausschüsse.

Für Nordrhein-Westfalen und Bundesländer mit ähnlicher Kommunalverfassung ist nachfolgende Ausschussstruktur üblich bzw. gesetzlich vorgeschrieben:

²² § 32 Abs. 4 Satz 2 Bay.GO.

Der **Hauptausschuss** entscheidet an Stelle des Gemeinderates. Er bereitet die Ratssitzungen vor, koordiniert die Arbeit aller Ausschüsse, kann in Ferienzeiten in Vertretung des Rates handeln und übernimmt weitere durch die Hauptsatzung vorgesehene Aufgaben. Wie viele Befugnisse dem Hauptausschuss gegeben werden, hängt auch vom üblichen Sitzungsturnus in einer Gemeinde ab. Kommen Gemeinderäte selten zusammen, macht es Sinn, den Hauptausschuss öfter einzuberufen. So ist gewährleistet, dass Verwaltungen auch dann handlungsfähig bleiben, wenn der Beschluss eines Fachausschusses allein nicht reicht.

Der **Finanzausschuss** bereitet die Beschlüsse des Rates zum Haushalt vor und trifft einen Teil der für die Ausführung des Haushaltsplanes notwendigen Entscheidungen.

Der **Rechnungsprüfungsausschuss** ist den Haushaltsausschüssen in Parlamenten vergleichbar. Seine Mitglieder begleiten und prüfen die Ausschreibungen, Vergaben und Ausgaben der Verwaltung auf Rechtmäßigkeit und Einhaltung der Prinzipien der Wirtschaftlichkeit. Wirtschaftlichkeit muss allerdings nicht immer zu einer Vergabe an den günstigsten Anbieter einer Leistung führen. Vielmehr geht es um das Verhältnis zwischen der Qualität einer Leistung, dem benötigten Arbeitsaufwand und dem Preis.

Zu unterscheiden ist zwischen gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungen (Pflichtprüfungen; beispielsweise die Prüfung des Jahres- und Gesamtabschlusses einer Kommune) und solchen, welche die Rechnungsprüfungsausschüsse im besonderen Auftrag des Rates vornehmen (sogenannte fakultative Prüfungen).

Zu anstehenden Kommunalwahlen sind die Gemeinden und Städte zudem verpflichtet, einen (Gemeinde-) **Wahl-ausschuss** einzurichten, der die Arbeit der/des Wahlleiter_in – meist die/der Bürgermeister_in als Kopf der Verwaltung – begleitet. Vor einer Wahl stellt der Wahlausschuss die Rechtmäßigkeit der Kandidaturen und Listen und später das Ergebnis der Wahl fest. Auch bei Landtags- und Bundestagswahlen sind Wahlausschüsse zu bilden, die aber nicht in allen Bundesländern auf der Ebene der Gemeinden und Städte einzurichten sind.

Sonderfall Jugendhilfeausschuss

Nach dem bundesweit geltenden „Jugendhilfegesetz“²³ müssen Kreise, kreisfreie Städte sowie kreisangehörige Städte mit eigenem Jugendamt als Träger der örtlichen Jugendhilfe einen Jugendhilfeausschuss einrichten.²⁴ Auch dessen Zusammensetzung ist im Gesetz genau vorgeschrieben: Demnach setzt sich der Ausschuss zu drei Fünfteln aus Mitgliedern des Rates und zu zwei Fünfteln aus Vertreter_innen zusammen, „die auf Vorschlag der im Bereich des öffentlichen Trägers wirkenden und anerkannten Träger der freien Jugendhilfe vom Rat gewählt werden“²⁵.

Der Jugendhilfeausschuss arbeitet letztlich wie andere Ausschüsse auch: Er berät jugendpolitische Vorlagen und Anträge und kann darüber hinaus Anträge an den Gemeinderat stellen. Das ist insofern außergewöhnlich, als üblicherweise Fraktionen oder Ratsmitglieder Anträge stellen.

Freiwillige Ausschüsse

Über die Pflichtausschüsse hinaus können die Gemeinderäte weitere beschließende und beratende Ausschüsse bilden. Eine Mindest- oder Höchstzahl ist nicht vorgeschrieben. Die Anzahl der Ausschüsse hängt eher von der Größe der Kommune und u. a. von den damit verbundenen örtlichen Bedürfnissen, der Größe und Zusammensetzung des Gemeinderats und dem Umfang der Verwaltungstätigkeit ab.

Wichtiger ist die inhaltliche Abgrenzung der Ausschüsse voneinander. Dabei orientiert man sich idealerweise an den Pflichtaufgaben und den freiwilligen Aufgaben der Kommune. Daraus lassen sich die Fachausschüsse ableiten. In vielen Kommunen gibt es beispielsweise Verwaltungs-, Bau-, Kultur-, Schul-, Planungs- und Verkehrsausschüsse.

Der Gemeinderat kann über die Hauptsatzung oder über eine gesonderte **Zuständigkeitsordnung** den Fachausschüssen Entscheidungsbefugnisse des Rates übertragen.²⁶ In diesem so festgelegten Rahmen erset-

²³ Sozialgesetzbuch (SGB), Aches Buch (VIII), Kinder- und Jugendhilfe.

