



**FRIEDRICH NAUMANN  
STIFTUNG** Für die Freiheit.

*Reinhold Maier*  
Stiftung | Baden-Württemberg

# **PRAXIS- LEITFADEN KOMMUNAL- POLITIK BADEN-WÜRTTEMBERG**

Rupert Metzler

**FOKUS**

# Impressum

## Herausgeber

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit  
Karl-Marx-Straße 2,  
14482 Potsdam-Babelsberg

📧/freiheit.org

📺/FriedrichNaumannStiftungFreiheit

📺/FNFreiheit

in Zusammenarbeit mit der  
Reinhold-Maier-Stiftung  
Feuerseeplatz 14  
70176 Stuttgart

## Autor

Rupert Metzler, VLK Baden-Württemberg  
auf Basis eines Textes von Karl Peter Brendel, Staatssekretär a.D.

## Redaktion

Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

## Produktion

COMDOK GmbH

## Kontakt

Telefon +49 30 220126-34  
Telefax +49 30 690881-02  
E-Mail [service@freiheit.org](mailto:service@freiheit.org)

## Stand

Juli 2020

## Hinweis zur Nutzung dieser Publikation

Diese Publikation ist ein Informationsangebot  
der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.

Die Publikation ist kostenlos erhältlich und nicht zum Verkauf bestimmt.  
Sie darf nicht von Parteien oder von Wahlhelfern während eines Wahlkampfes  
zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden (Bundestags-, Landtags-  
und Kommunalwahlen sowie Wahlen zum Europäischen Parlament).

# Inhalt

<b>VORWORT</b>	4
<b>EINLEITUNG</b>	5
<b>1 GEWÄHLT – UND WAS NUN?</b>	6
<b>2 ERSTE PRAXISINFORMATIONEN FÜR RATSMITGLIEDER</b>	7
<b>3 RECHTE UND PFLICHTEN DER RATSMITGLIEDER</b>	9
<b>4 ARBEIT IN DER FRAKTION</b>	14
<b>5 AUSSCHÜSSE UND BEIRÄTE</b>	17
<b>6 ARBEIT IN RAT UND AUSSCHÜSSEN</b>	20
<b>7 MÖGLICHKEITEN ZUR HILFE UND VERNETZUNG</b>	23
<b>8 AUFGABEN DER GEMEINDE</b>	25
<b>9 KOMMUNALFINANZEN</b>	28
<b>HILFREICHE LITERATUR</b>	33
<b>ÜBER DEN AUTOR</b>	34

## Vorwort

„Demokratie muss unten da sein. Ist sie unten nicht da, dann fehlt sie oben ganz gewiss.“ So wird der erste Ministerpräsident Baden-Württembergs, Dr. Reinhold Maier, gern zitiert. In der Tat kann man die Bedeutung der kommunalen Ebene für das Funktionieren einer föderalen und damit dezentral organisierten parlamentarischen Demokratie nicht häufig genug hervorheben.

Die Reinhold-Maier-Stiftung mit Sitz in Stuttgart betreibt in Kooperation mit der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit in ganz Baden-Württemberg deshalb intensiv liberale kommunalpolitische Bildung. Dies geschieht in mehrtägigen Fachseminaren und Trainings sowie in variantenreichen Tages- und Abendveranstaltungen im ganzen Bundesland.

Neben der Behandlung kommunalpolitischer Fachthemen zählen intensive politische Management-Seminare, etwa zur Verbandsarbeit und Strategiebildung vor Ort, zur Social Media-Arbeit in der Kommune oder zur Organisation von politischen Kampagnen, zu unseren Angeboten. Wir wollen die zahlreichen in der Kommunalpolitik ehrenamtlich Engagierten und Verantwortlichen, die sich z.B. als Gemeinderats- und Kreistagsmitglieder oder als sachkundige Einwohner für ihre Stadt einsetzen, rhetorisch, medial und strategisch unterstützen.

Die zunehmend komplexer werdenden Erfordernisse des eigenen (partei-)politischen Gestaltens, Entscheidens und Überzeugens vor Ort kann man nur durch erhöhte Professionalität erfüllen. Wir, als liberale Stiftungen, stärken Kommunalpolitiker/innen überwiegend in Präsenzveranstaltungen (<https://shop.freiheit.org/#Veranstaltungen/>), ergänzt um digitale Bildungs-Angebote.

Ein wichtiges Instrument unserer Bildungsarbeit sehen wir darüber hinaus in einem Nachschlagewerk, das wir insbesondere neu gewählten Kommunalpolitikern für ihre Arbeit an die Hand geben möchten. Wir danken Rupert Metzler, Bürgermeister a.D., dafür, dass er den vorliegenden „Praxisleitfaden Kommunalpolitik“, der ursprünglich von Karl Peter Brendel, Staatssekretär a.D., für Nordrhein-Westfalen verfasst worden war, für Baden-Württemberg adaptiert hat.

**Jochen Haußmann,**  
Mitglied des Landtags und  
Vorsitzender der Reinhold-Maier-Stiftung

**Johanna Hasting,**  
Leiterin Landesbüro  
Baden-Württemberg

## Einleitung

Die Wahl liegt hinter Ihnen und Sie waren – wieder – erfolgreich. Die Wahlperiode beginnt, und vielleicht ist es Ihre erste. Dieser Leitfaden will Ihnen den Einstieg in die neue Amtszeit und die kommunalpolitische Arbeit erleichtern.

Er ist kein juristisches Lehrbuch, kein Kommentar und ist auch nicht als Nachschlagewerk für Streitfragen gedacht. Er soll einen Überblick geben und Problembewusstsein schaffen. Er soll Fragen provozieren und auch motivieren.

Wissen und Weisheit kommen nicht mit dem Mandat, Sie müssen sich informieren und Grundkenntnisse erwerben oder vertiefen. Ganz ohne Arbeit geht es natürlich nicht, aber Spaß soll das Mandat und auch der Leitfaden machen. Auch wenn Max Weber die Politik, in unserem Fall die Kommunalpolitik, als „ein starkes langsames Bohren von harten Brettern“ bezeichnet hat!

In Baden-Württemberg gibt es sehr viele und sehr unterschiedliche Kommunalvertretungen. Wenn beispielsweise von Gemeinden gesprochen wird, sind damit auch Städte, Landkreise und Regierungsbezirke gemeint. Auch wenn die Regeln für alle Gemeinden gleich sind, ist die Ausformung in der Praxis doch sehr unterschiedlich. Manches hängt von der Größe der Gemeinde ab, Stuttgart ist anders als z.B. Stockach. Die Gemeinden haben nicht nur unterschiedliche Aufgaben, sondern oft auch ihre eigene Arbeitsweise. Die 1101 Gemeinden in Baden-Württemberg sind jeweils einzigartig, nicht nur nach eigenem Verständnis, sondern ein bisschen auch in der Wirklichkeit. Bitte denken Sie daran, wenn Sie das Gefühl haben, dass ich ganz neben der Realität in Ihrer Gemeinde schreibe.

