

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

Die kommunale Selbstverwaltung wird im Grundgesetz Art. 28 garantiert. Örtliche Angelegenheiten sollen örtlich geregelt werden. Dabei gilt der demokratische Grundsatz, wonach alle Souveränität vom Volk ausgeht. In Kommunalwahlen bestimmt daher der Souverän – das Volk – die Zusammensetzung der gemeindlichen Vertretung, den Stadt- oder Gemeinderat. Anders als die Parlamente in den Ländern und im Bund werden Räte allerdings als Teil der kommunalen Selbstverwaltung betrachtet. Sie setzen im engeren Sinne kein Recht und

verabschieden auch keine Gesetze. Allerdings schaffen sie Stadtrecht, etwa durch die Verabschiedung von Satzungen und Bebauungsplänen. Dabei bewegen sie sich in den Grenzen der Bundes- und jeweiligen Landesgesetze. Dennoch: Innerhalb dieser Grenzen leisten Räte parlamentarische Arbeit. Sie sind also die politischen Steuerungsorgane, während Stadtverwaltungen die administrativen und ausführenden Aufgaben innerhalb der kommunalen Selbstverwaltungen übernehmen.

Im Folgenden werden die Rahmenbedingungen für die Ratstätigkeit, die Strukturen der Rats- und Fraktionsarbeit und Formen der Bürgerbeteiligung in der Kommune betrachtet.

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

3.1 Mitglieder des Gemeinderates

Susana dos Santos Herrmann

Stadt- und Gemeinderäte werden in regelmäßigen Abständen von den wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern durch geheime und freie Wahlen bestimmt. In den meisten Bundesländern gelten Wahlperioden von vier oder fünf Jahren. Räte in Bayern amtieren sechs Jahre.

Wahlberechtigung

Grundsätzlich sind alle Bürgerinnen und Bürger wahlberechtigt (aktives Wahlrecht) und wählbar (passives Wahlrecht), die in der jeweiligen Gemeinde ihren ersten Wohnsitz haben. Neben deutschen Bürgern dürfen auch Bürger aus anderen EU-Staaten abstimmen oder kandidieren. Anders als bei Bundestagswahlen und den meisten Landtagswahlen (Ausnahme: Bremen) sind in den meisten Ländern schon Jugendliche ab 16 Jahre berechtigt an den Kommunalwahlen teilzunehmen. Allerdings gilt das passive Wahlrecht weiterhin erst ab 18 Jahren.

Feststellung der Wahl

Nach der Feststellung des Endergebnisses werden die gewählten Kandidatinnen und Kandidaten vom jeweiligen Wahlausschuss bzw. dem Wahlleiter über ihre Wahl benachrichtigt. Sie müssen in der Regel schriftlich erklären, dass sie die Wahl annehmen. Erst durch diese Erklärung wird eine gewählte Person tatsächlich zum Mitglied des Gemeinderates.

Bei der konstituierenden Sitzung eines Rates werden die auf diese Weise festgestellten Mitglieder dann vom Bürgermeister/der Bürgermeisterin in ihr Amt eingeführt und verpflichtet.

Ausschluss vom Mandat

Grundsätzlich dürfen auch Mitarbeiter der Verwaltung zu den Gemeinderatswahlen antreten. Im Fall ihrer Wahl und der Wahlannahme müssen sie die Tätigkeit bei der Verwaltung jedoch aufgeben. Das liegt in der Logik der Sache, denn Räte sollen die Arbeit der Verwaltungen steuern und kontrollieren. Damit sind die Aufgaben im Rat und in der Verwaltung miteinander unvereinbar.

Die Gemeindeordnungen regeln die Fälle dieser Unvereinbarkeit genauer. So heißt es zum Beispiel in § 31a der GO Schleswig-Holstein:

„(1) Ein Mitglied einer Gemeindevertretung darf nicht tätig sein als

1. Beschäftigte oder Beschäftigter der Gemeinde, des die Gemeinde verwaltenden Amtes oder der nach [...] Amtsordnung geschäftsführenden Körperschaft auf der Funktionsebene des gehobenen oder des höheren Dienstes, ...“¹

Ausnahmen kann es nach dieser Definition bei kommunalen Arbeitern geben. Ihre Tätigkeit gilt als grundsätzlich mit einem Ratsmandat vereinbar.² Auch für Mitar-

1 GO Schleswig-Holstein, in der Fassung vom 28.02.2003, zuletzt geändert am 14.12.2006

2 So ist zum Beispiel der Bezirksbürgermeister des Kölner Innenstadtbezirks zugleich Arbeiter bei den städtischen Bühnen.

