



**fes-kommcheckers.de**

**Kommunalpolitik einfach online lernen**

## **Modul 2**

# **„Kommunales Rollenverständnis und kommunale Selbstverwaltung“**

Von:

Roland E. Helber

Dipl. Verwaltungswirt (FH)

Bürgermeister a.D.

Schömberg/Schwarzwald

## Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| I Einführung .....   | 3  |
| II. Stellung und Bedeutung der Gemeinde .....                                  | 4  |
| 2.1 Verfassungsgefüge .....  | 4  |
| 2.2 Selbstverwaltungsgarantie.....   | 6  |
| 2.3 Wirkungskreis – Allzuständigkeit.....                                      | 6  |
| 2.4 Verwaltungsformen.....   | 6  |
| 2.5 Rechte und Pflichten von Einwohnern und Bürgern.....                       | 7  |
| 2.6 Ehrenamtliche Tätigkeit .....  | 7  |
| 2.7 Beteiligungsformen für Einwohner und Bürger.....                           | 8  |
| III. Die bürgerschaftliche Vertretung – parlamentarische Ebene.....            | 10 |
| 3.1 Wahl und Zusammensetzung des Gemeinderats.....                             | 10 |
| 3.2 Rechtsstellung des Gemeinderats.....                                       | 11 |
| 3.3 Zuständigkeiten des Gemeinderats.....                                      | 12 |
| 3.4 Ausschüsse des Gemeinderats.....   | 13 |
| 3.5 Öffentlichkeit der Sitzungen .....   | 14 |
| IV. Die Verwaltung – Bürgermeister, Beigeordnete und Gemeindebedienstete ..... | 15 |
| 4.1 Bürgermeister – Wahl und Amtszeit.....                                     | 15 |
| 4.2 Rechtsstellung des Bürgermeisters.....                                     | 16 |
| 4.3 Beigeordnete und Stellvertreter des Bürgermeisters.....                    | 17 |
| V. Zentrales Aufgabenfeld der Gemeinde.....                                    | 17 |
| VI. Zusammenspiel in der Kommunalpolitik.....                                  | 18 |
| VII. Zwölf kommunalpolitische Merksätze .....                                  | 19 |

## I Einführung

Die Bundesrepublik ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat nach föderalem Prinzip. Nach dem im Grundgesetz angelegten zweistufigen Staatsaufbau gehören die Gemeinden zum Bereich der Bundesländer.<sup>1</sup> Die Länder haben die Verantwortung für die Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen der in Art. 28 des Grundgesetzes (GG) enthaltenen Selbstverwaltungsgarantie.

Das in den Ländern für die Kommunen zuständige Ministerium ist das Innenministerium. Im Finanzbereich hat sich die Konferenz der Innenminister der Länder schon in den 1970er Jahren auf eine bis auf ganz wenige Unterschiede übereinstimmende Regelung der Finanzverfassung geeinigt. Schon die Reichsverfassung (Art. 127) der Weimarer Republik gewährte den Gemeinden „das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze“. Während des Dritten Reiches (1933-45) erfolgte über die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 (DGO) nicht nur eine Vereinheitlichung im ganzen Deutschen Reich, sondern die Ausrichtung nach dem Führerprinzip. In Protokollen jener Zeit ist zu lesen: „*Der Bürgermeister fasste nach Anhörung der Gemeinderäte folgenden Entschluss*“.

Die Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung nach dieser Phase der Gleichschaltung über die DGO erfolgte nach 1945 unter dem Einfluss der Besatzungsmächte noch vor der Gründung der Bundesländer und der Bundesrepublik. Es entstanden vier Kommunalverfassungstypen:

- Die „*Magistratsverfassung*“ (Beispiel Hessen), bei der ein vom Rat gewählter Magistrat, dessen einzelne Mitglieder eigene Ressorts verwalten, eine Art parlamentarisch verantwortliche „Stadtregierung“ bilden. Der Vorsitzende/ die Vorsitzende der Gemeindevertretung wird aus deren Mitte gewählt.<sup>2</sup>
- Die „*Norddeutsche Ratverfassung*“ (z.B. Nordrhein-Westfalen), bei der der Bürgermeister nur Ratsvorsitzender und Repräsentant der Gemeinde ist. Die Leitung der Gemeindeverwaltung übernimmt der Gemeindedirektor, der im Rat nur eine beratende Stimme hat. Ziel dieser von der britischen Besatzungsmacht beeinflussten

<sup>1</sup> Im Folgenden Länder genannt.

<sup>2</sup> Aus Gründen der Lesbarkeit wird auf die gesonderte Ausformulierung weiblicher Endungen meist verzichtet. Die OnlineAkademie bittet um Verständnis dafür, dass sie den Autor um diese Vorgehensweise gebeten hat.

Verfassungskonstruktion war es, den Einfluss des Hauptverwaltungsbeamten (Gemeindedirektor) zu beschränken.

