

# So funktioniert die Gemeinde

## Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg ist ein Landesgesetz, das Wesen und Aufgaben der Gemeinden definiert und deren Verfassung und Verwaltung regelt. Sie enthält Festlegungen zur Rechtsstellung der Bürger sowie zur Stellung und den Aufgaben des Gemeinderates und des Bürgermeisters. Außerdem werden die Belange der Gemeindegewirtschaft und der Aufsicht geregelt.

## Bürgermeister/in

Der/die BM hat die stärkste Position in der Gemeinde. Er/sie wird direkt vom Volk für eine Amtszeit von acht Jahren gewählt. Im Amt sind drei wichtige Funktionen vereinigt:

- Der/die BM ist stimmberechtigter Vorsitzender des Gemeinderates nebst aller seiner Ausschüsse,
- er/sie ist Leiter/in der Gemeindeverwaltung,
- er/sie vertritt die Gemeinde nach außen.

Als einziges Mitglied des Gemeinderates ist der Bürgermeister in allen drei Phasen des kommunalen Geschehens entscheidend mit dabei:

- in der Phase der Entscheidungsvorbereitung,
- in der Phase der Vorbereitung und rechtsgültigen Entscheidung im Gemeinderat,
- in der Phase der Entscheidungsausführung.

Außerdem hat der Bürgermeister das Recht "in dringenden Angelegenheiten..., deren Erledigung auch nicht bis zu einer ohne Frist und formlos einberufenen Gemeinderatssitzung aufgeschoben werden kann" (§ 43,4 GemO), "an Stelle des Gemeinderats zu entscheiden". Üblicherweise legt der Gemeinderat eine gewisse Summe fest, bis zu der der Bürgermeister über eine Maßnahme entscheiden kann.

## Gemeinderat

### Einleitung - Verfassung und Verwaltung der baden-württembergischen Gemeinden

Kommunales Verfassungssystem in Baden-Württemberg ist die Süddeutsche Ratsverfassung, bei der es sich um eine Mischform zwischen kollegialer und monokratischer Verfassung handelt. Die Entscheidungen liegen beim Gemeinderat sowie beim Bürger- bzw. Oberbürgermeister.

Bürgermeister, Gemeinderat und Zentralverwaltung sind kommunalpolitische Institutionen mit gesamtstädtischem Bezugsrahmen. Obwohl der Gemeinderat "Hauptorgan der Gemeinde" (§ 24 Abs. 1 Satz GemO) ist: Der zentrale Akteur auf der kommunalpolitischen Bühne ist der Bürgermeister (in Städten ab 20.000 Einwohner, sog. Großen Kreisstädten: Oberbürgermeister), der durch die Süddeutsche Ratsverfassung eine sehr starke Stellung erhält.



Auf der Stadtteilebene agieren **Bezirks- und Ortsvorsteher, Bezirks- und Ortschaftsräte** und vielerorts auch örtliche Verwaltungen. In der baden-württembergischen Gemeindeordnung gibt es seit 1970 die Bezirksverfassung (§§ 64-66 GemO) für Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern oder mit räumlich getrennten Ortsteilen und die Ortschaftsverfassung (§§ 67-73 GemO) für Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen. Gegenüber den Bezirksbeiräten, die bislang trotz der Möglichkeit der Direktwahl vom jeweiligen Gemeinderat berufen wurden, verdanken die Ortschaftsräte ihr Amt der Wahl durch die Bürger des Ortsteils.

## Der Gemeinderat

**Der Gemeinderat ist das »Hauptorgan der Gemeinde«** (§ 24 Satz 1 GemO). Er ist die politische Vertretung der Bürgerschaft, die die »Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest(legt)... und über alle Angelegenheiten der Gemeinde (entscheidet), soweit nicht der Bürgermeister kraft Gesetzes zuständig ist« (§ 24 Satz 2 GemO). Dem Gemeinderat obliegt zudem die Kontrolle der Gemeindeverwaltung.