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

Rechte

Die Kontrolle und Steuerung der Stadtverwaltung ist die Kernaufgabe der Gemeinderäte. Um dieser Aufgabe gerecht werden und Entscheidungen unabhängig treffen zu können, werden den Ratsmitgliedern eine Reihe von besonderen Rechten eingeräumt.

Mitglieder der Gemeindevertretung haben ein Recht auf Teilnahme an den Sitzungen der Vertretung und ihrer Ausschüsse, sie dürfen sich zu Wort melden, beraten und schließlich abstimmen.

Zu den wichtigsten Rechten der Gemeindevertreterinnen und -vertreter gehört sicher das **Recht auf umfassende Information** durch die Verwaltung. Ratsmitgliedern sind alle Informationen zur Verfügung zu stellen, die für den Entscheidungsprozess in einer Sache notwendig sind. Ratsmitglieder müssen sich zu allen Belangen ein eigenes Bild machen können, um eine verantwortliche Entscheidung treffen zu 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 Stadtverwaltung zugänglich zu machen.

Darüber hinaus dürfen Ratsmitglieder auch Einsicht in die Akten nehmen. Dies kann zum Beispiel in Fällen von An- und Verkäufen 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 beantragt werden. Die Akten werden dann den Ratsmitgliedern in Verwaltungsräumen zur Verfügung gestellt.

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. Einführungen und Fortbildungen sollten daher selbstverständlich sein. Zu Beginn einer Wahlperiode werden neue Ratsmitglieder in ihre Tätigkeit eingeführt. Einzelne Gemeindeordnungen kennen darüber hinaus das **Recht auf Weiterbildung** zur Ausübung des Mandats.³ 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 Bildung ihrer Mitglieder auszugeben.⁴

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 Gemeindeordnung sowie der örtlich geltenden Hauptsatzung und Geschäftsordnung zu halten. In den Geschäftsordnungen der Räte finden sich Regelungen, nach denen einzelne Mitglieder von einer oder von mehreren Sitzungen ausgeschlossen werden können. Sie werden zum Beispiel bei Störungen des ordnungsgemäßen Ablaufs einer Sitzung des Gemeinderates angewendet. In diesem Fall ist zunächst der Sitzungsleiter befugt, Ordnungsrufe zu erteilen. Nach mehreren Ordnungsrufen entscheidet der Rat schließlich über den Ausschluss des entsprechenden Mitgliedes von der Sitzung. Weitere Sanktionen sind möglich, hängen jedoch von den örtlichen Regelungen ab.

Freistellung

Im Zusammenhang mit der ungehinderten Ausübung eines kommunalen Mandats stehen auch die Regelungen zur Freistellung von Mandatsträgern.

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

³ Vgl. § 32 Absatz 3 GO Schleswig-Holstein vom 28.02.2003.

⁴ Vgl. Stadt Köln, Geschäftsordnung/Hauptsatzung.

unabhängig und frei ausüben zu können, genießen Ratsmitglieder für die Zeit ihres Mandats einen besonderen Schutz gegenüber ihren Arbeitgebern. So darf niemand wegen der Ausübung eines Mandats entlassen werden.

Wichtig ist, dass Mandatsträger 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 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gesetzlich verpflichtet. Damit einhergehende Verdienstauffälle für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gleicht die Kommune aus. Für Selbstständige gilt ein analoges Verfahren, wobei der Verdienstaufschlag in der Regel auf der Basis eines aktuellen Steuerbescheides kalkuliert wird.

Pflichten

Gemeindevertreterinnen und -vertreter 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. Entsprechend beziehen sich Anträge auf die Gemeinde. Dort, wo zumindest ein Teil der Ratsmitglieder über Wahlkreise direkt in die Gemeindevertretung gewählt wird, vertreten diese die Belange des Wahlkreises. Das kann zu sich widersprechenden Interessen führen, da das, was im Sinne der Kommune als Ganzes ist, durchaus Nachteile für einen Stadtteil sein kann. Ratsmitglieder sind dann in der Pflicht abzuwägen, was schwerer wiegt, und sich gegebenenfalls für einen Ausgleich einzusetzen. Grundsätzlich haben auch direkt gewählte Vertreterinnen und Vertreter die Pflicht, sich bei ihrer Entscheidung am Wohl der gesamten Gemeinde zu orientieren.