- Die „*Bürgermeisterverfassung*“ (Beispiel Saarland), bei der der Bürgermeister zugleich Vorsitzender des Gemeinderats und Leiter der Verwaltung ist. Er wird vom Rat gewählt. Diese Form geht auf das französische „Maire“-System zurück.
- Die „*Süddeutsche Ratsverfassung*“ (Baden-Württemberg, Bayern), in der der vom Volk gewählte Bürgermeister in Doppelfunktion Vorsitzender des Gemeinderats mit Stimmrecht und Leiter der Gemeindeverwaltung ist. Aufgrund dieser Konstruktion hat er gegenüber dem Gemeinderat eine außerordentlich starke Stellung und wird daher auch als „*Kleines Herrgöttle*“ bezeichnet.

Im Zuge der deutschen Wiedervereinigung wurden diese Verfassungssysteme, je nach Partnerland, auch auf die Länder in der ehemaligen DDR übertragen, in der zuvor ein zentral gesteuertes System galt. In den letzten Jahren hat nun eine immer stärkere Angleichung der Systeme in der ganzen Republik stattgefunden, vor allem was die Volkswahl des Bürgermeisters betrifft.

## II. Stellung und Bedeutung der Gemeinde

### 2.1 Verfassungsgefüge

Die Gemeinde ist Grundlage und Glied des demokratischen Staates (§1, Abs. 1 Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemOBW)<sup>3</sup>. Zusammen mit dem Bund und den Ländern sind die Gemeinden ein wichtiges Glied der verfassungsmäßigen Ordnung der föderativen Bundesrepublik (Artikel 28 GG).

Die Verwaltungsgliederung im Land Baden-Württemberg (sh. Schaubild) besteht unterhalb der Ministerien aus

- *4 Regierungspräsidien*: In diesen staatlichen Behörden laufen die Angelegenheiten aus unterschiedlichen Ministerien zusammen.

<sup>3</sup> Soweit nichts anderes gesondert angegeben ist, beziehen sich die Paragraphen im Text auf die Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemOBW).

- *12 Regionen*: Sie sind reine Planungsebenen ohne Verwaltungsaufgaben. Hier erfolgt die kommunale Beteiligung an der überörtlichen Regionalplanung. Deren Vertreter in den Regionalverbandsversammlungen werden durch die Kreistage und die Gemeinderäte der Stadtkreise gewählt. Eine Ausnahme bildet die Region Stuttgart, wo das Parlament, die Regionalversammlung des Verbandes Region Stuttgart, nicht im Stufenwahlverfahren, sondern von den Wahlberechtigten direkt gewählt wird.
- *35 Landkreise* und *9 Stadtkreise*, die in Doppelfunktion die untere staatliche Verwaltungsbehörde und kommunale Verwaltung darstellen.
- *1108 Gemeinden* (einschließlich der Stadtkreise). Diese kommunalen Verwaltungen erfüllen mittels Weisungsaufgaben auch staatliche Auftragsangelegenheiten.

*Schaubild Verwaltungsgliederung in Baden-Württemberg*



## **2.2 Selbstverwaltungsgarantie**

Das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln, ist den Gemeinden durch das Grundgesetz (Art. 28, Abs. 2) und die Landesverfassung (Art. 71) garantiert. Während Bund und Länder staatliche Verwaltungsaufgaben ausüben, agieren Gemeinden und Gemeindeverbände (also Landkreise) vor allem im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung.

## **2.3 Wirkungskreis – Allzuständigkeit**

Gemeinden verwalten in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben allein und unter eigener Verantwortung (§ 2, Abs. 1), soweit Gesetze nichts anderes bestimmen. Die Gliederung der kommunalen Aufgaben in *freiwillige Aufgaben* und *Pflichtaufgaben ohne Weisung* sowie *Pflichtaufgaben mit Weisung (Weisungsaufgaben)*. wurde in Modul 1 „Kommunale Aufgaben“ behandelt.

## **2.4 Verwaltungsformen**

Auf kommunaler Ebene gibt es unterschiedliche Verwaltungsformen. Man unterscheidet dabei zwischen *Einheitsgemeinden* (mit einzelnen Ortschaften oder Stadtbezirken) und *Verwaltungsgemeinschaften*.

### ***Einheitsgemeinden***

In Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen kann (durch entsprechende Bestimmungen in der Hauptsatzung) die *Ortschaftsverfassung* mit Ortschaftsräten, Ortsvorstehern und örtlichen Verwaltungen eingeführt werden (§§ 67 ff).

In Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern und in Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen können Gemeindebezirke (durch Bestimmungen in der Hauptsatzung) unter Mitwirkung von Bezirksräten und einer örtlichen Verwaltung eingerichtet werden (§§ 64 ff)

### ***Verwaltungsgemeinschaften***

Benachbarte Gemeinden desselben Landkreises können eine *Gemeindeverwaltungsverband* oder eine *vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft* bilden (§§ 59 ff).