Der Gemeinderat ist rechtlich *kein Parlament*, sondern ein **Verwaltungsorgan**, das die Verwaltung – auch mit Einzelfallentscheidungen – anleitet. Gemeinderäte sind ehrenamtlich tätig. Sie entscheiden im Rahmen der Gesetze nach ihrer freien, nur durch das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung.

Die **Amtszeit** der Gemeinderäte **beträgt fünf Jahre**. Sie werden wie die Kreisräte, Landtags- und Bundestagsabgeordneten in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl durch die Bürger gewählt. Die Zahl der Gemeinderäte richtet sich nach der Einwohnerzahl der Gemeinde.

Die Gemeinde- bzw. Stadträte üben ihre **Tätigkeit ehrenamtlich** aus. Die Ratsarbeit ist mit durchschnittlich 35 Stunden im Monat relativ zeitaufwändig. Neben den Ratssitzungen mit fallen weitere Tätigkeiten an: Ausschussarbeit, persönliche Sitzungsvorbereitung, Fraktionsarbeit, Parteiarbeit, Kontakte zu Vereinen, Kontakte mit Verwaltung, direkte Bürgerkontakte und weitere amtsbedingte Funktionen.

## Sitzungen des Gemeinderats

Die Sitzungen des Gemeinderats sind öffentlich. Nichtöffentlich darf nur verhandelt werden, wenn es das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen einzelner erfordern. Die Vorgabe –Nichtöffentlich- legt der Bürgermeister mit Vorlage der Verhandlungsgegenstände fest. Einwendungen gegen die Nichtöffentlichkeit eines Verhandlungsgegenstandes können durch den Gemeinderat nur in einer Nichtöffentlichen Sitzung vorgebracht und abgestimmt werden.

Unter dem Vorsitz des Bürgermeisters bzw. Oberbürgermeisters beraten und entscheiden die Gemeinderäte die Belange der Gemeinde.

Der Bürgermeister beruft den Gemeinderat schriftlich oder elektronisch mit angemessener Frist ein und teilt rechtzeitig die Verhandlungsgegenstände mit,

dabei sind die für die Verhandlung erforderlichen Unterlagen beizufügen. Der Gemeinderat ist einzuberufen, wenn es die Geschäftslage erfordert; er soll jedoch **mindestens einmal im Monat** einberufen werden. Der Gemeinderat ist unverzüglich einzuberufen, wenn es ein Viertel der Gemeinderäte unter Angabe des Verhandlungsgegenstands beantragt. Die Gemeinderäte sind verpflichtet, an den Sitzungen teilzunehmen.

Der Gemeinderat beschließt durch **Abstimmungen und Wahlen**. Der Gemeinderat kann nur in einer ordnungsmäßig einberufenen und geleiteten Sitzung beraten und beschließen. Der Gemeinderat ist beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte aller Mitglieder anwesend und stimmberechtigt ist. Der Gemeinderat stimmt in der Regel offen ab. Die Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit gefasst. Der Bürgermeister hat Stimmrecht, bei Stimmgleichheit ist der Antrag abgelehnt. Wahlen werden geheim mit Stimmzetteln vorgenommen; es kann offen gewählt werden, wenn kein Mitglied widerspricht. Der Bürgermeister hat Stimmrecht. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der Stimmen der anwesenden Stimmberechtigten erhalten hat.

### Die wichtigsten Rechte des Gemeinderats sind:

- freie Ausübung des Mandats;
- das Satzungsrecht (das »Gesetzgebungsrecht« der Gemeinde);
- das Recht auf Information;
- das Recht auf Mitwirkung;
- das Etatrecht;
- die Planungshoheit;
- die Personalhoheit (die Einstellung von Gemeindebediensteten).

### Die wichtigsten Pflichten des Gemeinderats sind:

- Allgemeine Treupflicht;
- Verschwiegenheit;
- Verbot der Mitwirkung bei Befangenheit;
- Gesetzmäßiges Handeln;
- Freie, nur an Gewissen gebundene Entscheidung.