Darüber hinaus gibt es eine **Treuepflicht** für die Mitglieder des Gemeinderates. In Einzelfällen kann die Treuepflicht zu Einschränkungen in der Berufsausübung führen. So dürfen Rechtsanwälte, die einem Gemeinderat angehören, keine Mandate annehmen, die sich gegen die Kommune richten.

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. Sie genießen keine Immunität. Außerdem setzt sich immer mehr die Auffassung durch, dass die ehrenamtlichen Ratsmitglieder rechtlich mit Beamten gleichzusetzen sind. Das bedeutet, dass Ratsmitglieder – genau wie Beamte – keinerlei Zuwendungen von Dritten annehmen dürfen, die ihnen aufgrund ihres Mandates angeboten werden. Auch Einladungen zu Feiern, 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 für Ratsmitglieder. Diese sollten vom Rat verabschiedet werden.

Unvereinbarkeit und Befangenheit

Deutlich leichter zu beurteilen sind Konflikte anderer Art: Selbstverständlich dürfen private Interessen politische Entscheidungen nicht beeinflussen. In dem schon geografisch eng beschränkten Rahmen einer Gemeinde können Mitglieder des Rates aber immer wieder in Interessenskonflikte geraten. Deswegen gibt es in den Gemeindeordnungen Klauseln zur Unvereinbarkeit. In den Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen der Städte und Gemeinden werden diese näher geregelt.

Ganz allgemein gilt: Berühren anstehende Entscheidungen die privaten und/oder wirtschaftlichen Interessen eines Ratsmitgliedes oder seiner engeren Angehörigen, darf dieses nicht an der Abstimmung teilnehmen. Die Nicht-Teilnahme an der Abstimmung muss dokumentiert werden – etwa durch Austragen aus der Anwesenheitsliste für den entsprechenden Tagesordnungspunkt.

Ähnliches gilt für Vorstandsmitglieder von Vereinen und Organisationen, die von der jeweiligen Kommune finanziert werden. Ratsmitglieder, die einem Vorstand angehören, gelten bei Entscheidungen zugunsten dieser Einrichtungen als befangen und dürfen ebenfalls nicht an der Abstimmung teilnehmen.

Aufwandsentschädigung/Sitzungsgeld

Für ihre Tätigkeit erhalten Ratsmitglieder 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 GO des Freistaates Bayern keine Aussage zur Entschädigung der ehrenamtlichen Ratsmitglieder⁵ enthält, führt die GO Nordrhein-Westfalen ausführlich aus, wie die Stadt- und Gemeinderatsmit-

glieder zu entschädigen sind. Das Innenministerium in Düsseldorf setzt außerdem per Verordnung die Höhe der Entschädigung für Ratsmitglieder und die Sitzungsgelder fest.

Ratsmitglieder in besonderer Funktion, zum Beispiel ehrenamtliche Bürgermeister, Fraktionsvorsitzende oder ihre Stellvertreter können höhere Aufwandsentschädigungen erhalten. Entsprechende Regelungen sind entweder in der Gemeindeordnung oder den Hauptsatzungen enthalten.

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

⁵ In Bayern gibt es die Möglichkeit, aus der Mitte der Räte hauptamtliche Stadträte zu bestimmen. Für diese ist eine Entschädigungsregelung vorgesehen.

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 Bürgermeister 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 betrifft ins-

besondere 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 Politikerinnen und Politiker.

Sofern nichts anderes beschlossen wird, gilt die Geschäftsordnung des Gemeinderates auch für die Ausschüsse des Rates sowie für Bezirksvertretungen oder -ausschüsse.

Einberufung des Rates

Der Gemeinderat wird immer vom Bürgermeister der Kommune eingeladen. Einladungen an die Mitglieder der Gemeindevertretung werden allerdings aus zwei Gründen versandt:

Meist kommen Einladungen zu den zuvor festgelegten Terminen für die Sitzungen. Der Zeitpunkt des Versands liegt nach dem Ende der in der Geschäftsordnung genannten Antragsfrist.