### ***Stadtkreise und Große Kreisstädte***

Per Gesetz können Gemeinden nach Antragstellung zu Stadtkreisen erklärt werden (§ 3, Abs. 1). Neben den 35 Landkreisen gibt es in Baden-Württemberg derzeit 9 Stadtkreise. Stadtkreise erfüllen wie die Landkreise gleichzeitig staatliche Aufgaben.

Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern können auf ihren Antrag von der Landesregierung zu *Großen Kreisstädten* erklärt werden (§ 3, Abs. 2), wenn die erforderliche Verwaltungskraft vorhanden ist.

Derzeit gibt es neben 9 Stadtkreisen und 89 Großen Kreisstädten noch weitere 214 Städte und 796 sonstige Gemeinden. Insgesamt umfasst Baden-Württemberg zusammen 1108 Gemeinden. Vor der Gebietsreform Mitte der 1970er Jahre gab es 3379 Gemeinden.

### **2.5 Rechte und Pflichten von Einwohnern und Bürgern**

*Einwohner* der Gemeinde ist, wer *in der Gemeinde wohnt* (§ 10, Abs. 1). Die Einwohner sind berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde nach gleichen Grundsätzen zu nutzen. Sie sind verpflichtet, die Gemeindelasten über Steuern, Gebühren, Entgelte usw. zu tragen (§ 10, Abs. 2).

*Bürger* der Gemeinde sind *Deutsche und EU-Bürger*, die das *18. Lebensjahr vollendet* haben und *seit mindestens 3 Monaten* in der Gemeinde wohnen (§ 12, Abs. 1). Bürger sind bei Gemeindewahlen wahlberechtigt. Ebenso verfügen sie über ein Stimmrecht in sonstigen Gemeindeangelegenheiten, z.B. bei Bürgerentscheiden und Bürgerbegehren (§ 14, Abs. 1).

### **2.6 Ehrenamtliche Tätigkeit**

Die Bürger haben die Pflicht, eine ehrenamtliche Tätigkeit in der Gemeinde (eine Wahl in den Gemeinderat und/oder Ortschaftsrat, ein gemeindliches Ehrenamt und eine Bestellung zu ehrenamtlicher Tätigkeit) anzunehmen und auszuüben (§ 15, Abs. 1). Nur aus wichtigen Gründen kann eine ehrenamtliche Tätigkeit abgelehnt werden (§ 16)

Ehrenamtlich tätige Bürger dürfen weder beratend noch entscheidend mitwirken, wenn die Entscheidung ihnen selbst oder im Gesetz (§ 18) aufgeführten nahe stehenden Personen oder Institutionen einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen kann (Befangenheit). Gemeinsame Interessen von Bevölkerungsgruppen sind damit nicht gemeint. Ob

Befangenheit vorliegt, hat der Betroffene vor der Beratung dem Vorsitzenden mitzuteilen und in Zweifelsfällen entscheidet das Gremium in Abwesenheit des Betroffenen. Wer nicht mitwirken darf, muss die Sitzung (bei nichtöffentlichen Sitzungen den Sitzungsraum) verlassen.

**Hinweis:** Beschlüsse, die unter Mitwirkung von Befangenen zustande gekommen sind, sind rechtswidrig.

## **2.7 Beteiligungsformen für Einwohner und Bürger**

Der Gemeinderat unterrichtet und informiert die Einwohner durch den Bürgermeister über allgemein bedeutsame Gemeindeangelegenheiten und sorgt für die Förderung des allgemeinen Interesses an der Verwaltung der Gemeinde. Bei wichtigen Planungen und Vorhaben, die das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner nachhaltig berühren, soll möglichst frühzeitig über die Grundlagen sowie Ziele, Zwecke und Auswirkungen informiert und Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden (§ 20).

### ***Fragestunde und Anhörung***

Der Gemeinderat kann bei öffentlichen Sitzungen Einwohnern die Möglichkeit einräumen, Fragen zu Gemeindeangelegenheiten zu stellen und Anregungen und Vorschläge zu unterbreiten (Fragestunde). Dies ist eine vom Autor in Baden-Württemberg erstmals Mitte der 1960er Jahre praktizierte Mitwirkungsform, die dann Mitte der 1970er Jahre Eingang in die GemOBW (§ 33, Abs. 4) gefunden hat. Desweiteren kann der Gemeinderat betroffenen Personen Gelegenheit geben, ihre Auffassung im Gemeinderat vorzutragen (Anhörung).

### ***Bürgerversammlung***

Für die Erörterung wichtiger Gemeindeangelegenheiten mit den Einwohnern soll der Gemeinderat in der Regel einmal im Jahr, im übrigen nach Bedarf eine *Bürgerversammlung* anberaumen (§ 20a). Die Bürger können die Abhaltung einer Bürgerversammlung beantragen (Bürgerversammlungsantrag).



