



Professionalisierung des kommunalen Ehrenamts

Bearbeitung: Rechtsreferendarin Ann-Kathrin Küsters
 Dr. Martha Leibrandt

Datum: 08.01.2015

Dieses Gutachten hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag der Arbeitsgruppe ‚Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt weiter verbessern‘ erstellen lassen. Das Gutachten wurde durch die Arbeitsgruppe zur Veröffentlichung freigegeben.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	GUTACHTENAUFTRAG	4
B.	EINLEITUNG	5
C.	GUTACHTEN	6
1.	<i>Unterscheidung des kommunalen Aufbaus in Hessen, Bayern und Nordrhein-Westfalen ...</i>	<i>6</i>
2.	<i>Wie erfolgt die Zusammensetzung der kommunalen Vertretungen?.....</i>	<i>7</i>
3.	<i>Inwieweit wird die Arbeit der gewählten Vertretungen ehrenamtlich oder hauptamtlich organisiert?</i>	<i>8</i>
4.	<i>Welche Art und Höhe der Vergütung (Aufwandsentschädigung, Gehalt etc.) gibt es für die gewählten Vertreter/innen?</i>	<i>9</i>
5.	<i>Inwieweit unterscheiden sich die Zuständigkeiten der gewählten Vertretungen?</i>	<i>11</i>
6.	<i>Welche Art von Sitzungen gibt es? Welche Regelungen gibt es zur Häufigkeit der jeweiligen Sitzungen?</i>	<i>16</i>
7.	<i>Gibt es Aussagen dazu, wie viel Zeit die Ausübung eines kommunalen Mandats in Anspruch nimmt?</i>	<i>18</i>
8.	<i>Welche Regelungen gibt es zur Finanzierung der Fraktionen? Gibt es Regelungen zur Geschäftsführung?.....</i>	<i>18</i>
9.	<i>Gibt es Bundesländer, in denen die gewählten Vertretungen weniger ehrenamtlich als in Nordrhein-Westfalen organisiert sind?.....</i>	<i>19</i>
D.	LITERATURVERZEICHNIS	20
E.	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	21

A. Gutachtauftrag

Mit Schreiben vom 14.11.2014 hat die Vorsitzende der Arbeitsgruppe „Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt“, Frau Abgeordnete Lisa Steinmann, den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens beauftragt.

Die Auftraggeberin bittet um einen Vergleich von Vorschriften der Gemeindeordnungen in Hessen, Bayern und Nordrhein-Westfalen zu unterschiedlichen Aspekten zur Professionalisierung des kommunalen Ehrenamts. Es handelt sich konkret um folgende Fragen:

1. Wie unterscheidet sich der kommunale Aufbau in Hessen, Bayern und Nordrhein-Westfalen?
2. Wie erfolgt die Zusammensetzung der kommunalen Vertretungen?
3. Inwieweit wird die Arbeit der gewählten Vertretungen ehrenamtlich oder hauptamtlich organisiert?
4. Welche Art und Höhe der Vergütung (Aufwandsentschädigung, Gehalt, etc.) gibt es für die gewählten Vertreter/innen?
5. Inwieweit unterscheiden sich die Zuständigkeiten der gewählten Vertretungen und der Verwaltungen?
6. Welche Art von Sitzungen gibt es? Welche Regelungen gibt es zur Häufigkeit der jeweiligen Sitzungen?
7. Gibt es Aussagen dazu, wieviel Zeit die Ausübung eines kommunalen Mandats in Anspruch nimmt?
8. Welche Regelungen gibt es zur Finanzierung der Fraktionen? Gibt es Regelungen zur Geschäftsführung?
9. Gibt es weitere Bundesländer, in denen die gewählten Vertretungen weniger ehrenamtlich als in Nordrhein-Westfalen organisiert sind?

B. Einleitung

Ein grundlegendes Fundament des demokratischen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland ist die kommunale Ebene. Die Kreise, Städte und Gemeinden mit ihren Räten, Kreistagen, (Ober-)Bürgermeistern und Landräten verfügen über eigene demokratische Legitimation. Art. 28 GG sowie die jeweiligen Artikel der Landesverfassungen (beispielsweise Art. 78 Landesverfassung NRW, Art. 11 Abs. 2 i.V.m. Art. 83 Landesverfassung Bayern oder Art. 137 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg) gestehen der kommunalen Ebene das Recht zu, ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln.