Außerdem kann eine in der Geschäftsordnung festgelegte Anzahl von Ratsmitgliedern die Einberufung des Stadtrates verlangen. In einem solchen Falle ist der Bürgermeister verpflichtet den Gemeinderat innerhalb einer ebenfalls festgelegten Frist einzuberufen.

Tagesordnung

Die Tagesordnung wird vom Bürgermeister nach den Vorgaben aus der Geschäftsordnung zusammengestellt und dem Gemeinderat mit der Einladung vorgeschlagen. Die bis zum Ablauf der Antragsfrist eingegangenen Anträge, Anfragen und fertiggestellten Verwaltungsvorlagen bestimmen die Tagesordnung. Beschlossen wird sie allerdings erst zu Beginn der Sitzung durch Abstimmung. Vor Eintritt in die eigentliche Tagesordnung entscheiden die Mitglieder des Rates noch über mögliche Zusetzungen von Dringlichkeitsanträgen oder Vorlagen der Verwaltung, die verfristet – also nach Ablauf der vorgeschriebenen Frist – eingegangen sind.

Leitung

Die Sitzungen des Gemeinderates werden – soweit nichts anderes durch die Gemeindeordnung geregelt ist – vom Bürgermeister geleitet. Die Sitzungsleitung ist zur neutralen Verhandlungsführung verpflichtet, sie ruft die Tagesordnungspunkte auf, erteilt das Wort, stellt die Abstimmungsergebnisse fest 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.

Vorlagen

Spätestens mit der Einladung zu einer Sitzung des Gemeinderates sollten die Unterlagen den Mitgliedern vorgelegt – also zugestellt – werden. Es gibt jedoch unterschiedliche Arten von Unterlagen, für die üblicherweise verschiedene Fristen gelten.

Für Anträge aus dem Rat und für Beschlussvorlagen der Verwaltung gilt in der Regel eine Frist von 14 Tagen. Zu einer in der Geschäftsordnung festgelegten Uhrzeit zwei Wochen vor einer Sitzung des Gemeinderates müssen Anträge und Vorlagen beim Sitzungsdienst vorliegen.

Diese meist dem Bürgermeisteramt zugeordnete Verwaltungsstelle hat die Aufgabe, die Vorlagen zu vervielfältigen und weiterzureichen.

Ein ähnliches Verfahren gilt für die Beschlussvorlagen: Die in einer Geschäftsordnung genannte Frist für Anträge ist meist auch die Frist für Beschlussvorlagen der Verwaltung. Spätestens dann muss eine fristgerechte Vorlage vom Bürgermeister oder von der Bürgermeisterin unterschrieben sein.

Darüber hinaus können Ratsmitglieder Anfragen stellen und Verwaltungen können Mitteilungen als Antwort oder Beschreibung ihres Handelns in einer bestimmten Sache verfassen. Sowohl für Anfragen wie für Mitteilungen gelten in der Regel kürzere Fristen von einigen Tagen vor der Sitzung.

Zur besseren Übersicht und Klarheit haben viele Kommunen sogenannte Ratsinformationssysteme eingerichtet, die die Form der Beschlussvorlagen bestimmen. Ratsmitglieder können so auf einen Blick erfassen, was der eigentliche Beschlusstext ist, welche Kosten ein Beschluss verursacht und wie er begründet wird. Je nach Sachverhalt sollte der Vorlage Informationsmaterial hinzugefügt werden, wie zum Beispiel Lagepläne bei Straßenbaumaßnahmen oder beispielsweise Konzepte eines Trägers der freien Jugendarbeit, der für die Stadt eine Kindertagesstätte betreiben soll.

Für Anträge aus dem Rat gelten geringere Anforderungen. Es muss ersichtlich sein, wer den Antrag stellt und Antragstext und Begründung sollten deutlich voneinander unterscheidbar sein. Eine Begründung muss nicht unbedingt schriftlich vorgelegt werden. Für Ratsmitglieder reicht auch eine mündliche Begründung bei der Vorstellung eines Antrags im Gemeinderat aus.

Rede- und Antragsrecht

Grundsätzlich haben alle Ratsmitglieder das Recht, im Gemeinderat Anträge zu stellen. Die genauen Regelungen ergeben sich aus der jeweils gültigen Geschäftsordnung. Danach wird das Antragsrecht den Fraktionen zugeordnet. Parteien oder Wählergemeinschaften, die nur ein oder zwei Mitglieder in den Gemeinderat entsenden, dürfen in ihrem Antragsrecht aber nicht eingeschränkt werden. Im Gemeinderat sind sie genauso berechtigt Anträge oder Anfragen zu stellen wie die großen Fraktionen.