### ***Bürgerantrag***

Die Bürger können weiter beantragen (§ 20 b), dass der Gemeinderat eine bestimmte Angelegenheit behandelt (*Bürgerantrag*). Ein Bürgerantrag führt dazu, dass eine zum Aufgabenkreis der Gemeinde gehörende Angelegenheit im Gemeinderat auf die Tagesordnung kommt. Damit ist aber nur gewährleistet, dass die Sache im Gemeinderat behandelt wird, der Ausgang der Behandlung ist offen.

### ***Bürgerentscheid***

Der Gemeinderat kann mit der Mehrheit von 2/3 der Stimmen aller Mitglieder (qualifizierte Mehrheit) beschließen, dass die Bürger eine von der Gemeinde verantwortete Angelegenheit (z.B. Bau, wesentliche Erweiterung oder Abschaffung/Schließung einer öffentlichen Einrichtung) per *Bürgerentscheid* (§ 21) entscheiden sollen. Ausgenommen vom Bürgerentscheid sind Weisungsaufgaben, Organisationsfragen, Haushaltsfragen, Kommunalabgaben, die Jahresrechnung, Bauleitpläne usw.

Über eine Angelegenheit im Wirkungskreis der Gemeinde können aber auch die Bürger einen Bürgerentscheid beantragen – dies wird dann *Bürgerbegehren* genannt.

Der Bürgerentscheid wird entweder eingeleitet durch einen *Gemeinderatsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit* oder durch die *Bürger* aufgrund eines Bürgerbegehrens. Der Bürgerentscheid wirkt wie ein endgültiger Beschluss des Gemeinderats und kann innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid geändert werden.

### ***Hinweis***

Für einen Bürgerversammlungsantrag, einen Bürgerantrag und ein Bürgerbegehren sind eine jeweils unterschiedliche und an der Gemeindegröße orientierte Anzahl von Unterschriften erforderlich.

Bürgerentscheid und Bürgerbegehren, die es im Südwesten schon seit langem, aber heute noch nicht in allen Bundesländern gibt, sind wichtige Elemente unmittelbarer Demokratie im Sinne von Willy Brandts knapper und eindrucksvoller Formel aus seiner ersten Regierungserklärung 1969: „Mehr Demokratie wagen.“

## III. Die bürgerschaftliche Vertretung – parlamentarische Ebene

### 3.1 Wahl und Zusammensetzung des Gemeinderats

Gemäß § 30 und den Vorschriften des Kommunalwahlgesetzes wird der Gemeinderat auf 5 Jahre gewählt. Die Wahl muss nach den Wahlrechtsgrundsätzen „*allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim*“ (§ 26 Abs. 1) abgehalten werden, wie sie in Art. 28, Abs. 1 GG vorgegeben sind.

Zu unterscheiden ist zwischen *aktivem Wahlrecht*, d.h. dem Recht zu wählen (§ 14), und dem *passiven Wahlrecht*, d.h. dem Recht, gewählt zu werden (§ 28).

Voraussetzung für die Teilnahme und Nutzung des aktiven und des passiven Wahlrechts ist das Bürgerrecht. Für die Wahl des Gemeinderats wird das *Verhältnisswahlrecht* angewendet, wenn mehr als ein gültiger Wahlvorschlag eingeht. Bei nur einem oder keinem Wahlvorschlag gilt das *Mehrheitswahlrecht*.

Jeder Wahlberechtigte hat so viele Stimmen wie Gemeinderäte zu wählen sind. Beim Verhältniswahlrecht können Bewerber aus anderen Wahlvorschlägen übernommen (*Panaschieren*) und einem Bewerber bis zu drei Stimmen gegeben werden (*Kumulieren*) (§ 26.).

Die Zahl der ehrenamtlichen Mandatsträger richtet sich nach der Größe der Gemeinde und liegt zwischen 8 und 60 Personen, jeweils zuzüglich Bürgermeister als Vorsitzendem des Rats. (§ 25). In Städten führen die einzelnen Mitglieder (nicht das Gesamtgremium!) die Bezeichnung Stadtrat.

#### **Hinweis:**

Es gibt kleinere Gestaltungsmöglichkeiten: Durch die Hauptsatzung kann beispielsweise bestimmt werden, dass abweichend von der Norm für die Mandatszahl die nächstniedrige Gemeindegröße maßgebend ist. Oder in Gemeinden mit sogenannter *Unechter Teilortswahl* (da werden Sitzzahlen für die einzelnen Wohnbezirke garantiert) auch die nächsthöhere. Bei Unechter Teilortswahl kann sich die Sitzzahl auch durch zusätzliche Mandate erhöhen.