Der Leitfaden soll Neueinsteigern<sup>1</sup> und „alten Hasen“ hilfreich sein. Wenn Sie auf Bekanntes und Selbstverständliches stoßen, freuen Sie sich, dass es für Sie so ist und nehmen Sie es als Bestätigung, für die andere oder den anderen ist es vielleicht neu.

Der Leitfaden startet mit dem Wahltag und orientiert sich – soweit möglich – am zeitlichen Ablauf nach der Wahl.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Im Text sind stets Personen männlichen und weiblichen Geschlechts gleichermaßen gemeint. Im Folgenden verwende ich aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit immer nur die männliche Form.

<sup>2</sup> Dieser Praxisleitfaden orientiert sich zu großen Teilen am Praxisleitfaden Kommunalpolitik NRW von Karl Peter Brendel. Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen weisen viele kommunalpolitische Gemeinsamkeiten auf. Gleichzeitig existieren jedoch auch fundamentale Unterschiede, die einen individuellen Leitfaden für das Land Baden-Württemberg notwendig machen.

# 1 Gewählt – und was nun?

## Was brauchen Sie:

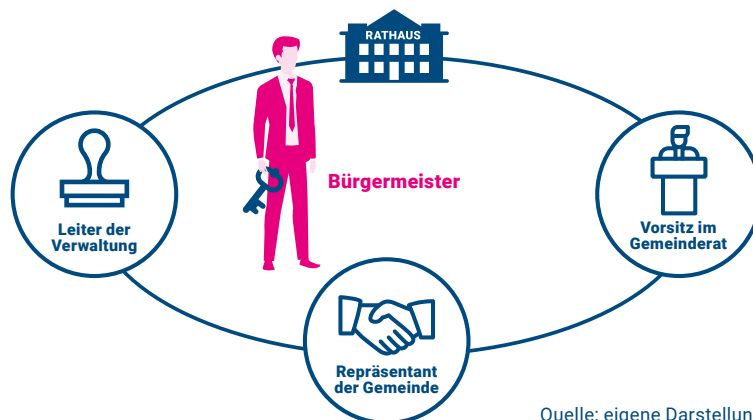
- Einen aktuellen Text der Gemeindeordnung
- Die Hauptsatzung der Gemeinde/der Stadt/des Kreistags
- Die Geschäftsordnung des Rates und der Ausschüsse

Das finden Sie alles im Netz auf der Homepage der Gemeinde. Die Gesetze und Verordnungen finden Sie z.B. hier: [www.im.baden-wuerttemberg.de](http://www.im.baden-wuerttemberg.de) oder [www.beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de](http://www.beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de). Druckwerke gibt es bei der Gemeinde, dem Städtetag und Gemeindetag, der Verwaltungsschule BW und bei der Landeszentrale für politische Bildung BW.

### Tipp

- 1 Sprechen Sie mit erfahrenen Kollegen. Wenn es keine gibt, weil alle neu sind, sprechen Sie mit dem Bürgermeister oder Hauptamtsleiter. Die Verwaltung ist nicht Ihr Feind.
- 2 Der Bürgermeister ist der Chef der Verwaltung. Machen Sie zu Beginn am besten gleich einen Termin mit dem Bürgermeister aus. Neben einem (möglicherweise) ersten Kennenlernen können Sie klären, ob Sie sich in Zukunft auch direkt an seine Mitarbeiter in der Verwaltung wenden können.

Abb. 1 | Die Rolle des Bürgermeisters



# 2 Erste Praxisinformationen für Ratsmitglieder

## Was ist ein Ratsmitglied?

Richtig gesehen ist ein Ratsmitglied Teil der Gemeindeverwaltung. Der Rat ist kein Parlament, auch wenn sich die parlamentarischen Gepflogenheiten immer mehr ausbreiten; in Großstädten mehr als auf dem Lande. Ein wichtiges Postulat der Kommunalpolitik sollte „die Einheit von Politik und Verwaltung“ sein. Die Realität ist – leider – oft anders. Viele Räte spielen „örtlicher Bundestag“ mit allen Varianten, die in den „richtigen“ Parlamenten auch nerven. Das sollte vermieden werden.

Ratsmitglieder haben vom Wähler ein freies Mandat erhalten (§ 32 GemO<sup>3</sup>). Sie sind damit in ihrer Tätigkeit nicht an Aufträge und Weisungen gebunden. Sie sind verpflichtet, ausschließlich nach dem Gesetz in ihrer freien Überzeugung zu handeln. Daran sollte immer gedacht werden.

## Was passiert direkt nach der Wahl?

Die Gemeinde informiert über das Ergebnis der Wahl und wendet sich dazu mit den erforderlichen Informationen an die Gewählten. Die Wahl kann beim Vorliegen wichtiger Gründe zwar noch abgelehnt werden (§ 16 Abs. 1 GemO), dies ist aber nicht der Sinn der Kandidatur.<sup>4</sup> Überlegen Sie bitte bereits bei der Kandidatur, ob Sie das Amt auch wirklich antreten können. Es gibt leider immer wieder Überraschungen.

### Tipp

Keinesfalls darf auf die Mitteilung des Wahlergebnisses gewartet werden. Schon - oder auch spätestens - am Wahlabend werden erste Pflöcke eingeschlagen, und da sollten Sie dabei sein. Hierbei geht es insbesondere um Verhandlungen mit anderen Parteien, wenn das Wahlergebnis dies hergibt. Es geht aber auch um die Arbeit der zukünftigen Fraktion nebst Aufgabenverteilung in den Gremien.

<sup>3</sup> GemO steht für Gemeindeordnung.

<sup>4</sup> Laut § 16 Abs. 2 GemO entscheidet der Gemeinderat darüber, ob eine ehrenamtliche Tätigkeit abgelehnt werden kann. Der Gemeinderat steht einem solchen Anliegen in der Regel jedoch nicht im Weg.

### Wie ist die Entlohnung geregelt?

Für die Tätigkeit als Kommunalpolitiker gibt es kein Gehalt oder Diäten, sondern eine Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit (§ 19 GemO). Es gibt eine Aufwandsentschädigung (§ 19 Abs. 1 GemO). Die Höhe legt jede Gemeinde selbstständig fest. Für bestimmte Situationen, wie Kinderbetreuung oder Pflege von bedürftigen Angehörigen, können ebenfalls die Kosten übernommen werden. (§ 19 Abs. 4 GemO).

#### Hinweis

Das Finanzamt ist trotzdem dabei. Für Zahlungen oberhalb der Freibeträge besteht Steuerpflicht. Sorgfalt ist hier unbedingt gefordert.