### Die Arbeit des Gemeinderats

Die **praktische Vorgehensweise** bei der Gemeinderatsarbeit ist sehr unterschiedlich. Die Gemeindeordnung kennt den Begriff der Fraktion gar nicht, lehnt andererseits sowohl Fraktionszwang als auch imperatives Mandat ab. Die Definition des Begriffs "Fraktion" und deren Mindestgröße ist dem jeweiligen Gemeinderat überlassen. Die Entscheidung über einen Fraktionsvorstand und Fraktionssitzungen zur Vorberatung trifft die jeweilige Fraktion. In größeren Gemeinden geschieht die Aufteilung der Arbeit vorher in Fraktionen bzw. Gruppen und aus zeitökonomischen Gründen nimmt häufig auch nur ein Sprecher für die jeweilige Gruppe Stellung. In kleinen Gemeinden gibt es – teilweise trotz Wahl nach Parteienlisten – in vielen Fällen noch die Sitzordnung um einen Tisch herum, wo jeder Gemeinderat gleichermaßen beteiligt ist und für sich selbst spricht.

Die **Tagesordnung** für eine Gemeinderatssitzung wird vom Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister aufgestellt. Daneben gibt es die Möglichkeit, einen **Ältestenrat** zur Beratung über zukünftige Planungen allgemein und konkret über Sitzungen einzurichten. Bürgermeister und Verwaltung erarbeiten eine schriftliche Vorlage über die Hintergründe des Themas und unterbreiten einen Beschlussvorschlag.

In größeren Gemeinden wird zunächst in nach Sachgebieten orientierten **Ausschüssen** (z. B. Sozialausschuss) diskutiert, danach in einem sogenannten "Beschließenden Ausschuss". Bei den "Beschließenden Ausschüssen" ist vor allem der Verwaltungsausschuss sowie der Ausschuss für Technik und Umwelt zu nennen. Allgemein sollen Ausschusssitzungen genauso wie Gemeinderatssitzungen öffentlich sein, lediglich wenn es sich um den Schutz von Personen dreht, ist eine nichtöffentliche Sitzung möglich. Insgesamt ist eine Parlamentarisierung der Arbeit festzustellen.

Je größer die Gemeinde ist, desto weniger gilt die Aussage "**Parteien** haben auf dem Rathaus eigentlich nichts zu suchen". Dies gilt besonders in den 20 größten Städten. Außerdem ist ein deutlicher Unterschied zwischen ehemals badischen Städten und ehemals württembergischen Städten festzustellen. 74 Prozent aller badischen Gemeinderäte gehören einer Partei an, aber nur 53 Prozent der württembergischen (Köser in Komm.Pol. S. 165). Ähnliche Unterschiede sind auch bei den Bürgermeistern festzustellen.

In einer Hauptsatzung wird vom Gemeinderat über die Einrichtung eines **Ältestenrates** entschieden und die Größe der Ausschüsse festgelegt. Die Sitzverteilung geschieht nach Sainte-Laguë/Schepers entsprechend der Zusammensetzung des Gemeinderats. Kleinere Fraktionen können dadurch vergleichsweise schlecht wegkommen, Gruppen oder gar Einzelpersonen (z. B. nach Austritt aus einer Partei oder Fraktion) haben keinen Anspruch auf Ausschusssitze. Jede Fraktion trifft die Auswahl der jeweiligen Fraktionsvertreter in den Ausschüssen zunächst selbst, die Zusammensetzung muss jedoch vom Gemeinderat bestätigt werden. Dies erfordert jeweils eine erneute Abstimmung über deren Zusammensetzung, wenn ein Gemeinderat durch einen Nachrücker ersetzt wird.

Gemeinderäte fühlen sich vor allem in kleineren Gemeinden mit ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit gegenüber dem Informationsvorsprung des Bürgermeisters und der Fachkenntnis der Verwaltung unterlegen. In größeren Gemeinden dagegen sehen Gemeinderäte durch Zusammenarbeit innerhalb der Fraktion eher Einflussmöglichkeiten. Insgesamt allerdings würden viele Gemeinderäte es vorziehen, die Arbeit auf wichtige Themen zu beschränken und Routinearbeiten dem Bürgermeister zu überlassen.