²⁴ Die Zuständigkeiten werden auch durch Landesrecht bestimmt. So gibt es beispielsweise in Baden-Württemberg nur zwei kreisangehörige Städte, die diese Aufgabe wahrnehmen.

²⁵ Vgl. § 71 Absatz 1 SGB VIII und Knirsch, Hanspeter: Kommunalpolitik von A-Z. Ein Leitfadens durch die Kommunalpolitik, 2. Aufl., Düsseldorf 1999, hrsg. von der SGK NRW und Kunkel, Peter-Christian und Kepert, Jan, in: LPK-SGB VIII § 71 Rn. 2.

²⁶ In Baden-Württemberg müssen die Einzelheiten der dauerhaften Aufgabenübertragung in der Hauptsatzung geregelt werden (§ 39 Abs. 1 Satz 1 GemO BW). Zur Bildung beschließender Ausschüsse mit vorübergehendem Auftrag genügt auch ein Gemeinderatsbeschluss. Auch bei der Bildung beratender Ausschüsse ist kein Verfahren zwingend vorgeschrieben.

zen die Beschlüsse eines Ausschusses die des Gemeinderates. Selbstverständlich müssen auch bei der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen die gesetzlichen Vorgaben beachtet werden. Die Verabschiedung von Satzungen und Planfeststellungsbeschlüssen beispielsweise bedürfen eines Ratsbeschlusses und können nicht auf Ausschüsse übertragen werden. Auch Beschlüsse, die hohe Ausgaben aus dem Haushalt oder Investitionen zur Folge haben, werden in den Ausschüssen nur vorberaten.

Beratungsfolge

Beschlussvorlagen der Verwaltungen betreffen oftmals mehrere Ausschüsse, bevor es entweder im entscheidungsbefugten Ausschuss oder im Gemeinderat zu einer endgültigen Entscheidung kommt. In der Geschäfts- oder der Zuständigkeitsordnung wird festgelegt, welche Ausschüsse bei welchen Fragen zu beteiligen sind. Daraus ergibt sich dann die sogenannte Beratungsfolge der Ausschüsse.

Die Einrichtung eines Kulturzentrums in einer Kommune ist zum Beispiel eine kulturpolitische Aufgabe, die vom entsprechenden Ausschuss begleitet wird. Doch die Einrichtung erfordert einen Neubau, der geplant und gestaltet werden muss. Rund um das Zentrum wird sich das Verkehrsaufkommen ändern und außerdem sind bis zur Fertigstellung mehrere städtische Vergaben notwendig.

Schnell wird deutlich, dass der Kulturausschuss einer Kommune zwar die politisch-inhaltliche Hauptarbeit zu leisten hat, aber weitere Ausschüsse – wie ein Planungsausschuss, der Verkehrs- und der Finanzausschuss – zu beteiligen sind.

Durch die Beratungsfolge wird gewährleistet, dass kein wichtiger Aspekt übersehen wird. Die Folge ermöglicht es, die verschiedenen – möglicherweise divergierenden – Interessen gegeneinander abzuwägen und tragfähige Lösungen zu finden, die möglichst breite Akzeptanz in der Bevölkerung finden.

In Großstädten, in denen es zu sehr teuren und besonders aufwändigen Projekten kommen kann, ist die Einrichtung eines projektbezogenen Unterausschusses sinnvoll, in dem beispielsweise Vertreter_innen aus dem Kultur- und dem Planungsausschuss zusammen beraten.

Ausschussgröße

Die Größe der Ausschüsse können die Räte in der Regel selbst bestimmen. In einigen Kommunalverfassungen ist für die beschließenden Ausschüsse eine Mindestanzahl an Mitgliedern (Gemeinderät_innen) vorgeschrieben.²⁷ Jedoch soll die Besetzung der Ausschüsse das Kräftegewicht der Parteien und Wählervereinigungen im Gemeinderat widerspiegeln. Eine gleichmäßige Verteilung der Sitze auf die Fraktionen in den Ausschüssen ist deswegen ausgeschlossen.

Wie viele Ausschussmitglieder eine Fraktion entsendet, wird über das sogenannte mathematische Auszählverfahren bestimmt, das in der Gemeindeordnung oder dem Kommunalwahlgesetz vorgegeben ist und meist auch für die Stimmauszählung bei der Kommunalwahl gilt.

Wahl der Ausschussmitglieder

Die Anzahl der Ausschussmitglieder, die eine Fraktion stellt, ist also festgelegt. Trotzdem muss der Rat die Mitglieder der Ausschüsse wählen. Mit der Wahl bestimmt der Gemeinderat in einem formellen Akt die Personen, die für ihn bestimmte Aufgaben übernehmen sollen. Damit gewährleistet der Rat, dass die vom Volk übertragene Aufgabe auch im rechtlichen Sinne weitergegeben wird. Insbesondere mit Blick auf notwendige Entscheidungsbefugnisse der Ausschüsse ist die Wahl unerlässlich.