Eine Begrenzung der Antragsanzahl pro Fraktion ist sinnvoll. Sie gibt dem einzelnen Antrag ein größeres Gewicht (siehe oben). Außerdem zwingt eine solche Regelung die Ratsmitglieder genau zu überlegen, wann sie einen Antrag stellen wollen und ob nicht möglicherweise ein Fachausschuss der bessere Ort für bestimmte Anträge ist.

Die Konzentration auf wenige Themen, die gerade von Bedeutung sind, bietet zugleich die Chance, diese Themen in der Öffentlichkeit breiter zu kommunizieren. Die Selbstbeschränkung zwingt also zu einer Priorisierung der eigenen politischen Ziele und eröffnet Freiräume für eine gute Begleitung.

Anders sieht es bei Änderungsanträgen zu gestellten Anträgen oder zu den vorgelegten Beschlussvorlagen aus. Um Änderungsvorschläge allen Ratsmitgliedern rechtzeitig schriftlich vorlegen zu können, braucht der Sitzungsdienst einer Gemeinde meist etwas Vorlauf. Unter Berücksichtigung dieses Vorlaufes kann eine Frist festgelegt werden. Diese hat aber in der Regel nichts mit einer Antragsfrist im engeren Sinne zu tun. Änderungsanträge können noch im Rahmen der Debatte zu einem Tagesordnungspunkt eingebracht werden.

Das Rederecht ist für die Ratsmitglieder im Grunde eine Selbstverständlichkeit. Ohne dieses Recht ist eine Arbeit im Rat schlicht unmöglich. Es unterliegt jedoch einer meist strengen Regelung. In der Reihenfolge der Fraktionsgrößen wird das Wort den Mitgliedern des Rates erteilt. Wobei pro Tagesordnungspunkt zunächst einmal jede Fraktion bzw. die Einzelvertreter an der Reihe sind. Gibt es nach einer Runde noch Redebedarf, kann eine sogenannten „zweite Rederunde“ eröffnet werden. Daran beteiligen sich nicht unbedingt mehr alle Fraktionen. Für die Sitzungsleitung gilt aber immer noch: Erteilung des Wortes in der Reihenfolge der Fraktionsgröße.

Bei Anträgen haben zunächst die Antragsteller das Wort zur Vorstellung und Begründung. Stellen mehrere Fraktionen einen gemeinsamen Antrag, so begründen sie diesen in der dargestellten Weise. Erst danach haben die weiteren Fraktionen das Wort.

Je nach den Regelungen in den Geschäftsordnungen dürfen Nachfragen zu den dazugehörigen Beantwortungen nur von den Fraktionen gestellt werden, die die Anfrage verfasst haben.

Abstimmung

Erst wenn Anträge oder Vorlagen nach der Beratung bei der Abstimmung eine Mehrheit finden, werden sie rechtsverbindlich. Eine Abstimmung ist daher in jedem Fall notwendig. Eine in der Debatte geäußerte Zustimmung oder Ablehnung reicht nicht aus.

Werden zu einzelnen Tagesordnungspunkten Änderungsanträge vorgelegt, so muss die Sitzungsleitung darauf achten, die weiter gehenden Anträge zuerst abstimmen zu lassen. Findet eine Änderung eine Mehrheit, wird die Schlussabstimmung über einen Antrag oder eine Vorlage in der dann geänderten Fassung abgestimmt. Werden Änderungsanträge nicht angenommen, muss eine Abstimmung über den ursprünglichen Antrag stattfinden.

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

Offene und geheime 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 wählen sie nach Ablauf der Amtszeit eines Beigeordneten einer Gemeinde.

Ob die Wahlen offen abgehalten werden können hängt von den Regelungen in den Gemeindeordnungen und Hauptsatzungen der Städte und Gemeinden ab.

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

Ausschüsse sind **Untergremien** von Parlamenten und Gemeinderäten. Sie dienen in erster Linie der Vorbereitung von Ratsbeschlüssen, können aber auch anstelle des Rates Entscheidungen treffen.