Die Gemeindeordnungen in allen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland gestalten das Selbstverwaltungsrecht aus. Entsprechend der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und der jeweiligen Landesverfassungen regeln die Gemeindeordnungen die Struktur, den Aufbau, die Zuständigkeit, die Befugnisse sowie die Rechte und Pflichten der kommunalen Organe wie der Verwaltung, der Gemeindevertretung oder des -rates, des Magistrats oder des (Ober-)Bürgermeisters.

Allen Kommunalverfassungen ist die Existenz eines Gemeinderates gemeinsam, dem zentrale, in der jeweiligen Gemeindeordnung verankerte, kommunale Entscheidungen obliegen. Unterschiede gibt es jedoch vereinzelt bei der Ausprägung und Ausgestaltung der hauptamtlichen Ämter.

C. Gutachten

1. Unterscheidung des kommunalen Aufbaus in Hessen, Bayern und Nordrhein-Westfalen

Im Rahmen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern obliegt den Bundesländern die rechtliche Ausgestaltung der Gemeinden. Demnach kann jedes Land über die Regelung seiner Gemeindeordnung als Kommunalverfassung frei entscheiden. Die darin verankerten kommunalen Systeme können sich von Land zu Land teilweise erheblich unterscheiden.

Grundsätzlich können die Verfassungsarten der Gemeinden in der Bundesrepublik in vier Typen von Kommunalverfassungen eingeteilt werden. Zu nennen sind die norddeutsche Ratsverfassung, die süddeutsche Ratsverfassung, die Bürgermeisterverfassung sowie die Magistratsverfassung. Im Zuge der Verfassungsreformbewegungen in den 1990er Jahren hat diese Typeneinteilung jedoch an Bedeutung verloren. Die süddeutsche Ratsverfassung diente damals als Modell für die Reform der kommunalen Verfassungssysteme (mit Ausnahme von Hessen).¹

In Bayern werden die kommunalen Entscheidungen durch zwei Organe getroffen: Die Bürger wählen in einem Turnus von sechs Jahren in unmittelbarer Wahl einen Gemeinderat sowie den (Ober-)Bürgermeister. Der Gemeinderat setzt sich aus dem ersten Bürgermeister sowie den Gemeinderatsmitgliedern zusammen, die gemäß Art. 31 Abs. 2 S. 1 GO Bay² in ehrenamtlicher Eigenschaft gewählt werden.

Kennzeichnend für die süddeutsche Ratsverfassung ist die starke Stellung des hauptamtlichen ersten Bürgermeisters. Er ist in Personalunion zuständig für die drei Führungsfunktionen: Er ist stimmberechtigter Vorsitzender des Rates und der Ausschüsse, Repräsentant und Rechtsvertreter der Gemeinde sowie Chef der Verwaltung. Nach Art. 34 Abs. 1 S. 1 GO Bay ist der erste Bürgermeister Beamter der Gemeinde.

Seit 1999 gilt auch in Nordrhein-Westfalen die süddeutsche Ratsverfassung. Die bis dahin tätige Doppelspitze, die im Sinne der norddeutschen Ratsverfassung aus dem Bürgermeister als Ratsvorsitzendem und dem Gemeindedirektor als Leiter der Verwaltung bestand, wurde in einem Amt und in einer Person, der des hauptamtlichen Bürgermeisters, zusammengefasst. Der Bürgermeister wird direkt von den Bürgern gewählt. Der Rat ist gemäß § 41 Abs. 1 GO NRW³ für alle Angelegenheiten der Gemeinde zuständig, Geschäfte der laufenden Verwaltung gelten nach Absatz 3 als auf den Bürgermeister übertragen, soweit nicht der Rat sich eine Entscheidung vorbehält. Der Rat hat somit ein sogenanntes Rückholrecht, seine zentrale Position ist damit erhalten geblieben.

¹ Information zur politischen Bildung, Heft 242, 11/2006, S. 34.

² kurz für: Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, im Folgenden: GO Bay, in der Fassung vom 22.07.2014.

³ kurz für: Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, im Folgenden: GO NRW, in der Fassung vom 19.10.2013.