In einigen Bundesländern ist es möglich, dass sich vor der Bestellung durch den Rat Einzelmitglieder oder Wählergruppen zu einer gemeinsamen Liste zusammenschließen. Sie erhöhen dadurch ihre Chancen auf einen Sitz in den Ausschüssen.

Die Wahl selbst darf in offener Abstimmung erfolgen, muss aber geheim ausgeführt werden, sobald ein Mitglied dies fordert. Dazu werden die Personalvorschläge der Fraktionen in Listen zusammengefasst.

Zu beachten ist, dass bezüglich der förmlichen Details der Bildung beratender Ausschüsse der Gesetzgeber den Gemeinderäten oft einen größeren Spielraum einräumt.

²⁷ Vgl. § 40 Abs. 1 Satz 1 GemO BW.

In einigen Kommunalverfassungen ist geregelt, dass die/der Bürgermeister_in Vorsitzende_r und damit stimmberechtigtes Mitglied des Ausschusses ist.²⁸ In anderen werden die Ausschussvorsitze den Fraktionen und Gruppen entsprechend ihrer Stärke im Rat zugewiesen.²⁹

Vertretung im Ausschuss

Ratsmitglieder können sich bei Krankheit oder sonstiger Verhinderung im Ausschuss vertreten lassen. Die Vertretungen können prinzipiell auf zwei Weisen geregelt werden:

- Ein Ausschussmitglied wird durch ein beliebiges Ratsmitglied der eigenen Fraktion vertreten.
- Bei der Besetzung der Ausschüsse werden persönliche Vertreter_innen bestimmt, die dann ausschließlich die Vertretung übernehmen.³⁰ (In den Jugendhilfeausschüssen ist eine persönliche Vertretung gesetzlich vorgesehen.)

Die erste Variante gewährleistet eine höchstmögliche Flexibilität, wenn ein Ratsmitglied den politischen Verpflichtungen einmal nicht nachkommen kann. Angesichts der Terminhäufungen und -kollisionen ist das sinnvoll.

Für die persönliche Vertretung spricht jedoch die inhaltliche Vorbereitung. Persönliche Vertreter_innen erhalten üblicherweise die Ausschussunterlagen und haben damit den Überblick über die aktuellen Themen und Vorlagen im Ausschuss. Sie können daher die verhinderten Mitglieder qualifiziert vertreten.

Beteiligung sachkundiger Bürger_innen und sachkundiger Einwohner_innen in den Ausschüssen

Die Beteiligung sachkundiger Bürger_innen bzw. Einwohner_innen³¹ an der Ausschussarbeit ist, wie so vieles in den Gemeindeordnungen der Länder, sehr unterschiedlich geregelt. Gemeinsam ist die damit verbunde-

ne Idee, das auf einem Sachgebiet bestehende besondere Fachwissen von Bürger_innen und Einwohner_innen für die Arbeit in den Ausschüssen nutzbar zu machen.

So können in Nordrhein-Westfalen vom Rat **sachkundige Bürger_innen** neben den Ratsmitgliedern als Mitglieder der Ausschüsse, mit Ausnahme des Hauptausschusses, bestellt werden.³² Sie stehen für die Arbeit im Ausschuss dann den Ratsmitgliedern gleich, haben dort also das Rede- und Stimmrecht. Ihre Zahl darf in den einzelnen Ausschüssen aber nicht die Anzahl der Ratsmitglieder erreichen. Für sachkundige Bürger_innen gelten die gleichen Befangenheitskriterien wie für Ratsmitglieder.

Diese Beteiligung sachkundiger Bürger_innen kann nicht zuletzt für kleinere Fraktionen sehr hilfreich sein, um Ratsmitglieder bei der Arbeit in den Ausschüssen zu entlasten. Die Bürger_innen müssen nicht unbedingt selbst zur Kommunalwahl angetreten sein. Für die Kontinuität der politischen Arbeit der Fraktionen ist es jedoch sinnvoll, Personen vorzuschlagen, die bereits ihr Interesse an einer kommunalpolitischen Tätigkeit gezeigt haben und möglicherweise auch als Nachrücker_innen auf der Liste bereitstehen. Im Falle des Ausscheidens eines Ratsmitgliedes können sich solche Personen schnell in das Mandat einarbeiten.

Neben der Möglichkeit, sachkundige Bürger_innen an der Ausschussarbeit zu beteiligen, sieht die nordrhein-westfälische Kommunalverfassung auch die Entsendung volljähriger **sachkundiger Einwohner_innen** durch den Rat als beratende Mitglieder in den Ausschüssen vor. Sie besitzen mit Ausnahme des Antrags- und Stimmrechtes grundsätzlich die gleichen Mitwirkungsrechte wie andere Ausschussmitglieder.

Ähnlich wie bei den sachkundigen Bürger_innen kann es für Fraktionen sinnvoll sein, Personen als beratende Mitglieder in die Ausschüsse zu entsenden, die zur Kommunalwahl angetreten sind, aber nicht gewählt wurden. Darüber hinaus empfiehlt es sich auch, Vertreter_innen von Verbänden oder Organisationen als beratende Mitglieder in einen Ausschuss zu entsenden. So

²⁸ Vgl. beispielsweise §§ 40 Abs. 3 und 41 Abs. 2 GemO BW.