### Wie sollte man mit Anfeindungen umgehen?

Für Kommunalpolitiker ist die Ausführung ihres Amtes in den letzten Jahren nicht unbedingt einfacher geworden. In Zeiten von Twitter, Facebook, Instagram und anderen sozialen Medien ist auch der Kommunalpolitiker immer öfter Ziel von Anfeindungen und Beschimpfungen. Dies ist eine bedauerliche Entwicklung, die aber niemand persönlich nehmen sollte. Erforderlichenfalls muss man sich dagegen wehren.

### Wie ist die Freistellung geregelt?

Arbeitnehmer haben gegenüber dem Arbeitgeber einen Freistellungsanspruch und entsprechenden Kündigungsschutz (§ 32 Abs. 2 GemO). Die kommunalpolitische Tätigkeit sollte überwiegend in der Freizeit erfolgen. Bei der Sitzungsvorbereitung ist dies leicht möglich, bei Sitzungen sind die Termine aber fremdbestimmt. Es gibt Gemeinden, die regelmäßig erst nach 18:00 Uhr tagen, andere, vor allem größere Städte, fangen schon viel früher an.

#### Tipp

Informieren Sie sich rechtzeitig, d.h. schon vor der Kandidatur, über das Verfahren in Ihrer Gemeinde und überlegen Sie, ob sich diese Zeiten mit Ihrer regelmäßigen Erwerbsarbeit vereinbaren lassen.

## 3 Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder

### Was sind die Rechte eines Ratsmitglieds? (§ 24 GemO)

Ratsmitglieder haben im Rahmen der Gemeindeordnung, der Hauptsatzung und der Geschäftsordnung unentziehbare Mitwirkungsrechte, die auch genutzt werden sollten. Hierzu gehören u.a.:

- Recht und die Pflicht zur Teilnahme an den Sitzungen (§ 34 Abs. 3 GemO)
- Rede- und Abstimmungsrecht
- Antragsrecht in den Sitzungen
- Informationsrecht gegenüber der Verwaltung (§ 24 Abs. 3 GemO)
- Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht (§ 24 Abs. 4 und 5 GemO)
- Allgemeines Fragerecht in den Sitzungen

Das Frage- und Informationsrecht ist das „Königsrecht“ der Ratsmitglieder und steht daher auch jedem Ratsmitglied zu. Der Bürgermeister ist verpflichtet, einem Ratsmitglied auf Verlangen Auskunft zu erteilen oder zu einem Tagesordnungspunkt Stellung zu nehmen. Das Ratsmitglied hat ein Akteneinsichtsrecht, sofern dies für die Kontrolle von Rats- oder Ausschussbeschlüssen erforderlich ist und schutzwürdige Belange Betroffener oder Dritter nicht entgegenstehen.

#### Tipp

Die Geschäftsordnungen geben Auskunft zur Ausgestaltung der jeweiligen Rechte. Die Geschäftsordnung ist das Handwerkszeug des Ratsmitglieds. Aktive Ratsmitglieder und Fraktionen sollten sie nicht nur kennen, sondern auch nutzen. Sinn macht es auch, sich selbst daran zu halten. Zulässige Redezeitbegrenzungen erleichtern die Arbeit, und Dauerreden mit Ermahnungen durch den Sitzungsleiter machen auch keinen guten Eindruck.

Das Informations-/Auskunftsrecht aus § 24 Abs. 1 GemO steht nur Ratsmitgliedern zu. Dieses Recht gilt also nicht für sachkundige Einwohner in Ausschüssen.

#### Tipp

Ratsmitglieder können Fragen eines sachkundigen Einwohners übernehmen bzw. der Frage beitreten. Man sollte rechtzeitig vorher klären, wenn ein sachkundiger Einwohner eine solche Frage stellen will oder gestellt haben möchte.

## Was sind die Pflichten eines Ratsmitglieds? (§ 17 GemO)

### Pflicht zur Mitarbeit

Zu den Pflichten eines Ratsmitglieds gehört die Pflicht zur Mitarbeit im Rat und in den Ausschüssen und zur Nutzung seiner Mitwirkungsrechte.

### Pflicht zur Verschwiegenheit

Ganz wichtig ist die Pflicht zur Verschwiegenheit. In seiner Funktion erhält ein Ratsmitglied Informationen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht an die Öffentlichkeit, und auch nicht an interessierte Einzelpersonen gelangen dürfen. Dies gilt für Beratungen in nichtöffentlicher Sitzung, aber auch für alle sonstigen Informationen, die im Rahmen der Tätigkeit erlangt werden. Die Gemeindeordnung regelt dies in § 17 GemO. Auch wenn dieser Leitfaden kein juristisches Lehrbuch sein will, sollte jedes Ratsmitglied diese Vorschriften lesen und kennen. Die Vorschriften zur Verschwiegenheit müssen unbedingt beachtet werden. Ein Verstoß kann strafrechtliche und haftungsrechtliche Folgen haben.

### Datenschutz

Zunehmend wichtig werden in diesem Zusammenhang auch die Vorschriften des Datenschutzes, der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) und des Steuergeheimnisses. In fast allen Räten gibt es inzwischen auch digitale Ratsinformationssysteme. Die dort gespeicherten Unterlagen unterliegen ebenfalls diesen Regeln. Zugang

zu den nichtöffentlichen Teilen darf nur der Berechtigte – also das Ratsmitglied und ein zur Verschwiegenheit verpflichteter Fraktionsmitarbeiter – erhalten. Ging die Rechtsprechung bisher davon aus, dass Ratsmitglieder als Teil der Verwaltung uneingeschränkter Zugang hätten, wird dies inzwischen wesentlich restriktiver gesehen.

#### Hinweis

Bei der Beratung nichtöffentlicher Vorlagen in der Fraktion gelten die gleichen Regeln wie im Rat und im Ausschuss. Nichtbetroffene sachkundige Einwohner, Gäste, Abgeordnete anderer Ebenen, Parteifunktionäre, Ehrenmitglieder und was es sonst so alles gibt, dürfen nicht teilnehmen.

### Beachtung der Befangenheitsregeln

Zu den Pflichten gehört auch die Beachtung der Befangenheitsregeln (§ 18 GemO). Wer bei der Beratung befangen ist, darf an dieser nicht teilnehmen. Ob Befangenheit gegeben ist, ist manchmal ganz einfach zu entscheiden, manchmal ist es aber auch schwierig. Befangenheit ist bei eigenen Angelegenheiten und solchen seiner Familie und Verwandtschaft offensichtlich gegeben. Dies gilt aber auch für Vereinsvorstände, Geschäftsführer von Gesellschaften sowie in anderen ähnlichen Fällen. In der Sache geht es meist um Bebauungspläne, wenn Eigentum an Grundstücken im Planungsgebiet besteht, um Kauf- und sonstige Verträge mit Vertragsparteien aus dem genannten Personenkreis und um Personalentscheidungen. Bei Befangenheit gilt das Mitwirkungsverbot auch für Fraktionsberatungen. Der Begriff des Vor- und Nachteils ist weit auszulegen. Das ergibt sich aus dem Schutzzweck der Norm. Es soll bereits der „böse Schein“ einer nicht im Interesse der Gemeinde und ihrer Bürger getroffenen Entscheidung vermieden werden. Es reicht deshalb auch aus, dass allein die Möglichkeit eines unmittelbaren Vor- oder Nachteils gegeben ist.