Anders gestaltet sich die Verfassung in Hessen. Dort gilt seit gut 50 Jahren die sogenannte Unechte Magistratsverfassung.⁴ Dieser Verfassungstyp beruht auf dem Modell der Gewaltenteilung zwischen der Stadtverordnetenversammlung als Vertretung der Bürgerschaft und dem Magistrat als kollegiales Gremium, dem die Leitung der Verwaltung obliegt. Die Stadtverordnetenversammlung ist ein von den Bürgern gewähltes Kommunalparlament, welches über die wichtigsten Angelegenheiten der Kommune entscheidet. Die laufende Verwaltung wird durch den Magistrat gewährleistet. Dieser setzt sich aus dem Bürgermeister als Vorsitzenden und den haupt- bzw. ehrenamtlichen Beigeordneten zusammen. Seit der Verfassungsreform im Jahr 1991 wird nun der Bürgermeister gemäß § 39 Abs. 1 HGO⁵ direkt von den Bürgern der Gemeinde gewählt. Somit wurde die Position des Bürgermeisters gegenüber dem Gemeindevorstand und der Gemeindevertretung gestärkt. Dagegen werden die Beigeordneten nach § 39a HGO von der Stadtverordnetenversammlung gewählt.

2. Wie erfolgt die Zusammensetzung der kommunalen Vertretungen?

In Hessen können gemäß § 38 Abs. 1 HGO minimal 15 Gemeindevertreter bei Gemeinden bis zu 3.000 Einwohnern gewählt werden. Bei Gemeinden mit mehr als einer Million Einwohnern beträgt die Zahl maximal 105 Gemeindevertreter. Die Gemeindevertretung besteht aus den Gemeindevertretern, den Stadtverordneten. Die Gemeindevertreter können sich zu einer Fraktion zusammenschließen. Dafür muss diese mindestens aus zwei Gemeindevertretern bestehen, § 36a Abs. 1 HGO. Auch eine Fraktion bestimmt einen Vorsitzenden sowie Stellvertreter. Aus ihrer Mitte wählt die Gemeindevertretung gemäß § 57 Abs. 1 HGO einen Vorsitzenden, den Stadtverordnetenvorsteher, sowie einen oder mehrere Vertreter. Nach § 59 S. 1 HGO nimmt der Gemeindevorstand, der Magistrat, an den Sitzungen der Gemeindevertretung teil. Dieser Vorstand wiederum setzt sich nach § 65 Abs. 1 HGO aus dem Bürgermeister als Vorsitzenden des Gemeindevorstandes, aus dem Ersten Beigeordneten und den weiteren Beigeordneten zusammen.

Der bayerische Stadt- bzw. Gemeinderat dagegen besteht aus dem Bürgermeister und den Gemeinderatsmitgliedern. Die Größe des Stadtrates wird durch die jeweiligen Gemeindeordnungen bestimmt. Die Anzahl der zu wählenden Personen richtet sich nach der Größe der jeweiligen Gemeinde. Der kleinste Gemeinderat setzt sich aus 8 Mitgliedern zusammen, in den Großstädten wie Nürnberg oder München sind 70 bzw. 80 Gemeinderatsmitglieder möglich, Art. 31 Abs. 2 GO Bay.

Wie in Bayern setzt sich in Nordrhein-Westfalen der Rat aus den von den Bürgern gewählten Ratsmitgliedern und dem Bürgermeister zusammen, § 40 Abs. 2 GO NRW. Seit der Reform der Gemeindeordnung im Jahr 2007 ist der Bürgermeister gesetzliches Mitglied im Rat. Bis dahin hatte er lediglich ein eingeschränktes Stimmrecht. Die genaue Anzahl der Vertreter richtet sich nach den Vorgaben des § 3 Abs. 2 KWahlG NRW⁶: in Gemeinden mit 5.000 oder weniger Einwohnern können 20 Ratsmitglieder gewählt werden, in Gemeinden mit über 700.000 Einwohnern sind es maximal 90 Vertreter.

⁴ KommJur 2012, 441.

⁵ kurz für: Hessische Gemeindeordnung, im Folgenden: HGO, in der Fassung vom 07.03.2005.

⁶ kurz für: Kommunalwahlgesetz NRW.