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. Fachpolitikerinnen 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

Unter den dargestellten grundsätzlichen Erwägungen steht die Bildung von Ausschüssen bei jeder konstituierenden Sitzung eines Gemeinderates auf der Tagesordnung. Die neu- oder wiedergewählten Mitglieder sollen in freier Entscheidung darüber befinden, wie sie ihre kommunalpolitische Arbeit organisieren wollen. Sie ent-

scheiden über die Anzahl und Größe, die Zuständigkeiten und die Befugnisse der Ausschüsse.

Im Rahmen der geltenden Bundes- und Landesgesetze sind einige Ausschüsse in jedem Fall zu bilden. Das gilt für die Wahlausschüsse und die Jugendhilfeausschüsse, die auf Bundesgesetze zurückzuführen sind.

Außerdem sind die Vorgaben der Gemeindeordnungen zu beachten. Einige sehen die Bildung eines Hauptausschusses vor, der statt des Gemeinderates entscheidet, sowie einen Finanzausschuss, der zwingend den Haushalt einer Stadt oder Gemeinde zu beraten hat, bevor der Rat ihn beschließt.

In einigen Bundesländern ist zudem ein **Rechnungsprüfungsausschuss** einzurichten. In manchen Gemeindeordnungen wird lediglich auf die gesetzlichen Vorgaben hingewiesen. Andere verlangen nur einen Ferienausschuss, der insbesondere während der Sommerpause, die Aufgaben des Rates übernehmen soll.

Im Wesentlichen bestimmen also die Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen über die Anzahl, die Aufgaben und die Sachgebiete der Ausschüsse. Dennoch findet man in den meisten Kommunen eine ähnliche Struktur der Gremien, die sich bewährt haben:

Der **Hauptausschuss** zum Beispiel kann – je nach städtischer Hauptsatzung – dazu dienen, Ratssitzungen vorzubereiten oder in Ferienzeiten in Vertretung des gesamten Stadtrates zusammenzukommen. In jedem Fall können die Beschlüsse des Hauptausschusses Ratsentscheidungen ersetzen.

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 **Rechnungsprüfungsausschuss** – unter anderem in Nordrhein-Westfalen als Pflichtausschuss verankert – 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. Wobei Wirtschaftlichkeit nicht immer zu einer Vergabe an den günstigsten Anbieter einer Leistung führen muss. Vielmehr geht es um das Verhältnis zwischen der Qualität einer Leistung, dem benötigten Arbeitsaufwand und dem Preis. Um dieses Verhältnis gut beurteilen zu können, haben Rechnungsprüfungsausschüsse das Recht, im Rahmen der europäischen Richtlinien und der geltenden Gesetze Vergaberichtlinien für ihre Städte und Gemeinden zu erarbeiten. Das schafft Transparenz für alle und erhält den Verwaltungen Flexibilität und Entscheidungsspielräume.

Zu anstehenden Wahlen sind die Kommunen zudem verpflichtet, einen **Wahlausschuss** einzurichten, der die Arbeit des Wahlleiters – meist der Bürgermeister als Kopf der Verwaltung – begleitet. Vor einer Wahl stellt der Wahlausschuss die Rechtmäßigkeit der Kandidaturen und Listen fest. Bei Landtags- und Bundestagswahlen stellt der Wahlausschuss die Direktkandidaturen fest. Nach der Wahl stellt er das Endergebnis fest.

Sonderfall Jugendhilfeausschuss

Nach dem bundesweit geltenden Jugendhilfegesetz müssen Kreise, kreisfreie Städte sowie mittelgroße kreisangehörige Städte einen Jugendhilfeausschuss einrichten. 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 Vertreterinnen und Vertretern zusammen, „die auf Vorschlag der im Bereich des öffentlichen Trägers wirkenden und anerkannten Träger der freien Jugendhilfe vom Rat gewählt werden.“⁶

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 Ausschüsse bilden. Eine Mindest- oder Höchstzahl ist nicht vorgeschrieben. Die Anzahl der Ausschüsse hängt eher von der Größe der Kommune und dem damit zusammenhängenden Arbeitsaufwand 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: Bau-, Kultur-, Schul-, Planungs- und Verkehrsausschüsse gehören zu denen, die sich in allen Kommunen finden.