**Tipp**

Bei der Frage der Befangenheit sollte sich jedes Ratsmitglied sehr sorgfältig prüfen und gegebenenfalls beraten lassen. Besteht das Gefühl oder der Verdacht der Befangenheit, sollte der dazugehörige Sachverhalt dem Sitzungsleiter, wenn möglich im Vorfeld, angezeigt werden. Dieser sollte dann die Entscheidung treffen.

**Treuepflicht**

Bei Ratsmitgliedern besteht eine Treuepflicht gegenüber ihrer Gemeinde. Bestimmte Berufsgruppen dürfen deshalb nicht gegen die Gemeinde handeln. Zum Beispiel dürfen Anwälte aus dem Rat keine Prozesse gegen die Gemeinde führen.

**Kommunikative Pflichten**

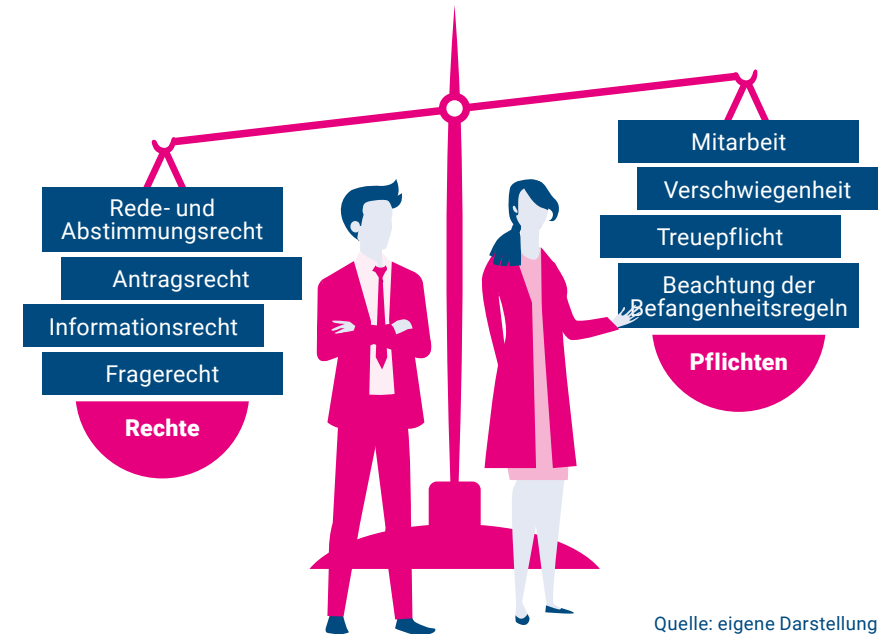
Neben diesen rechtlichen Pflichten gibt es auch noch „politische“ und kommunikative Pflichten. Der Bürger hat ein Recht auf Informationen und das Ratsmitglied die Pflicht, über seine Arbeit zu informieren. Ob er dies im persönlichen Gespräch, über soziale Medien, über Pressemitteilungen oder andere Maßnahmen macht, muss er selbst entscheiden. Er muss es aber tun, wenn er sein Mandat verantwortungsvoll ausüben will. Auch seine Partei erwartet Informationen über seine Arbeit.

**Höflichkeit**

Der Ton in den Räten wird teilweise deutlich rauer. Eine Pflicht zur Höflichkeit und zur Zurückhaltung im Sinne einer Beachtung der Regeln zum gesellschaftlichen Miteinander ist nirgends normiert, sollte aber selbstverständlich sein. Dies gilt auch vor der Grenze dessen, was in den Sitzungen mit Ordnungsmaßnahmen belegt werden kann.

**Hinweis**

Auch ehrenamtliche Kommunalpolitiker haften, wenn sie vorsätzlich oder grobfahrlässig ihre Pflichten verletzen. Dies gilt ganz besonders für Verstöße gegen die Verschwiegenheitspflicht, aber auch für unterlassene Befangenheitsanzeigen und die Mitwirkung an erkennbar rechtswidrigen Beschlüssen.

**Abb. 2 | Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder**

## 4 Arbeit in der Fraktion

### Wie wird eine Fraktion gebildet?

Fraktionen sind freiwillige Vereinigungen von Mitgliedern des Rates (§ 32a Abs. 1 GemO). Fraktionsmitglieder sind damit nur die gewählten Ratsmitglieder. In der Regel bilden die Ratsmitglieder einer Partei oder eines Wahlvorschlages eine Fraktion. Auch Ratsmitglieder verschiedener Wahllisten können sich zu einer Fraktion zusammenschließen. In Baden-Württemberg können hierbei auch sogenannte Zählergemeinschaften gebildet werden, mit denen die Besetzung von Ausschüssen beeinflusst werden kann.<sup>5</sup> Die Bildung einer Fraktion muss dem Bürgermeister angezeigt werden. Die Fraktion sollte sich eine Geschäftsordnung geben. Reicht die Anzahl der Ratsmitglieder nicht zur Bildung einer Fraktion, ist es eine Gruppe. Diese hat geringere Rechte. Alles Weitere regelt die jeweilige Geschäftsordnung

### Was sind die Rechte einer Fraktion?

Die Fraktionen haben nach der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg nur wenige besonderen Rechte:

- Antrag auf Aufnahme eines Tagesordnungspunktes (§ 34 Abs. 1 S. 4 GemO)
- Pflicht des Bürgermeisters zur Unterrichtung (§ 24 Abs. 3 S.1 GemO)

#### Hinweis

Beim Streit um Rechte und Pflichten von Ratsmitgliedern und Fraktionen gegenüber der Gemeinde kann auch gerichtliche Hilfe in Anspruch genommen werden. Die Kosten einer solchen Auseinandersetzung gehen unabhängig vom Ausgang zu Lasten der Gemeinde. Dies gilt auch für Rechtsberatungskosten, die einer Fraktion im Vorfeld einer solchen Auseinandersetzung entstehen.

<sup>5</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem Rechtsstreit in NRW im Jahr 2003 die Bildung von Zählergemeinschaften als Verzerrung des Wählerwillens und damit als unzulässig qualifiziert. Aufgrund der Unterschiede in den Gemeindeordnungen zwischen BW und NRW hat das Innenministerium in Baden-Württemberg diese Entscheidung jedoch als nicht relevant für BW erachtet.