²⁹ Vgl. beispielsweise § 71 Abs. 8 NKomVG.

³⁰ Vgl. § 40 Abs. 1 Satz 2 GemO BW.

³¹ Einwohner_innen sind alle natürlichen Personen, die in einer Gemeinde wohnen. Bürger_innen sind die Gemeindeangehörigen, die das Recht haben, an den Gemeindewahlen teilzunehmen.

³² § 58 Abs. 3 S 1 GemO NRW.

ist einerseits die Verbindung zu gesellschaftlich relevanten Gruppen einer Gemeinde gewährleistet. Andererseits kann Spezialwissen für den Rat genutzt werden, ohne dass eine solche „Lobbygruppe“ direkten Einfluss auf die eigentliche Entscheidung hat.

Die baden-württembergische Gemeindeordnung, um ein anderes Beispiel zu wählen, sieht die Mitwirkung von **sachkundigen Einwohner_innen** als Mitglieder sowohl in den beschließenden als auch den beratenden Ausschüssen vor.³³ Allerdings haben sie in den beschließenden Ausschüssen nur den Status von beratenden Mitgliedern. Gleich dem nordrhein-westfälischem Recht darf ihre Zahl nicht die Zahl der Gemeinderäte in den einzelnen Ausschüssen erreichen.

Die Mitwirkung von sachkundigen Bürger_innen bzw. Einwohner_innen in den Ausschüssen gilt als ehrenamtliche Tätigkeit. Für ihre Mitwirkung haben sie deshalb einen Anspruch auf die übliche Entschädigung für ehrenamtliche Arbeit und können sich auch den Arbeitgebern gegenüber auf Schutzpflichten berufen.

Weitere Details über die Mitwirkung von sachkundigen Bürger_innen und Einwohner_innen finden sich in den unterschiedlichen Kommunalverfassungen, Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen.

Unabhängig von der Mitgliedschaft in den Ausschüssen sehen die Kommunalverfassungen im Einzelfall die Hinzuziehung von sachkundigen Einwohner_innen, Sachverständigen oder Vertreter_innen von Bevölkerungsgruppen, die von einer Entscheidung „vorwiegend betroffen“ sind, zu den Beratungen im Rat und/oder den Ausschüssen vor.³⁴

Veränderungen während der Wahlperiode

Die zu Beginn einer Periode festgestellten Sitzverhältnisse in den Ausschüssen und Gremien des Gemeinderates gelten bis zur nächsten Wahl. Den Fraktionen bleibt es jedoch unbenommen, Umbesetzungen vorzunehmen. Diese müssen jedoch vom Rat beschlossen werden.

Scheidet ein Mitglied aus dem Gemeinderat aus, wird eine Kaskade von Nachbesetzungen in Gang gesetzt. Zunächst stellt die/der Bürgermeister_in oder Wahlleiter_in fest, wer für das ausgeschiedene Mitglied nachrückt.

In jedem Fall folgt ein Mitglied der Partei oder Liste, die vom Ausscheiden betroffen ist. Genau wie zu Beginn der Wahlperiode muss dieses neue Ratsmitglied seine Wahl nun annehmen. Selbst für den Fall, dass das neue Mitglied des Rates exakt die Aufgaben des Vorgängers übernimmt, muss der Rat es in die Ausschüsse und Gremien wählen.

Verlässt ein Ratsmitglied seine bisherige Fraktion, kann das unterschiedliche Folgen haben. Bleibt das Verhältnis in den Ausschüssen davon unberührt, darf die betroffene Fraktion eine Neubesetzung der Ausschüsse beantragen und wählen lassen. Verändert sich das Verhältnis der Fraktionen untereinander, kann eine solche Veränderung den Verlust eines Sitzes in allen Ausschüssen bedeuten. Im äußersten Fall verändern sich dadurch auch Mehrheiten für Koalitionen oder Vereinbarungen im Gemeinderat. Auf jeden Fall sind Veränderungen der politischen Kräfteverhältnisse im Gemeinderat und in den Ausschüssen durch Anpassungen nachzuvollziehen.

Das Verfahren für die Neubesetzung für ausgeschiedene sachkundige Bürger_innen oder beratende Mitglieder ist analog der Erstbenennung. Solche Veränderungen können Fraktionen jederzeit beantragen. Bei der Besetzung und Nachbesetzung der Ausschüsse und Gremien gilt generell das Einvernehmen unter den Mitgliedern der Räte: Das Vorschlagsrecht haben die Fraktionen bzw. Gruppen im Rat. Die anderen Mitglieder folgen diesen Vorschlägen – im wohlverstandenen Eigeninteresse.³⁵

³³ Vgl. §§ 40 f. GemO BW.

³⁴ Vgl. u.a. § 33 Abs. 3 GemO BW und § 58 Abs. Satz 6 GemO NRW.