3. Inwieweit wird die Arbeit der gewählten Vertretungen ehrenamtlich oder hauptamtlich organisiert?

Nach der Gemeindeordnung in Bayern, festgelegt in Art. 34 Abs. 1 GO Bay, ist der erste Bürgermeister einer Gemeinde Beamter auf Zeit. In Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern ist er berufsmäßiger Bürgermeister. Damit trägt er in kreisfreien Gemeinden bzw. großen Kreisstädten – wie München – die Amtsbezeichnung Oberbürgermeister. Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern haben einen ehrenamtlichen Bürgermeister, sogenannter Ehrenbeamter der Gemeinde, Art. 34 Abs. 2 S. 1 GO Bay. Weitere – in der Regel ein bis zwei – Bürgermeister können aus der Mitte des Gemeinderates für die Dauer der Wahlzeit des Oberbürgermeisters gewählt werden. Grundsätzlich sind diese Bürgermeister gemäß Art. 35 Abs. 1 S. 2 GO Bay ehrenamtliche Bürgermeister. Allerdings kann durch Satzung bestimmt werden, dass sie ebenfalls Beamte auf Zeit sein sollen. Von dieser Möglichkeit hat die Landeshauptstadt München im Rahmen ihrer Hauptsatzung Gebrauch gemacht: § 2 der Hauptsatzung legt fest, dass die zwei weiteren Bürgermeister berufsmäßige Bürgermeister sind.⁷

Außerdem sieht die bayerische Gemeindeordnung in Art. 40 GO Bay neben den von der Bürgerschaft direkt gewählten ehrenamtlichen Ratsmitgliedern berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder vor. Diese können in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern vom Gemeinderat gewählt werden. Sie werden für höchstens sechs Jahre gewählt und sind damit zu Beamten auf Zeit ernannt. Die Wiederwahl ist möglich. Die Landeshauptstadt München beispielsweise hat elf berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder, welche an den Sitzungen der Vollversammlung und den Ausschüssen mit beratender Stimme teilnehmen dürfen. § 39 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Landeshauptstadt München sieht vor, dass diesen berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern die Leitung der Referate der Gemeinde zukommt. Die Aufgabengebiete sowie die Zahl der berufsmäßigen Stadtratsmitglieder werden vom Stadtrat in der Geschäftsverteilung festgelegt.⁸ Die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder besorgen im Auftrag des Oberbürgermeisters innerhalb ihres Geschäftsbereichs die laufenden Angelegenheiten.

Aufgrund der Magistratsverfassung in Hessen sind auch die haupt- und ehrenamtlichen Ämter anders ausgestaltet. Nach § 35 Abs. 2 HGO sind die von den Bürgern gewählten Gemeindevertreter ehrenamtlich Tätige. Der Bürgermeister, der ebenfalls von den Bürgern direkt gewählt wird, ist hauptamtlich tätig, §§ 39 Abs. 1a, 44 Abs. 1 HGO. Der Magistrat, also der hessische Gemeindevorstand, setzt sich aus dem (Ober-)Bürgermeister sowie weiteren Beigeordneten zusammen. Die Geschäftsordnung des Magistrats der Stadt Frankfurt am Main⁹ hat festgelegt, dass die genaue Anzahl der Beigeordneten in der Hauptsatzung festgelegt ist. Die Hauptsatzung¹⁰ ordnet in § 3 S. 2 an, dass neben dem Ober- und dem Bürgermeister

⁷ Vgl. Hauptsatzung der Landeshauptstadt München:
http://www.muenchen.info/dir/recht/1/1_20131017.pdf.

⁸ Vgl. § 39 der Geschäftsordnung des Stadtrates der Landeshauptstadt München:
http://www.muenchen.info/dir/recht/A_StadtratGeschO/A_StadtratGeschO_20140521.pdf

⁹ Vgl. § 1 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Magistrats der Stadt Frankfurt am Main:
http://www.stvv.frankfurt.de/parlis/htmldocs/GO_Magistrat.pdf.

¹⁰ Vgl. Hauptsatzung der Stadt Frankfurt am Main:
<https://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/HauptS.ung.pdf>.

zehn hauptamtliche Beigeordnete und vierzehn ehrenamtliche Beigeordnete gewählt werden.

Diese Handhabung in Frankfurt entspricht der Maßgabe der hessischen Gemeindeordnung: Nach § 44 Abs. 2 HGO sind Beigeordnete ehrenamtlich tätig. Pro Gemeinde sind mindestens zwei zu bestellen. Die Hauptsatzung kann jedoch bestimmen, wie viele Beigeordnete zu wählen sind und wie viele Beigeordnetenstellen hauptamtlich zu besetzen sind. Dabei darf die Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten die Zahl der ehrenamtlichen Beigeordneten nicht übersteigen.