Mehr zum Thema „Wahl“ erfahren Sie in Modul 4 „Kommunaler Wahlkampf“.

### **3.2 Rechtsstellung des Gemeinderats**

Verwaltungsorgane der Gemeinde sind der *Gemeinderat* und der *Bürgermeister* (§ 23). Der Gemeinderat ist die Vertretung der Bürger und das „zentrale Organ“ der Gemeinde (§ 24). Er legt die Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest und entscheidet über alle Gemeindeangelegenheiten, soweit nicht der Bürgermeister (als zweites Organ) kraft Gesetzes (z.B. bei Weisungsaufgaben/ staatlichen Auftragsangelegenheiten) zuständig ist. Der Bürgermeister kann dem Gemeinderat (z.B. durch die Hauptsatzung) auch bestimmte Angelegenheiten übertragen.

#### ***Kontrollfunktion***

Der Gemeinderat überwacht die Ausführung der Ratsbeschlüsse und sorgt beim Auftreten von Missständen in der Gemeindeverwaltung für deren Beseitigung. Dabei muss der Bürgermeister aktiv werden.

#### ***Hinweis:***

Hierbei wird eine Schwierigkeit der „einköpfigen“ Süddeutschen Ratsverfassung im Gegensatz zur zwei-/mehrköpfigen Norddeutschen Ratsverfassung und Magistratsverfassung deutlich: Der Bürgermeister muss also als Vorsitzender des Gemeinderats mit dem Leiter der Gemeindeverwaltung, also mit sich selbst, „ins Gericht“ gehen.

#### ***Konflikte***

Die Mitglieder des Gemeinderats entscheiden im Rahmen der Gesetze nach ihrer freien, nur durch das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung. An Verpflichtungen und Aufträge, durch die diese Freiheit beschränkt wird, sind sie nicht gebunden (§ 32, Abs. 3). Vereinfacht formuliert: *Sie sind beim Abstimmen nur ihrem Gewissen unterworfen.*

Dies kann in der Praxis im Rahmen der innerfraktionellen/innerparteilichen Demokratie zu Konflikten führen. Wenn z.B. in der Fraktion unterschiedliche Meinungen bestehen und die Frage auftaucht, ob eine demokratische Mehrheitsentscheidung von allen, auch von der Minderheit, getragen wird. Auch die Darstellung von Minderheitsmeinungen ist denkbar, nur sollte dies vorher abgesprochen und kein „Überraschungseffekt“ sein.

#### ***Doppelrolle des Gemeinderats***

Weil der Gemeinderat ähnlich wie ein staatliches Parlament durch das Beschließen von Satzungen *Rechtsetzungsbefugnis und Kontrollfunktionen* gegenüber der Verwaltung hat, wird er auch als Gemeinde“parlament“ bezeichnet. In der Gemeindeordnung ist der

Gemeinderat als Verwaltungsorgan ausgewiesen, da er *nicht nur Gesetzgebungsfunktion, sondern auch Verwaltungsfunktion* ausübt.

Und weil die Kommunalverwaltung staatsrechtlich nicht zur gesetzgebenden, sondern auch zur verwaltenden Gewalt gerechnet wird, wird bis heute teilweise die Auffassung vertreten, dass der Gemeinderat kein echtes Parlament sei und die Grundsätze des Parlamentarismus auf ihn nicht voll Anwendung finden. Die Praxis und wohl auch das Selbstverständnis der meisten kommunalen „Parlamentarier/Parlamentarierinnen“ sind von diesen eher theoretischen Überlegungen nicht sonderlich beeinflusst.

***Hinweis:***

Niemand darf gehindert werden, das Amt des Gemeinderats zu übernehmen und auszuüben. Bei einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis ist die erforderliche freie Zeit zu gewähren (§ 32, Abs. 2).

### **3.3 Zuständigkeiten des Gemeinderats**

Als zentrales Organ der Gemeinde hat der Gemeinderat Gesetzgebungsgewalt (Beschluss von Satzungen als Ortsrecht). Er entscheidet über die Grundsätze der Verwaltung (*Richtlinienkompetenz*) und kontrolliert die Verwaltung (§ 24, Abs. 1).

***Richtlinienkompetenz***

Auch wenn es in der Praxis manchmal einen anderen Anschein hat (*Stichwort Kleine Herrgöttele*), die Richtlinienkompetenz liegt nicht beim Bürgermeister! Dies ist ein wesentlicher Unterschied zum Bund, wo die Richtlinienkompetenz beim Kanzler liegt.

Darüber hinaus gilt:

→ Die Personalhoheit übt der Gemeinderat im Einvernehmen mit dem Bürgermeister aus (§24, Abs.2). Ein Viertel der Gemeinderäte kann in allen Angelegenheiten der Gemeinde und ihrer Verwaltung die Unterrichtung oder Akteneinsicht verlangen (§ 24, Abs. 3).