³⁵ In der Gemeindeordnung Bayern § 33 Absatz 1 heißt es sogar ausdrücklich: „Die Bestellung anderer als der von den Parteien oder Wählergruppen vorgeschlagenen Personen ist nicht zulässig.“

3.4 Beiräte

Obwohl in den meisten Gemeindeordnungen nicht³⁶ oder nur grundsätzlich³⁷ geregelt, sind die Kommunen aufgrund ihrer Organisationshoheit befugt, Beiräte einzurichten, soweit ihnen keine Entscheidungsbefugnis übertragen wird. Die Städte und Gemeinden haben dabei sowohl was die Organisationsform als auch die Berufung und Zusammensetzung der Mitglieder der Beiräte angeht einen weiten Gestaltungsspielraum. Dort, wo dies vom Gesetzgeber grundsätzlich vorgesehen ist, können sie auch als beratende Ausschüsse ausgebildet werden. Mit der Einrichtung von Beiräten und deren Möglichkeiten, Stellung zu nehmen, sollen insbesondere unterschiedliche (Partikular-)Interessen in der Kommune berücksichtigt werden. Beiräte spiegeln insoweit auch immer einen Teil der gesellschaftlichen Wirklichkeit wider. In der Praxis haben sich deshalb insbesondere Ausländer-, Behinderten- und Senioren-, aber auch Frauen- und Umweltbeiräte etabliert. Diese Beiräte haben in der Regel eine Initiativ- und Beratungsfunktion.

In einigen Gemeindeordnungen oder in speziellen Gesetzen³⁸ ist inzwischen die Einrichtung bestimmter Beiräte unter vorgegebenen Bedingungen gesetzlich vorgeschrieben oder zumindest ausdrücklich erlaubt. In der Hälfte der Bundesländer gilt dies beispielsweise für **Integrations- bzw. Ausländerbeiräte**.³⁹

Senioren- und/oder Behindertenbeiräte sind beispielsweise in den Gemeindeordnungen der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und dem Saarland ausdrücklich angesprochen.⁴⁰

Die Berücksichtigung der **Interessen von Kindern und Jugendlichen** in der Kommunalpolitik gehört inzwischen zum Standard in den Kommunen, wobei die Beteiligung in Form beiratsähnlicher Gremien nur eine von vielen darstellt.⁴¹

Die Details der Schaffung von Beiräten sind sehr vielfältig, weshalb im Kontext dieses Leitfadens nicht auf Einzelheiten eingegangen werden kann.

³⁶ So beispielsweise in der GemO BW, vom Beirat für geheim zu haltende Angelegenheiten einmal abgesehen (§ 55), der hier nicht gemeint ist.

³⁷ Vgl. § 19 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf), § 27 a GO NRW und § 47 GemO Sachsen

³⁸ Vgl. beispielsweise § 11 Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg (PartIntG BW).

³⁹ Vgl. die Übersicht in Gern, Alfons und Brüning, Christoph (Fußnote 39) Rn. 736.

⁴⁰ Ebenda Rn. 570.

⁴¹ Ebenda.

3.5 Fraktionen

Der Begriff der Fraktion wird in den Gemeindeordnungen nicht definiert.⁴² Er ergibt sich aus ihrer Funktion, wonach es sich um „freiwillige Vereinigungen von Ratsmitgliedern“⁴³ handelt, die an der Willensbildung und Entscheidungsfindung im Gemeinderat mitwirken. In der Regel gehören sie der gleichen Partei oder Wählervereinigung an, gleichwohl sind auch Zusammenschlüsse über Parteigrenzen hinweg festzustellen und zulässig. Entscheidend ist, dass sich die Mitglieder einer Fraktion durch eine gemeinsame politische Grundanschauung verbunden fühlen, weshalb sie auch als Vereinigungen politisch gleichgesinnter Volksvertreter_innen bezeichnet werden. Über den rechtlichen Charakter und der daraus abgeleiteten Rechts- bzw. Teilrechtsfähigkeit der Fraktionen gibt es unterschiedliche Auffassungen. Es spricht mehr dafür, sie als öffentlich-rechtliche Organisationseinheiten und Organteile des Gemeinderats⁴⁴ und nicht beispielsweise als dem bürgerlichen Recht unterworfenen „nicht-eingetragene Vereine“⁴⁵ zu bezeichnen.

Die Bildung einer Fraktion ändert nichts an den Rechten und Pflichten der einzelnen Ratsmitglieder. Die Bündelung der Mandate zu einer Fraktion verleiht der einzelnen Stimme allerdings mehr Gewicht, wenn aus der Einzelmeinung eine Fraktionsmeinung geworden ist. Fraktionen sind also politische Gebilde, die in einer demokratisch verfassten Ordnung nach demokratischen Prinzipien strukturiert werden müssen. Das gilt unabhängig davon, ob in den einzelnen Gemeindeordnungen

besondere Rahmenbedingungen oder Vorgaben gemacht werden.

Dort, wo die Gemeindeordnungen sich zur Bildung von Fraktionen äußern, setzen sie Mindestgrößen und Mindestanforderungen fest, die durch die innere Verfasstheit der Fraktionen erfüllt werden müssen.