### Wie ist die Finanzierung von Fraktionen geregelt?

Fraktionen haben für die Funktionsfähigkeit der Ratsarbeit eine besondere Bedeutung (§ 32 Abs. 2 GemO). Sie wirken bei der Willensbildung mit und dürfen insoweit ihre Auffassungen öffentlich darstellen. Sie können deshalb auch Zuwendungen aus dem kommunalen Haushalt für die sachliche und personelle Ausstattung erhalten (§ 32a Abs. 3 GemO). Die Höhe der Zuwendungen erfolgt durch eine Entscheidung des Rates und ist abhängig von der Gemeindegröße und den jeweiligen Gepflogenheiten. Die Mittel dürfen nur für die politische Arbeit der Fraktion verwendet werden. Dazu gehört ausdrücklich auch die Öffentlichkeitsarbeit. Unzulässig ist die Finanzierung von Parteiarbeit oder Wahlwerbung und die zusätzliche Bezahlung von Fraktionsmitgliedern. Kritisch ist dabei die Gefahr der verdeckten Parteienfinanzierung. Die Mittelverwendung wird von der Gemeinde geprüft. Da es für diesen Zweck anvertraute Gelder sind, kann eine unzulässige Mittelverwendung auch strafrechtlich relevant sein.

#### Hinweis

Bei der Verwendung dieser Mittel ist die Öffentlichkeit völlig zu Recht besonders kritisch. Es macht daher keinen Sinn, die Grenzen des Erlaubten auszureizen. Bei einem „schlechten Gefühl“ sollte man die angedachte Verwendung eher lassen. Es bleiben genug zulässige Verwendungen übrig.

### Was sind „Sachkundige Einwohner“?

Der Gemeinderat hat das Recht, sogenannte „Sachkundige Einwohner“ widerruflich als beratende Mitglieder für die Ausschüsse zu berufen (§ 40 Abs. 1 S. 4 GemO). Dies empfiehlt sich, um die Arbeit auf eine größere Personenzahl zu verteilen. Es kann auch besonderer Sachverstand einbezogen werden (das ist nach dem Gesetz der Sinn). Die Auswahlkriterien obliegen dem Gemeinderat. Die sachkundigen Einwohner müssen allerdings die Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Rat erfüllen. Für die Entsendung der sachkundigen Einwohner in die Ausschüsse gilt eine Obergrenze. Es müssen mehr Ratsmitglieder als sachkundige Einwohner im Ausschuss sein.



**Hinweis**

Der Begriff „Sachkundiger Einwohner“ klingt etwas nach Spezialisten oder herausragendem Sachverstand. Dies ist nicht erforderlich, eine besondere Qualifikation - also mehr Qualifikation als ein Ratsmitglied - wird nicht verlangt. Diese Funktion kann also auch zur Nachwuchsgewinnung und Vorbereitung von nachrückenden Ratsmitgliedern genutzt werden. Die sachkundigen Einwohner sind zwar keine Fraktionsmitglieder oder Ratsmitglieder und haben deshalb in der Fraktion auch kein Stimmrecht, sie können aber uneingeschränkt mitberaten und werden für ihre Arbeit auch entschädigt.

**5****Ausschüsse und Beiräte**

## Wie werden Ausschüsse gebildet?

Der Rat kann Ausschüsse bilden (§§ 39, 40, 41 GemO). Ein Großteil der Arbeit findet in den Ausschüssen statt. Zu Beginn der Wahlperiode werden die Gremien durch Wahlen, Beschlüsse und Benennungen bestimmt. Dabei geht es nicht nur um die Ratsausschüsse, sondern auch um Beiräte, Gesellschafterversammlungen, Verwaltungsräte, Aufsichtsräte, Verbandsversammlungen und sonstige Beteiligungen in der Gemeinde. Für die Besetzungen gibt es teilweise besondere gesetzliche Regelungen. Die Berücksichtigung bei der Vergabe richtet sich in der Regel nach der Fraktionsgröße oder nach dem Vorschlag des Rates. Kleinere Fraktionen, Gruppierungen oder Zählgemeinschaften kommen daher oft nicht zum Zug.

**Tipp**

Besorgen Sie sich rechtzeitig eine Liste mit den bisherigen Besetzungen. Veränderungen bei den Gremien sind eher selten. Hier können eventuell auch Verhandlungsergebnisse berücksichtigt werden.

## Welche Ausschüsse gibt es?

Es gibt sogenannte beschließende Ausschüsse (§ 39 GemO) und beratende Ausschüsse (§ 41 GemO). Welche Ausschüsse gebildet werden, regelt die Hauptsatzung der jeweiligen Gemeinde. Kleinere Gemeinden haben keine Ausschüsse; große Städte, Landkreise oder Regionalverbände eine Vielzahl auch beratender Ausschüsse, um Themen vorabzustimmen. Dies ist durchaus berechtigt, auch wenn hin und wieder die Sinnhaftigkeit in Frage gestellt wird - Stichwort „Debattierclub“! Aus der Praxis kann ich selbst berichten, dass gut vorberatene Tagesordnungspunkte im Gremium einfacher abzuschließen sind. Werden allerdings Ausschüsse für Dauerreden und zur Profilierung verwendet, bringen sie die Entscheidungsfindung nicht weiter. Eine gute Sitzungsführung, aber auch Sitzungsdisziplin ist immer gleich wichtig. Die Gemeinde ist bei der

Organisation der Arbeit durch Ausschüsse völlig frei. Häufig gibt es in Baden-Württemberg Technische Ausschüsse, Verwaltungs- und Finanzausschüsse, Schulausschüsse, Kulturausschüsse, einen Ausschuss für Stadtentwicklung, einen Sportausschuss oder einen Feuerwehrausschuss (teilweise auch in Kombination).

#### Tipp

Jedes Ratsmitglied hat das Recht, in mindestens einem Ausschuss zu sein. Große Fraktionen neigen häufig, auch wegen der Zahl der Ausschussvorsitze, zu vielen Ausschüssen. Ob dies immer sinnvoll ist oder nur Verwaltungskraft bindet, kann nicht allgemein gesagt werden. Bei der Besetzung der Ausschüsse sollte die Fraktion die Interessen ihrer Mitglieder und ggf. sachkundigen Einwohner berücksichtigen. Dies bedeutet nicht zwingend, dass Lehrer in den Schulausschuss müssen.

## Wie wird die Sitzverteilung in den Ausschüssen geregelt?

Über die Größe der Ausschüsse entscheidet der neue Rat für seine Wahlzeit in der Hauptsatzung (§ 40 GemO). Sofern sich die Ratsmitglieder nicht einstimmig auf einen einheitlichen Wahlvorschlag verständigen können, kommt es zu Wahl nach den Grundsätzen der Verhältniswahl. Es sollte also zu Beginn einer Wahlperiode gemeinsam darauf geachtet werden, dass alle Gruppierungen vernünftig und verhältnismäßig vertreten sind, um eine solche Wahl zu vermeiden. Ob und wie stark Fraktionen in den Ausschüssen vertreten sind, hängt also von der Größe der Fraktion und der Größe des Ausschusses ab.