Der Gemeinderat kann über die Hauptsatzung oder über eine gesonderte **Zuständigkeitsordnung** den Fachausschüssen Entscheidungsbefugnisse des Rates übertragen. In diesem so festgelegten Rahmen ersetzen die Beschlüsse eines Ausschusses die des Gemeinderates. Selbstverständlich müssen auch bei der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen die gesetzlichen Vorgaben beachtet werden. Kommunale Satzungen und Planfeststellungen bedürfen eines Ratsbeschlusses. Auch bei Beschlüssen, die hohe Ausgaben aus dem Haushalt oder Investitionen zur Folge haben, werden in den Ausschüssen nur vorbereitet.

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.

⁶ 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.

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 **Unterausschusses** sinnvoll, in dem beispielsweise Vertreter aus dem Kultur- und dem Planungsausschuss zusammen beraten.

Ausschussgröße

Die Größe der Ausschüsse können die Räte in der Regel selbst bestimmen. Jedoch soll die Besetzung der Ausschüsse die Verhältnisse 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 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.

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 bestimmt, die dann ausschließlich die Vertretung übernehmen. (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 Terminhäufung und -kollisionen ist das sinnvoll.

Für die persönliche Vertretung spricht jedoch die inhaltliche Vorbereitung. Persönliche Vertreter 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.

Sachkundige Bürger/innen

Die Fraktionen haben das Recht, anstelle eines gewählten Ratsmitgliedes sachkundige Bürgerinnen oder Bürger in einen Ausschuss zu entsenden. Sie ersetzen dann ein Ratsmitglied mit vollem Rede- und Stimmrecht in dem Ausschuss, in den sie entsandt werden. Ihre Wahl erfolgt gemeinsam mit den anderen stimmberechtigten Mitgliedern der Ausschüsse.

Mit der Wahl von sachkundigen Bürgerinnen und Bürgern übertragen Räte einen Teil ihrer souveränen Rechte auf nicht-gewählte Bürger. Dies macht die Wahl im Gemeinderat zwingend erforderlich. Da sachkundige Bürgerinnen und Bürger nicht bereits vom Bürgermeister in ihr Amt eingeführt und verpflichtet sind, werden sie bei der ersten Ausschusssitzung, an der sie teilnehmen, vom Vorsitzenden verpflichtet.

Sachkundige Bürgerinnen und Bürger sind insbesondere für kleinere Fraktionen hilfreich, um die Ratsmitglieder nicht mit der Arbeit in zu vielen Ausschüssen zu überlasten. Sie 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 auf der Liste bereitstehen. Im Falle des Ausscheidens eines Ratsmitgliedes können sich solche Personen schnell in das Mandat einarbeiten.

Für sachkundige Bürgerinnen und Bürger gelten die gleichen Befangenheits- und Unvereinbarkeitskriterien wie bei Ratsmitgliedern – allerdings nur in den Entscheidungsfeldern, die sie im Ausschuss betreffen. Für ihre Tätigkeit erhalten sie Sitzungsgelder und können Verdienstausfall geltend machen. Im Falle ihrer Verhinderung können sachkundige Bürger durch ein Ratsmitglied oder einen vom Rat gewählten persönlichen Vertreter ersetzt werden.

Beratende Mitglieder

Des Weiteren können Räte beratende Mitglieder in die Ausschüsse entsenden. In einigen Gemeindeordnungen wie der nordrhein-westfälischen gibt es dazu genauere Ausführungen. In Nordrhein-Westfalen werden die beratenden Mitglieder als sachkundige Einwohner bezeichnet.

Meist regeln aber die Hauptsatzungen der Kommunen die Anzahl der beratenden Mitglieder, die insgesamt benannt werden, und das Verhältnis, nach welchem die einzelnen Fraktionen und Gruppen benennen und entsenden dürfen. Auch die beratenden Mitglieder müssen vom Gemeinderat gewählt und später verpflichtet werden. Sie werden in einer von der Ausschussbesetzung getrennten Abstimmung benannt. Sie haben zwar die vollen Informationsrechte, die die Sachfragen im Ausschuss betreffen, sind aber vom Antrags- und Stimmrecht ausgeschlossen. Befangenheit oder Unvereinbarkeit trifft auf beratende Mitglieder daher nicht zu.

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

Unabhängig von der Entsendung beratender Mitglieder können Ausschüsse jederzeit Personen oder Organisationen zu ihren Sitzungen hinzuziehen, wenn sie der Meinung sind, dass dies für ihre Meinungs- und Entscheidungsfindung erforderlich ist.

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 der Bürgermeister oder der Wahlleiter 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.

Das Verfahren für die Neubesetzung für ausgeschiedene sachkundige Bürger 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.