Grundsätzlich sind zur Bildung einer Fraktion mindestens zwei Mitglieder eines Gemeinderates notwendig.⁴⁶ Die Mindestzahl kann steigen, wenn es sich um größere Gemeindevertretungen handelt.⁴⁷ Gibt es keine genaueren Regelungen in den Kommunalverfassungen, bedarf es einer Regelung in der Hauptsatzung einer Kommune bzw. in der Geschäftsordnung des entsprechenden Rates.

Innere Organisation

Die innere Ordnung einer Fraktion muss demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen. Dies ergibt sich unabhängig davon, ob dies in den einzelnen Gemeindeordnungen festgeschrieben ist oder nicht, aus den allgemeinen Grundprinzipien des Grundgesetzes. Auf dieser Grundlage haben Rechtsprechung und Literatur Mindeststandards entwickelt.

⁴² Vgl. hierzu und zu weiteren rechtlichen Details der Bildung von Fraktionen nach den Gemeindeordnungen der Länder die kompakte Übersicht von Aker, Bernd: Das Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften, in: VBIBW 2016, 1 (5 ff.) und Gern, Alfons und Brüning, Christoph (Fußnote 39) Rn. 560 ff.

⁴³ So beispielsweise § 56 Abs. 1 Satz 1 GemO NRW.

⁴⁴ So BVerwG, Urt.v.27.03.1992-7 C 20/91, juris Rn.16.

⁴⁵ Vgl. Knirsch, Hanspeter: a.a.O., S. 94.

⁴⁶ Siehe die Übersicht über die unterschiedlichen Regelungen zur Mindestfraktionsstärke bei Aker (Fußnote 42) und die Besonderheit der „Ein-Personen-Fraktion“ nach § 36b HGO.

⁴⁷ Beispiel NRW: Ab 57 Ratsmitgliedern beträgt die Mindestgröße der Fraktionen drei Mandate; bei Räten über 81 Mitglieder sind es schon vier Mandate.

Dazu gehören:

- Vorsitzende und gegebenenfalls Vorstand müssen gewählt werden.
- Zumindest in größeren Kommunen legt ein Statut die Rechte und Pflichten der Fraktions- sowie der Vorstandsmitglieder fest.
- Im Fall von Geldzuwendungen an die Fraktionen muss die Rechenschaft über die Einnahmen und Ausgaben geregelt sein sowie ein Kontrollorgan gewählt werden.
- Meist wird auch die Frage eines möglichen Ausschlusses aus der Fraktion geregelt, zum Beispiel bei abweichendem Stimmverhalten im Gemeinderat.

Außerdem ist es sinnvoll, wenn Fraktionen in einer eigenen Geschäftsordnung regeln, welche weiteren Personen an den Sitzungen der Fraktion teilnehmen dürfen. Sinnvollerweise werden die Nachrücker_innen auf der jeweiligen Liste zu den Sitzungen eingeladen, um im Falle des Ausscheidens eines Ratsmitgliedes Kontinuität zu gewährleisten. Erfahrungsgemäß ist der regelmäßige Austausch einer Fraktion mit der entsprechenden Gliederungsebene ihrer Partei sinnvoll. In vielen Fraktionen werden daher die entsprechenden Parteivorsitzenden bzw. Mitglieder des lokalen Parteivorstands zu den Sitzungen zugelassen.

Kleinere Fraktionen holen sachkundige Bürger_innen und Einwohner_innen zu den Sitzungen dazu.

Bei der Einbeziehung Dritter in die Fraktionsarbeit ist allerdings zu berücksichtigen, dass die für die Gemeinderäte bestehende Pflicht zur Verschwiegenheit umfassend zu beachten ist. Dies bedeutet, dass Gemeinderäte ihre Kenntnisse von Gegenständen der nichtöffentlichen Sitzungen nicht an Personen weitergeben dürfen, die nicht der Verschwiegenheit unterliegen.

Arbeitsorganisation

Damit Fraktionen innerhalb des Rates, gegenüber der Verwaltung sowie der Öffentlichkeit ihre Meinungen und Vorschläge, somit ihr politisches Gewicht geltend machen können, müssen sie ihre tagespolitische Arbeit strukturieren. Zumindest in mittleren und großen Städten lässt sich das Pensum der Ratsarbeit nicht in der Gesamtfraktion bewältigen. Fraktionen gründen daher Ar-

beitskreise (AK), die die einzelnen Ausschusssitzungen vorbereiten. Diesen AKs sollten alle stimmberechtigten und beratenden Mitglieder eines Ausschusses der Fraktion angehören. In der Regel bestimmen Fraktionen fachpolitische Sprecher_innen, die zugleich die Leitung eines Arbeitskreises übernehmen.

Gemeinsam mit allen Mitgliedern erarbeiten AKs die Position einer Ratsfraktion zu den anstehenden Fragen und machen der Gesamtfraktion Vorschläge zum Abstimmungsverhalten.