1

#### Tipp

Bitten Sie den Bürgermeister um einen Termin beim zuständigen Sachbearbeiter. Der kann ihnen alle Varianten an seinem Rechner zeigen. Reden hilft auch in diesem Zusammenhang, und oft erfährt man mehr als gefragt wurde. Die anderen Fraktionen waren wahrscheinlich auch schon da.

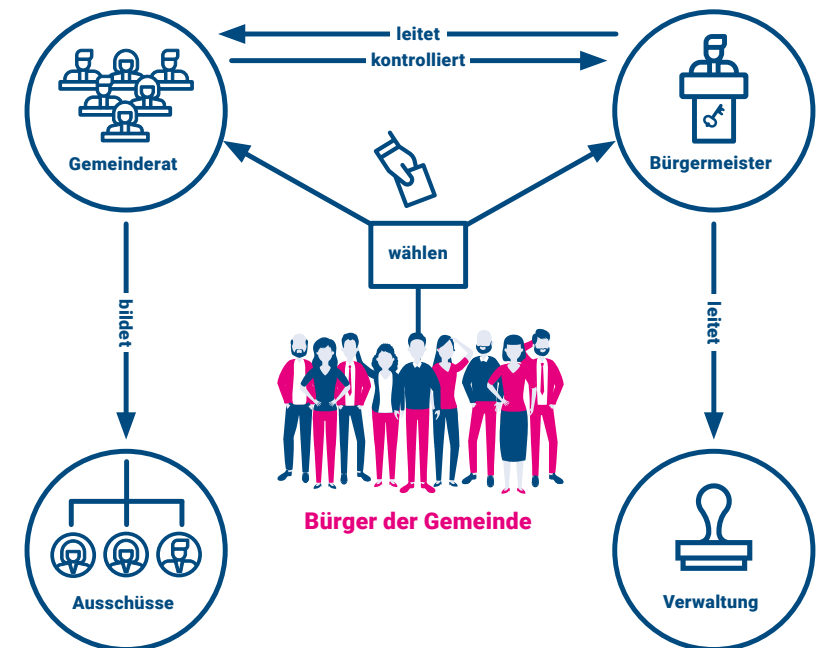
2

Einheitliche Wahlvorschläge können vieles erleichtern. Sie verhindern Blockaden sachkundiger Einwohner durch andere Fraktionen und ermöglichen eine Verteilung. Mit den anderen Fraktionen zu reden, ist auch hier wieder hilfreich.

3

Je größer die Gemeinde, umso mehr sonstige Gremien gibt es, die zu besetzen sind. Auch hierfür gibt es zum Teil Regeln. Es gilt allerdings keine Pflicht zur Spiegelbildlichkeit der Mehrheitsverhältnisse. Hier kann also verhandelt werden. Sofern es sich um Aufsichtsräte in Aktiengesellschaften oder GmbHs handelt, gelten die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen. Hierfür gibt es umfangreiche Spezial-Literatur. Einen guten Einstieg liefert z.B. die Broschüre des Instituts für den öffentlichen Sektor „Plötzlich Aufsichtsrat – was nun?“.

Abb. 3 | Zusammenhänge zwischen den Gemeindeorganen



Quelle: eigene Darstellung

# 6 Arbeit in Rat und Ausschüssen

## Welche Aufgaben hat der Rat?

Der Gemeinderat besteht aus dem Bürgermeister und den gewählten Ratsmitgliedern (§ 25 GemO). Der Gemeinderat und der Bürgermeister sind Verwaltungsorgane der Gemeinde (§ 23 GemO). Der Gemeinderat ist das Hauptorgan der Gemeinde (§ 24 GemO). Er ist allein zuständig für den Erlass von Satzungen (§ 39 Abs. 2 GemO). Dieses Recht kann nicht auf Ausschüsse übertragen werden.

In Fällen, in denen ein Abwarten der nächsten Sitzung des Rates wegen der Eilbedürftigkeit der Sache nicht möglich ist, kann eine Eilentscheidung des Bürgermeisters getroffen werden (§ 43 Abs. 4 S.1 GemO). Diese trifft der Bürgermeister allein; er muss diese Entscheidung und Begründung dem Rat unverzüglich mitteilen (§ 43 Abs. 4 S. 2 GemO).

### Tipp

Oft ist die Eilbedürftigkeit offensichtlich. Manchmal sollen aber auch Fakten geschaffen werden, weil eine Ratsdiskussion vermieden werden soll. Eine sorgfältige Prüfung solcher Entscheidungen ist daher angezeigt.

## Wie sind die Verfahren in Rat und Ausschuss geregelt?

Das Verfahren in Rat und Ausschüssen ist in der Geschäftsordnung geregelt. Die Abstimmungs- und Wahlregeln ergeben sich aus § 37 GemO:

**Abs. 6** Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit gefasst. Bei Stimmengleichheit gilt ein Antrag als abgelehnt. Bei der Beschlussfassung wird in der Regel offen abgestimmt. Auf Antrag auch nur eines einzigen Ratsmitgliedes ist geheim abzustimmen. Ab einer in der Geschäftsordnung zu bestimmenden Zahl von beantragenden Mitgliedern des Rates

ist namentlich abzustimmen. Zum selben Tagesordnungspunkt hat ein Antrag auf geheime Abstimmung Vorrang gegenüber einem Antrag auf namentliche Abstimmung. Die Geschäftsordnung kann weitere Regelungen treffen.

**Abs. 7** Wahlen werden durch die Abgabe von Stimmzetteln durchgeführt. Nur wenn einem Antrag auf offene Abstimmung niemand widerspricht, kann offen abgestimmt werden. Gewählt ist die vorgeschlagene Person, die mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat. Nein-Stimmen gelten als gültige Stimmen. Hat niemand mehr als die Hälfte der Stimmen, so findet zwischen den beiden Personen, welche die höchsten Stimmenzahlen erreicht haben, eine engere Wahl statt. Gewählt ist, wer in dieser engeren Wahl die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.

## Wie wird mit Anträgen umgegangen?

Auch wenn die meisten Vorlagen von der Verwaltung erarbeitet und dem Rat zugeleitet werden, können und sollen auch Fraktionen Anträge in den Rat einbringen. Reicht eine Fraktion einen Antrag ein, muss der Bürgermeister diesen auf die Tagesordnung nehmen, und die Fraktion hat das Recht zur Begründung. Dieses Recht kann nicht genommen werden. Erst nach der Begründung kann der Rat frei entscheiden, ob er es diskutieren, verweisen oder gleich ablehnen will.