→ Jeder (einzelne) Gemeinderat kann an den Bürgermeister schriftliche oder mündliche Anfragen richten (§24, Abs. 4).

→ Der Bürgermeister hat den Gemeinderat über alle wichtigen die Gemeinde und ihre Verwaltung betreffenden Angelegenheiten zu unterrichten.

→ Bei wichtigen Planungen ist der Gemeinderat frühzeitig über die Absichten und Vorstellungen der Gemeindeverwaltung und laufend über den Stand und den Inhalt der Planungsarbeiten zu unterrichten (§43, Abs. 5).

### **3.4 Ausschüsse des Gemeinderats**

Vielzahl, Umfang und besondere Umstände der Gemeindeangelegenheiten erlauben nicht, alle Fragen in der Vollsitzung des Gemeinderats zu erledigen. Der Gesetzgeber hat daher die Möglichkeit geschaffen, Entscheidungen und Beschlüsse durch kleinere, arbeitsfähigere Gremien, die *Ausschüsse*, erledigen oder vorberaten zu lassen.

#### ***Beschließende Ausschüsse***

Durch die Hauptsatzung kann der Gemeinderat *beschließende Ausschüsse* bilden und ihnen bestimmte Aufgabengebiete zur dauernden Erledigung übertragen (§ 39 Abs. 1). Auf beschließende Ausschüsse kann aber z.B. nicht übertragen werden (§ 39, Abs. 2):

- Die Übernahme freiwilliger Aufgaben,
- Der Erlass von Satzungen,
- Die Änderungen des Gemeindegebiets,
- Die Übertragung von Aufgaben auf den Bürgermeister,
- Die Umwandlung der Rechtsform öffentlicher Einrichtungen und Unternehmen,
- Die allgemeine Festsetzung von Abgaben

Beschließende Ausschüsse *entscheiden* im Rahmen ihrer Zuständigkeit *selbständig* anstelle des Gemeinderats.

#### ***Beratende Ausschüsse***

*Beratende Ausschüsse*, die durch einfachen Gemeinderatsbeschluss gebildet werden können, haben *keine Entscheidungsbefugnis*, sondern dienen der Vorberatung der Verhandlungen des Gemeinderats oder einzelner Verhandlungsgegenstände (§ 41, Abs. 1). Angelegenheiten, deren Entscheidung dem Gemeinderat vorbehalten sind, sollen im Rahmen ihrer Zuständigkeit von beschließenden Ausschüssen vorberaten werden (§ 39, Abs. 4).

In der Regel bestehen in den Gemeinden mindestens folgende Ausschüsse:

- Verwaltungsausschuss
- Finanzausschuss
- Technischer und Umweltausschuss

### **3.5 Öffentlichkeit der Sitzungen**

Öffentlichkeit ist ein wichtiges Demokratieprinzip, und deshalb sind die Sitzungen des Gemeinderats öffentlich.

Nichtöffentlich darf nur verhandelt werden, wenn es das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner erfordert; über Gegenstände bei denen diese Voraussetzungen vorliegen, muss nichtöffentlich verhandelt werden. Über Anträge aus der Mitte des Gemeinderats, einen Verhandlungsgegenstand entgegen der Ausweisung auf der Tagesordnung in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln, wird in nichtöffentlicher Sitzung beraten und entschieden, da dabei schon schutzwürdige Argumente zu Sprache kommen könnten (Sh. § 35, Abs. 1).

Für beschließende Ausschüsse gelten diese Grundsätze entsprechend.

#### ***Hinweis:***

Werden beschließende Ausschüsse vorberatend tätig, tagen sie in der Regel nicht öffentlich (§ 39, Abs. 5).

Auch die Sitzungen der beratenden Ausschüsse sind in der Regel nichtöffentlich.

Darin liegt durchaus ein Problem, weil Vorentscheidungen ohne die Öffentlichkeit getroffen werden und somit der Gesamtentscheidungsprozess nicht ohne weiteres nachvollziehbar ist.

## IV. Die Verwaltung – Bürgermeister, Beigeordnete und Gemeindebedienstete

### 4.1 Bürgermeister – Wahl und Amtszeit

Der Bürgermeister wird von den Bürgern in *allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl* nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl gewählt (§ 45). Diese Volkswahl fand früher nur in Baden-Württemberg und Bayern statt, zwischenzeitlich sind aber auch andere Länder zu diesem Verfahren übergegangen.

Auch der Volkswahl wird es zugeschrieben, dass Bürgermeisterinnen in Baden-Württemberg immer noch eine Rarität sind: Gerade mal in 39 von 1108 Städten und Gemeinden amtieren Frauen an der Verwaltungsspitze - das sind 3.52 %.