Eine weitere wichtige Aufgabe der Arbeitskreise ist die Erarbeitung von Vorschlägen bzw. Anträgen, die über die tagesaktuellen Vorlagen hinausgehen. Damit versetzen die Mitglieder eines AKs ihre Fraktionskolleg_innen in die Lage, einen Sachverhalt, mit dem sie sich selber nicht so intensiv auseinandersetzen können, zu beurteilen. Sie tragen auch zur Profilierung einer Fraktion bei.

Mitglieder der Gemeinderäte arbeiten, zumindest in größeren Kommunen, normalerweise in mehr als einem Ausschuss mit. Bei der Besetzung der Ausschusssitze sollte eine Fraktion einerseits die inhaltlichen Interessen und besonderen Kenntnisse eines Mitglieds berücksichtigen, aber auch darauf achten, ob es inhaltliche Überschneidungen bei Ausschüssen gibt. Stadtplanung und Verkehrsfragen werden oft in unterschiedlichen Ausschüssen beraten, obwohl es bei einzelnen Vorlagen große Schnittmengen geben kann. Befasst sich mindestens eine Person mit beiden Themen, ist es für Fraktionen einfacher, sich ein Gesamtbild zu machen und Details zu beurteilen.

Dies ist umso wichtiger, als solche Vorlagen ohnehin in mehreren Ausschüssen beraten werden, bis es zu einer Abstimmung im Rat kommt (s. Abschnitt Beratungsfolge).

Finanzierung

Grundsätzlich können Fraktionen Mittel für ihre Arbeit aus dem städtischen Haushalt bekommen. Einen ausdrücklichen Rechtsanspruch auf solche Mittel gibt es jedoch nur in wenigen Gemeindeordnungen.⁴⁸ In diesen Gemeindeordnungen, aber auch in denen, die keinen Rechtsanspruch verbriefen, sind üblicherweise Kriterien für den Fall der Mittelverteilung aufgeführt. Sie richtet

⁴⁸ Vgl. § 56 Abs. 3 GemO NRW („gewährt“) und § 35 a Abs. 3 Satz 2 GemO Sachsen („sollen“).

sich pauschal nach Fraktionsgröße oder wird pro Kopf ausgezahlt. In ihren Statuten können Fraktionen außerdem festlegen, dass ihre Mitglieder einen bestimmten Anteil ihrer Aufwandsentschädigung an die Gesamtfraktion abgeben müssen.

In jedem Falle dürfen die Fraktionsgelder nur für die Arbeit der Fraktion genutzt werden. Die Unterstützung einer Partei im Wahlkampf ist unzulässig. Zulässig ist es aber, Informationsmaterial für die eigene Arbeit und Hilfsmittel wie Fachbücher, PC, Drucker etc. zu kaufen sowie Personal zur Unterstützung der ehrenamtlichen Ratsarbeit zu bezahlen.

Die Gelder, die die Ratsmitglieder zur eigenen Verfügung erhalten, sind nicht an so strenge Regeln gekoppelt, wie die aus dem städtischen Haushalt. Gleichwohl sind Fraktionen dazu verpflichtet, Rechenschaft über ihre gesamten Finanzen abzulegen und diese in der Regel der/dem Bürgermeister_in zur Prüfung vorzulegen.

Öffentlichkeitsarbeit

Politik ohne Öffentlichkeitsarbeit ist in einer Demokratie nicht denkbar und auch nicht sinnvoll. Öffentlichkeitsarbeit gehört deshalb auch zum Aufgabenspektrum von Fraktionen, weshalb auch Fraktionsmittel im Rahmen der gesetzlichen Zweckbindung verwandt werden dürfen.

Bürger_innen haben einen Anspruch darauf, über das Handeln derer, die von ihnen gewählt wurden, informiert zu werden. Politiker_innen können durch regelmäßige Information ihr Profil schärfen und ihren Bekanntheitsgrad steigern. Voraussetzung ist, dass Öffentlichkeitsarbeit nicht auf Pressearbeit reduziert wird.

Pressearbeit dient der Information über die eigene Arbeit in Fraktion, Wahlkreisen und im Stadtrat. Durch Pressemitteilungen, Interviews und Ähnliches haben Ratsmitglieder die Gelegenheit, die Positionen der eigenen Fraktion vorzustellen und aktuelle Ereignisse zu kommentieren. Das ist Tagesgeschäft.

Für eine breite Information der Bevölkerung und einen Austausch mit den Bürger_innen reicht die Pressearbeit allein nicht aus. Flyer oder elektronische Newsletter, die breit verteilt werden können, und eine eigene – ständig aktualisierte (!) – Internetseite sind sinnvolle Bausteine der Öffentlichkeitsarbeit. Auch themenbezogene Flugblätter oder Broschüren sind denkbar. Kann eine Fraktion einen besonderen Erfolg – zum Beispiel die Errichtung eines neuen Sportplatzes auf ihren Vorschlag hin – für sich reklamieren, ist ein Rundschreiben an die örtlichen Sportvereine ein probates Mittel der Öffentlichkeitsarbeit.