## Wofür ist der Rat zuständig?

Die Gemeinden haben das verfassungsrechtlich garantierte Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Art. 28 Abs. 2 GG<sup>6</sup>). Der Rat ist für die Organisation des Lebens der Bürger in seiner Gemeinde zuständig. Er soll dafür sorgen, dass die Verwaltung funktioniert, die örtliche Infrastruktur den Anforderungen entspricht, die Gemeindefinanzen in Ordnung sind, die Mobilität gewährleistet wird, das Vereinsleben lebendig ist und tausend andere Dinge der örtlichen Gemeinschaft richtig laufen. Das sind seine Aufgaben, und damit sollte er mehr als genug zu tun haben.

<sup>6</sup> GG steht für Grundgesetz.

## Wofür ist der Rat nicht zuständig?

Für die Kommunen gilt das verfassungsrechtliche Verbot eines allgemeinpolitischen Mandats. Das Verbot besagt, dass sich Kommunen nicht mit Angelegenheiten befassen dürfen, die in die Kompetenz der Landes-, Bundes- oder Europapolitik fallen. Trotzdem gibt es immer wieder Initiativen in den Räten, die bundes- oder landespolitische Themen behandeln wollen. Im Grundsatz ist dies unzulässig. Oft wird der Versuch unternommen, einen formalen Bezug herzustellen (Typisches Beispiel: Was bedeutet die Einführung der PKW-Maut für das Verkehrsaufkommen in der Gemeinde?). Es gibt – leider – einen Trend, die Zulässigkeitsdiskussion zu vermeiden und solche Fragen zu diskutieren. Zu aktuellen und streitigen Fragen werden gern auch Resolutionen beschlossen. Oft werden mit diesen Aktionen parteipolitische Ziele verfolgt, und sie werden auch von den Parteien initiiert und gesteuert.

### Tipp

Erkundigen Sie sich bei der Parteigeschäftsstelle, ob es sich um eine landesweite Kampagne handelt, und wie sich andere Fraktionen zu verhalten haben. Über Ihr Verhalten entscheiden Sie selbst, Hintergrundinformationen sind aber in jedem Fall hilfreich.

## Welche Rolle hat der Kreistag?

In dieser Broschüre wird immer von Räten und Ratsmitgliedern gesprochen. Für die Kreise und Kreistagsmitglieder gilt vieles in gleicher Weise. Eine Besonderheit ergibt sich aus der besonderen Rolle des Landrats. Er ist kommunaler Vertreter und staatliche Verwaltung, z.B. Chef der Kreispolizeibehörde. Vereinfacht gesagt: Im Bereich der staatlichen Verwaltung hat der Kreistag nichts zu melden. Dies ist ausschließlich Sache des Landrats. Der Kreistag kann also in Polizeiangelegenheiten keine Beschlüsse fassen.

### Tipp

Bei Anträgen und Fragen zu diesem Bereich sorgfältig prüfen, ob es eine Zuständigkeit des Kreistages gibt, und ob und wie das Anliegen (trotzdem) in den Kreistag gebracht werden kann.

# 7

## Möglichkeiten zur Hilfe und Vernetzung

### Was machen die Kommunalpolitischen Vereinigungen?

Die Kommunalpolitischen Vereinigungen beraten ihre Mitglieder in allen Fragen der Kommunalpolitik, bieten Fortbildungsveranstaltungen und Kongresse an und geben Broschüren und Fachzeitschriften heraus. Die Vereinigungen stehen Parteien nahe. Für die CDU ist das die KPV, für die SPD die SGK und für die Grünen die GAR. Die Kommunalpolitische Vereinigung der Liberalen ist die VLK (Vereinigung liberaler Kommunalpolitiker). Es gibt Einzelmitgliedschaften und Mitgliedschaften für Fraktionen. Alle Vereinigungen sind im Internet vertreten und bieten dort interessante Informationen an.

- Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker Baden-Württemberg e.V. [www.vlk-bw.de](http://www.vlk-bw.de)
- Kommunalpolitische Vereinigung der CDU Baden-Württemberg e.V. [www.kpv-bw.de](http://www.kpv-bw.de)
- Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik BW e.V. [www.sgk-bw.de](http://www.sgk-bw.de)
- Kommunalpolitische Vereinigung Grüne Alternative in den Räten BW e.V.: [www.gar-bw.de](http://www.gar-bw.de)

### Tipp

Die Mitgliedschaft in einer Kommunalpolitischen Vereinigung ist für Kommunalpolitiker unverzichtbar. Die Beiträge können aus den Fraktionsmitteln bestritten werden. Informationen auf den Seiten der Vereinigungen der Mitbewerber sind ebenfalls hilfreich, z.B. für Diskussionen im Rat.

## Was machen die Kommunalen Spitzenverbände?

Die Kommunalen Spitzenverbände sind wichtige Akteure in der Kommunalpolitik. Sie vertreten die kommunalen Interessen gegenüber Landesparlament und Landesregierung. Sie dienen dem Informationsaustausch und der Willensbildung unter ihren Mitgliedern. Die kreisfreien Städte sind im Deutschen Städtetag (DST), die Kreise im Deutschen Landkreistag (DLT) und die anderen Gemeinden im Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) organisiert. Die Gemeinden in Baden-Württemberg werden vom Gemeindetag (GT) in Stuttgart vertreten. Für die Mitglieder und deren Gremienmitglieder gibt es regelmäßige Informationen in Form von Zeitschriften und Rundbriefen. Es werden auch Fortbildungen angeboten.

Weitere Infos findet man im Internet.

- Deutscher Städtetag: [www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de)
- Deutscher Landkreistag: [www.landkreistag.de](http://www.landkreistag.de)
- Deutscher Städte- und Gemeindebund: [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)
- Gemeindetag Baden-Württemberg: [www.gemeindetag-bw.de](http://www.gemeindetag-bw.de)

### Tipp

Unbedingt nutzen, wenn man es zeitlich einrichten kann.  
Höchst informativ, hohes Niveau und kostengünstig.

# 8

## Aufgaben der Gemeinde

### Was sind die Aufgaben der Gemeinde?

Die Aufgaben der Gemeinden gliedern sich in unterschiedliche Bereiche:

- Freiwillige Aufgaben der Selbstverwaltung
- Weisungsfreie Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung
- Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung
- Staatliche Auftragsangelegenheiten
- Übertragung einer staatlichen Aufgabe auf ein Kommunalorgan

#### Freiwillige Aufgaben der Selbstverwaltung

Bei den freiwilligen Aufgaben der Selbstverwaltung haben die Gemeinden das umfassendste Gestaltungsrecht. Hier entscheiden sie allein und ungehindert im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten über das „Ob“ und „Wie“. Dazu gehören u.a. Kunst und Kultur, Vereinsförderung, Wirtschaftsförderung, Sportförderung, Parks und Zoos. Im Rahmen der Selbstverwaltung können hier auch neue Aufgaben „erfunden“ werden.