#### **„Kleine Herrgöttele“**

Andererseits kommt aus der Volkswahl die äußerst starke Bürgermeister-Position, die zu der Bezeichnung „*Kleines Herrgöttele*“ geführt hat. Aus der Volkswahl resultieren die oft zu beobachtenden Schwierigkeiten, die Parteien und Fraktionen mit Bürgermeistern haben, die sich darauf berufen, dass sie „Bürgermeister für alle“ (was natürlich zutrifft) sind.

#### **Amtszeit**

Die *Amtszeit* des Bürgermeisters beträgt 8 Jahre (§ 42, Abs. 3). Eine Abwahlmöglichkeit während der Amtszeit ist nicht vorgesehen, lediglich die vorzeitige Beendigung der Amtszeit über den so genannten „*Trottelparagraphen*“ (§ 128), wenn der Bürgermeister den Anforderungen des Amtes nicht gewachsen ist und dadurch erhebliche Missstände eintreten. Andere Gemeindeordnungen (z.B. Sachsen) kennen die Abwahl unter sehr erschwerten Bedingungen, die sicherstellen, dass tatsächlich keine Mehrheit mehr vorhanden ist, weil z.B. alle, die nicht zur Wahl gehen, zugunsten des Amtsinhabers zählen.

## **4.2 Rechtsstellung des Bürgermeisters**

Der Bürgermeister ist

- Vorsitzender des Gemeinderats,
- Leiter der Gemeindeverwaltung,
- Vertreter der Gemeinde (§ 42, Abs. 1).

Dazu kommt noch sein Stimmrecht im Gemeinderat. Der Bürgermeister bereitet die Sitzungen des Gemeinderats und der Ausschüsse vor und vollzieht die Beschlüsse. Er muss gesetzwidrigen Beschlüssen widersprechen. Und der Bürgermeister kann widersprechen, wenn er der Auffassung ist, dass ein Beschluss für die Gemeinde nachteilig ist (§ 43, Abs. 1 und 2).

### ***Verhältnis Bürgermeister / Gemeinderat***

Das Verhältnis zwischen Gemeinderat und Bürgermeister wird weitgehend durch die Ausgestaltung der *Hauptsatzung* bestimmt (§ 4, Abs. 2). In ihr ist die Aufgabenverteilung zwischen Bürgermeister und Gemeinderat geregelt. Auch die Ausgestaltung der Geschäftsordnung des Gemeinderats beeinflusst das Verhältnis zwischen Gemeinderat und Bürgermeister (§ 36, Abs. 2).

Durch die Hauptsatzung kann bestimmt werden, dass der Gemeinderat einen *Ältestenrat* bildet, der den Bürgermeister bei der Aufstellung der Tagesordnung und beim Ablauf der Verhandlungen im Gemeinderat berät (§ 33a, Abs. 1).

### ***Verhältnis Bürgermeister / Gemeindeverwaltung***

Der Bürgermeister ist Leiter der Gemeindeverwaltung. Er erledigt die Geschäfte der laufenden Verwaltung und die ihm durch Gesetz oder vom Gemeinderat durch die Hauptsatzung übertragenen Aufgaben. Weisungsaufgaben (z.B. Meldebehörde und Standesamt) erledigt der Bürgermeister in eigener Zuständigkeit. Er ist Vorgesetzter, Dienstvorgesetzter und oberste Dienstbehörde der Gemeindebediensteten (§ 44).

### ***Eilentscheidungsrecht***

In dringenden Angelegenheiten des Gemeinderats, deren Entscheidung nicht bis zu einer frist- und formlos einberufenen Gemeinderatssitzung aufgeschoben werden kann, entscheidet der Bürgermeister anstelle des Gemeinderats (*Eilentscheidungsrecht*, § 43, Abs. 4). Die Gründe



für die Eilentscheidung und die Art der Entscheidung sind dem Gemeinderat unverzüglich mitzuteilen.

### **4.3 Beigeordnete und Stellvertreter des Bürgermeisters**

In Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern können, in Stadtkreisen müssen als Stellvertreter des Bürgermeisters ein oder mehrere hauptamtliche *Beigeordnete* bestellt werden (§ 49, Abs. 1). Ihre Zahl wird in der Hauptsatzung festgelegt. Beigeordnete werden vom Gemeinderat auf die Dauer von 8 Jahren bestellt (§ 50).

In Gemeinden ohne Beigeordnete bestellt der Gemeinderat aus seiner Mitte einen oder mehrere ehrenamtlich tätige Stellvertreter des Bürgermeisters (§ 48, Abs. 1).

#### ***Gemeindebedienstete***

Die Gemeinde ist verpflichtet, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen geeigneten Beamten, Angestellten und Arbeiter einzustellen (§ 56, Abs.1). Ihre Zahl wird im Stellenplan ausgewiesen (§ 57).