Auch Informations- oder Diskussionsveranstaltungen dürfen durchgeführt werden, sofern sie einen kommunalen Bezug haben. Rechtzeitig angedacht und gut vorbereitet kann eine solche Veranstaltung ein für die Fraktion wichtiges Thema in die Öffentlichkeit bringen. Zugleich kann eine Fraktion sich als dialogorientiert und offen präsentieren. Dabei sollte sie beachten, dass Anregungen tatsächlich in den weiteren Prozess aufgenommen oder begründet abgelehnt werden. „Vergessen“ würde nicht nur enttäuschen, sondern vor allem gewonnenes Vertrauen zerstören. Das schadet einer Fraktion langfristig.

Natürlich können auch die einzelnen Ratsmitglieder Öffentlichkeitsarbeit betreiben. Das gilt insbesondere für diejenigen, die direkt in die Gemeindevertretung gewählt worden sind. Mittlerweile haben auch viele Ratsmitglieder eine eigene Homepage oder berichten über soziale Netzwerke im Internet über ihre Tätigkeit. Solange keine nicht-öffentlichen Sachverhalte kommuniziert werden, ist dagegen zumindest rechtlich nichts einzuwenden. Es sollte jedoch allen bewusst sein, dass solche „Quellen“ gerne in Zeitungen und anderen Medien zitiert werden. Sorgfalt ist daher geboten.

Literatur

Ade, Klaus und Zinell, Herbert O.: Taschenbuch für Gemeinde- und Stadträte in Baden-Württemberg, 16. aktualisierte Auflage, Stuttgart 2019.

Aker, Bernd, Hafner, Wolfgang und Notheis, Klaus: Gemeindeordnung, Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg, Kommentar, 2. überarbeitete Auflage, Stuttgart 2019.

Engel, Rüdiger und Heilshorn, Torsten: Kommunalrecht Baden-Württemberg, 11. Auflage, Baden-Baden 2018.

Fliedner, Ortlieb: Grundwissen Kommunalpolitik, Heft 1, Kommunen in Staat und Gesellschaft, 3. Auflage, Bonn 2019. <https://www.fes.de/kommunalakademie/grundwissen-kommunalpolitik>

Gern, Alfons und Brüning, Christoph: Deutsches Kommunalrecht, 4. Auflage, Baden-Baden 2019.

SGK Baden-Württemberg: Arbeitshilfe für die Arbeit im Gemeinderat, Stuttgart 2019.

Über die Autorin und den Autor

Susana dos Santos Herrmann

Susana dos Santos Herrmann ist seit 2017 Mitglied des Landtages NRW. Von 2004 bis 2017 war die Soziologin und Historikerin Mitglied im Rat der Stadt Köln und u. a. als integrations- und verkehrspolitische Sprecherin und stellvertretende Vorsitzende der SPD-Fraktion aktiv.

Herbert O. Zinell

Herbert O. Zinell ist promovierter Jurist und Diplomverwaltungswirt (FH). Nach einer Tätigkeit als Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht war er langjähriger Oberbürgermeister der Großen Kreisstadt Schramberg in Baden-Württemberg und zuletzt als Ministerialdirektor Amtschef des baden-württembergischen Innenministeriums. Er publiziert regelmäßig und nimmt einen Lehrauftrag an der Hochschule für öffentliche Verwaltung in Kehl wahr, deren Ehrensensator er ist.

IMPRESSUM:

© Friedrich-Ebert-Stiftung 2020
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
Telefon +49 (0) 228 883-7126
www.fes.de/kommunalakademie
Gestaltung: pellens.de
Titelfoto: [Patrick Lienin/Fotocase.de/Retusche](http://PatrickLienin/Fotocase.de/Retusche) pellens.de
Gedruckt auf RecyStar Polar (100 Prozent
Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem
Blauen Engel)

ISBN 978-3-96250-546-2

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES
herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche
Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

www.fes.de/kommunalakademie



Wie funktioniert Kommunalpolitik? Was wird auf kommunaler Ebene entschieden und gestaltet? Welche Politikfelder fallen in den Zuständigkeitsbereich von Städten und Gemeinden? Welche Schwerpunkte legt eine sozialdemokratische Kommunalpolitik?

Die Textreihe „Grundwissen Kommunalpolitik“ bietet Antworten auf die grundlegenden Fragen der Kommunalpolitik: In 15 Heften bekommen die Leserinnen und Leser fundierte Informationen zu Themen wie Sozial-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik auf kommunaler Ebene. Sie lernen, wie ein kommunaler Haushalt aufgestellt wird, man dem demografischen Wandel auf kommunaler Ebene begegnen kann oder Rats- und Fraktionsarbeit funktioniert. So können sich vor allem ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker über die unterschiedlichen Handlungsbereiche einer Kommune informieren. Es bietet Information und Orientierung, wie Politik auf kommunaler Ebene im Sinne einer sozial gerechten Gesellschaft gestaltet werden kann. Die KommunalAkademie will mit den anschaulichen und übersichtlichen Kapiteln die lokale politische Arbeit unterstützen und erleichtern.

Eine Übersicht der einzelnen Hefte finden Sie hier:

www.fes.de/kommunalakademie/grundwissen-kommunalpolitik