#### Weisungsfreie Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung

Weisungsfreie Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung werden durch Landesgesetz begründet. Dazu gehören u.a. Kindertageseinrichtungen, Kinderspielflächen, Abwasser- und Abfallbeseitigung, Sozial- und Jugendhilfe sowie Schulhausbau.

#### Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung

Zu den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung gehören u.a. das Melderecht, der Zivilschutz, die Bauaufsicht, das Ordnungsrecht und der Denkmalschutz.

#### Staatliche Auftragsangelegenheiten

Während bei den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ein gewisser Gestaltungsspielraum bleibt, sind Gemeinden bei den staatlichen Auftragsangelegenheiten allein für die Erledigung der Aufgabe zuständig. Hierzu zählen z.B. das Passwesen oder die Durchführung von Wahlen.

### Übertragung einer staatlichen Aufgabe auf ein Kommunalorgan

In bestimmten Fällen kann der Staat auch ein kommunales Organ mit der Aufgabe einer staatlichen Aufgabe betrauen.

**Abb. 4 | Aufgaben einer Kommune**



Quelle: eigene Darstellung

### Was ist die Rolle der Kommunalaufsicht?

Je nach Aufgabenbereich kann die Aufsichtsbehörde unterschiedlich in die Aufgabenerfüllung eingreifen. Bei kreisangehörigen Gemeinden werden die Aufgaben teilweise auch vom Kreis übernommen. Die Freiheit der Kommunen wird durch Art. 28 Abs. 2 GG garantiert. Diese unterliegen aber dennoch der Kommunalaufsicht. Zuständig sind die Regierungspräsidien für die kreisfreien Städte und die Kreise für die Städte und Gemeinden in ihrem Gebiet. Kommunalaufsicht ist Rechtsaufsicht. Es geht also „nur“ um Gesetzesverstöße. Aufgabe der Kommunalaufsicht ist es also nicht, unvernünftige Ratsentscheidungen zu verhindern. Unvernunft wird durch die kommunale Selbstverwaltung geschützt.

#### Tipp

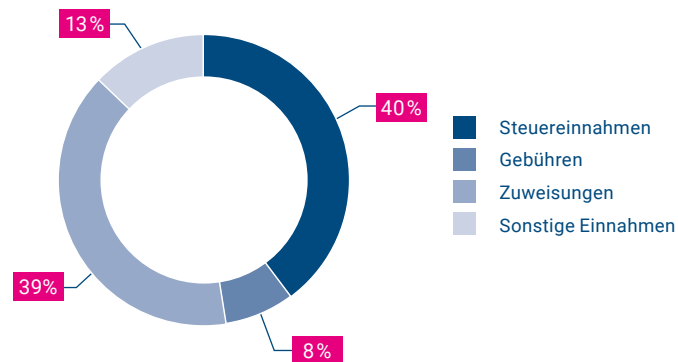
Wenn Sie mit einer Entscheidung nicht einverstanden sind und die Mehrheit etwas aus Ihrer Sicht Falsches entschieden hat, prüfen Sie sorgfältig, ob es wirklich ein Rechtsverstoß und damit ein Fall für die Kommunalaufsicht ist. Ein Rechtsverstoß kann im Verfahren oder im Ergebnis liegen.

# 9 Kommunalfinanzen

## Wie setzen sich kommunale Einnahmen zusammen?

Wie setzen sich kommunale Einnahmen zusammen? „Ohne Moos nix los“ gilt natürlich auch im kommunalen Bereich. Aber woher kommt das Geld? Die kommunalen Einnahmen setzen sich aus Steuereinnahmen, Beiträgen und Gebühren sowie Zuweisungen zusammen. Hinzu kommt noch eine Reihe sonstiger Einnahmen (z.B. Verkaufserlöse oder Abführungen kommunaler Unternehmen).

**Abb. 5 | Zusammensetzung der kommunalen Einnahmen**



Quelle: Stadtfinanzen 2019,  
Schlaglichter des Deutschen Städtetags

## Welche kommunalen Steuern gibt es?

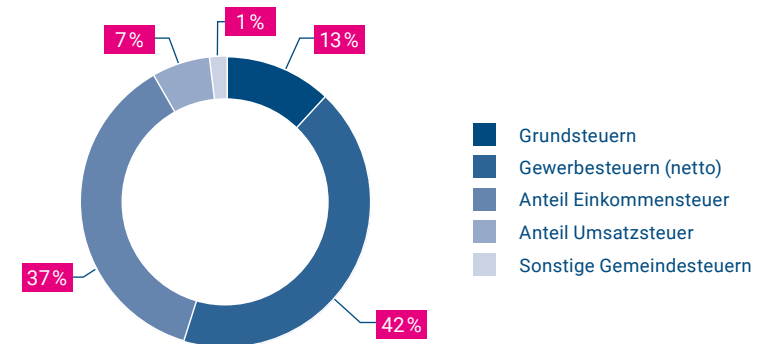
Gemeinden erheben eigene Steuern. Das Aufkommen aus diesen eigenen Steuern ist unterschiedlich. Über die Höhe der Steuern entscheiden die Räte über das Hebesatzrecht grundsätzlich selbst. Voraussetzung für die Erhebung ist eine kommunale Satzung. Zudem erhalten Gemeinden feststehende Anteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer. Die Gemeinden haben auch ein „Steuer(er)findungsrecht“, das allerdings durch den Vorrang gleichartiger Steuern des Bundes beschränkt ist. Diese Steuern werden auch kleine Gemeindesteuern oder Bagatellsteuern genannt.

## Kommunale Steuern sind:

- Gewerbesteuer
- Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliche Flächen und B für den Rest
- Gemeindeanteil Einkommensteuer
- Gemeindeanteil Umsatzsteuer
- Kleine Gemeindesteuern; hierzu gehören u.a.:
  - Zweitwohnungssteuer
  - Hundesteuer
  - Vergnügungssteuer

Steuern decken den Finanzbedarf allgemein und haben keine Zweckbindung. Die Hundesteuer finanziert also nicht die Entleerung der Mülleimer, sondern kann auch für den Ankauf von Büchern für die Bücherei verwendet werden.

**Abb. 6 | Zusammensetzung der kommunalen Steuereinnahmen**



Quelle: Statistisches Bundesamt 2019,  
Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts

## Welche Beiträge und Gebühren gibt es?

Nach § 77 GemO sollen die Gemeinden vorrangig auf Einnahmen aus besonderen Entgelten zurückgreifen, also nach dem Prinzip „Wer bestellt, bezahlt“ im Verhältnis Gemeinde / Bürger. Dafür sind Beiträge und Gebühren vorgesehen.