## **V. Zentrales Aufgabenfeld der Gemeinde**

Die Gemeinde schafft in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen (§ 10, Abs. 2)

In früheren Jahren erstreckte sich das Aufgabenfeld der Gemeinde neben besonders wichtigen *öffentlichen Einrichtungen* vor allem auf die *Ordnungsverwaltung* (Meldewesen, Polizei, Feuerwehr usw.).

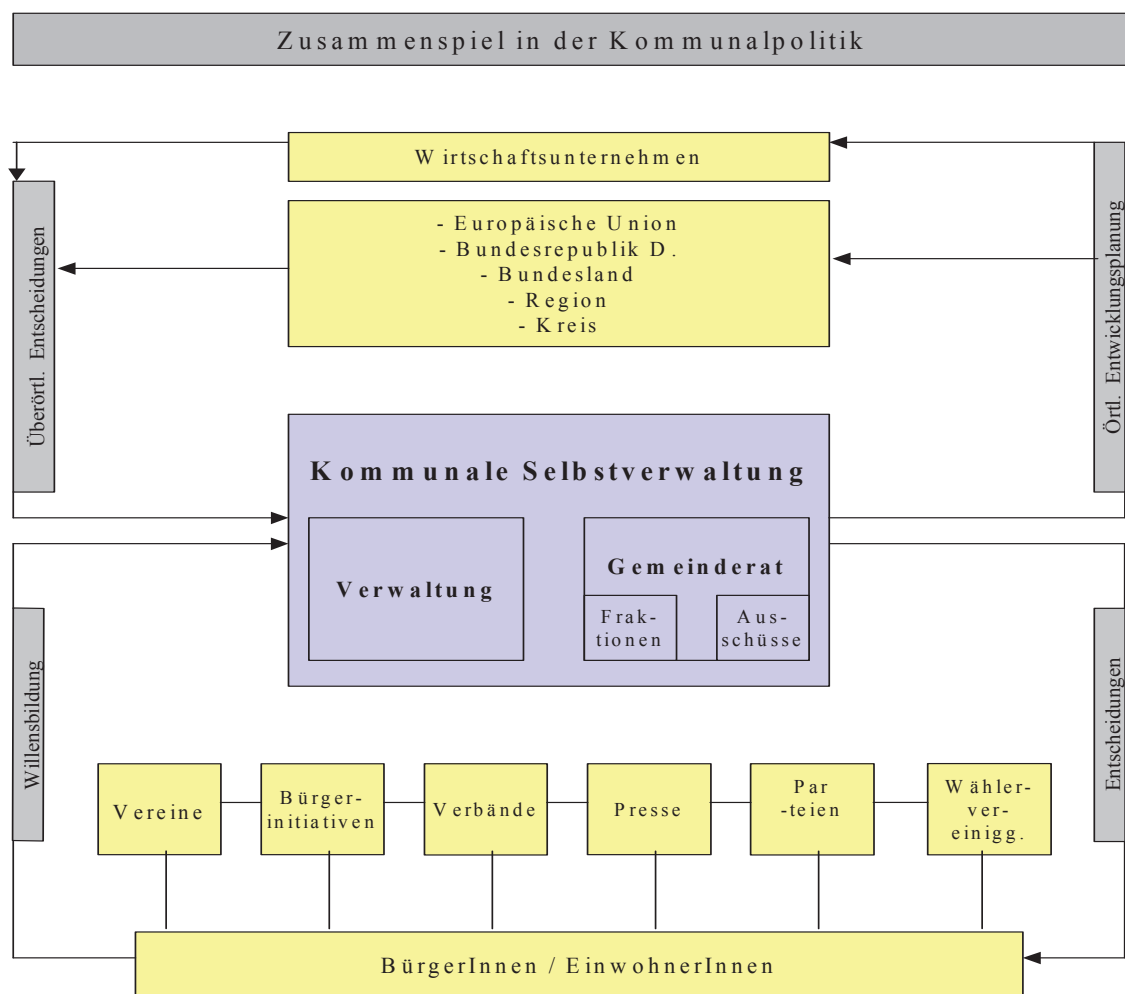
Die moderne Gemeinde ist geprägt durch eine umfassende Daseinsvorsorge auf allen Gebieten. Sie ist eine *Dienstleistungskommune*.

## VI. Zusammenspiel in der Kommunalpolitik

Das Schaubild gibt einen Überblick über die in der Kommunalpolitik vorhandenen Einflussgrößen. Kern der kommunalen Selbstverwaltung ist der umrandete Block (Kommunale Selbstverwaltung) in der Mitte.

Es gibt eine Reihe örtlicher und überörtlicher Institutionen (sh. gelbe Kästchen), die an dem Zusammenspiel beteiligt sind.

Schaubild Zusammenspiel in der Kommunalpolitik



Jeder wird zu diesem Zusammenspiel Beispiele aus der eigenen Gemeinde oder dem näheren/weiteren kommunalen Umfeld kennen.