7 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.“

Rein rechtlich betrachtet sind Fraktionen freiwillige Vereinigungen von Ratsmitgliedern, die der gleichen Partei oder Wählergruppe angehören. Darüber hinaus ist es möglich, dass sich Einzelmitglieder der Gemeinderäte zu Gruppen oder Fraktionen zusammenschließen. Manche Autoren bezeichnen Fraktionen daher als „nicht-eingetragene Vereine“⁸. Als solche sind sie keine Organe der Kommunalverfassungen, wohl aber Träger von Pflichten und Rechten nach den Gemeindeordnungen.

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 fest und Mindestanforderungen, die durch die innere Verfasstheit der Fraktionen erfüllt werden müssen.

Grundsätzlich sind zur Bildung einer Fraktion mindestens zwei Mitglieder eines Gemeinderates notwendig. Die Mindestzahl kann steigen, wenn es sich um größere Gemeindevertretungen handelt.⁹ Gibt es keine genaueren

Regelungen in den Gemeindeordnungen, bedarf es einer Regelung in der Hauptsatzung einer Kommune bzw. in der Geschäftsordnung des entsprechenden Rates.

Innere Organisation

Die Bildung einer Fraktion erfordert eine demokratische Verfasstheit ihrer Struktur. Einzelne Gemeindeordnungen stellen dies ausdrücklich in eigenen Paragraphen fest, andere lassen es offen. Doch aus dem Grundgesetz sowie Bundesgesetzen lassen sich die Anforderungen ableiten. Dazu gehören:

- Vorsitzende und gegebenenfalls Vorstand müssen gewählt werden.
- Ein Statut legt 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 Nachrückerinnen und Nachrücker auf der jeweiligen Liste zu den Sitzungen eingeladen, um

⁸ Vgl. Knirsch, Hanspeter: a.a.O., S. 94.

⁹ Beispiel NRW: Ab 57 Ratsmitgliedern beträgt die Mindestgröße der Fraktionen drei Mandate; bei Räten über 81 Mitgliedern sind es schon vier Mandate.

Kontinuität im Falle des Ausscheidens eines Ratsmitgliedes 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 und Einwohner zu den Sitzungen dazu.

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 Arbeitskreise, 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, 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 Fraktionskollegen 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 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. 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. Enthält die GO einen solchen Anspruch, benennt sie üblicherweise auch die Kriterien für die Mittelverteilung. Sie richten sich pauschal nach Fraktionsgröße oder werden pro Kopf ausbezahlt.

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 selbst zur 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 in der Regel dem Bürgermeister zur Prüfung vorzulegen.

Öffentlichkeitsarbeit

Politik ohne Öffentlichkeitsarbeit ist in einer Demokratie nicht denkbar und auch nicht sinnvoll. Bürgerinnen und Bürger haben einen Anspruch darauf, über das Handeln derer, die von ihnen gewählt wurden, informiert zu werden. Politikerinnen und Politiker 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 Bürgerinnen und Bürgern 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 werden 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 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.

Das gilt auch für Plattformen wie zum Beispiel „abgeordnetenwatch.de“. Diese richtet seit einiger Zeit auch für Gemeinde- und Stadträte – und zwar für jedes einzelne Mitglied – Seiten ein, über die Bürgerinnen und Bürger Fragen an die Abgeordneten und Gemeinderäte stellen können.

Kein Mitglied eines Parlamentes oder Gemeinderates kann zur Beantwortung verpflichtet werden. Es kann aber auch nicht verhindert werden, dass die eigene Person als Ratsmitglied dort erscheint. Komplettes Ignorieren einer solchen Plattform kann leicht zum Bumerang für lokale Mandatsträgerinnen und -träger werden.

Es sollte daher in einer Fraktion über den Umgang mit neuen Formen der Kommunikation diskutiert und gemeinsam entschieden werden. Nicht jede Frage muss sofort ausführlich beantwortet werden. Gerade ehrenamtliche Ratsmitglieder dürfen sich – freundlich – auf ihre Kernaufgaben in Rat und Ausschüssen berufen. Insbesondere dann, wenn zu einem späteren Zeitpunkt eine wohl durchdachte Antwort folgt.

Susana dos Santos Herrmann

Susana dos Santos Herrmann ist PR-Beraterin, Buchautorin und Mitglied des Rates der Stadt Köln.