Die Arbeit der gewählten Vertretung in Nordrhein-Westfalen ähnelt der Ausgestaltung in Bayern. Die Bürger wählen im Rahmen der Kommunalwahl den Rat für die kommenden fünf Jahre, § 42 Abs. 1 S. 1 GO NRW. Die Ratsmitglieder sind rein ehrenamtlich tätig. Der Bürgermeister der Gemeinde wird ebenfalls direkt von den Bürgern gewählt, er ist jedoch kommunaler Wahlbeamter, § 62 Abs. 1 S. 1 GO NRW i.V.m. § 119 Abs. 2 LBG NRW¹¹. Demnach ist er hauptamtlich in seiner Gemeinde tätig.¹² Im sogenannten Verwaltungsvorstand, § 70 GO NRW, wird der Bürgermeister von Beigeordneten unterstützt. Die Beigeordneten oder auch Dezernenten werden vom jeweiligen Stadtrat für die Dauer von acht Jahren gewählt, § 71 Abs. 1 GO NRW. Ihr Dienstverhältnis ist wie das Dienstverhältnis eines kommunalen Wahlbeamten als Beamtenverhältnis auf Zeit ausgestaltet. Die genaue Anzahl der Beigeordneten wird auch in der Hauptsatzung der jeweiligen Gemeinde festgelegt.¹³

4. Welche Art und Höhe der Vergütung (Aufwandsentschädigung, Gehalt etc.) gibt es für die gewählten Vertreter/innen?

Für alle gewählten Vertreter eines kommunalen Mandats besteht in § 47 Abs. 1 S. 1 GO NRW ein Rechtsanspruch auf Entschädigungszahlungen. Die gesetzliche Entschädigungsregelung in Nordrhein-Westfalen umfasst sowohl den Ersatz des Verdienstausfalls (bei Selbstständigen als Verdienstausfallpauschale nach Absatz 2) als auch eine angemessene Aufwandsentschädigung, § 47 Abs. 4 Nr. 1 – 3 GO NRW. Weiterhin können die Ratsmitglieder Auslagenersatz und Fahrkostenerstattung begehren. Das Innenministerium hat die Höhe der jeweiligen Geldbeträge und Entschädigungssätze durch Rechtsverordnung einheitlich festgesetzt, § 47 Abs. 6 GO NRW. Diese Entschädigungsverordnung sieht vor, dass eine Aufwandsentschädigung für die Mitglieder kommunaler Vertretungen ausschließlich als monatliche Pauschale oder aber gleichzeitig als monatliche Pauschale und Sitzungsgeld gezahlt werden kann.

¹¹ kurz für: Landesbeamtengesetz Nordrhein-Westfalen.

¹² Plückhahn, GO NRW – Kommentar, § 62, S. 340 ff.

¹³ Plückhahn, GO NRW – Kommentar, § 71, S. 393 ff.

Danach erhalten Ratsmitglieder eine Aufwandsentschädigung entweder

a) ausschließlich als monatliche Pauschale in Gemeinden¹⁴

	monatliche Pauschale
bis 20.000 Einwohner	192,60 Euro
von 20.001 bis 50.000 Einwohnern	263,80 Euro
von 50.001 bis 150.000 Einwohnern	351,60 Euro
von 150.001 bis 450.000 Einwohnern	437,50 Euro
über 450.000 Einwohnern	524,40 Euro

oder

b) gleichzeitig als monatliche Pauschale und Sitzungsgeld¹⁵

	monatliche Pauschale	Sitzungsgeld
bis 20.000 Einwohner	103,60 Euro	17,80 Euro
von 20.001 bis 50.000 Einwohnern	173,80 Euro	17,80 Euro
von 50.001 bis 150.000 Einwohnern	259,60 Euro	17,80 Euro
von 150.001 bis 450.000 Einwohnern	347,50 Euro	17,80 Euro
über 450.000 Einwohner	433,40 Euro	17,80 Euro

Ehrenamtliche Bürgermeister, Fraktionsvorsitzende oder stellvertretende Fraktionsvorsitzende erhalten gem. § 46 GO NRW eine zusätzliche Aufwandsentschädigung. § 3 Abs. 1 Nr. 1 - 5 EntschVO NRW setzt auch diesbezüglich die Höhe der zulässigen Aufwandsentschädigung fest.

In Bayern sieht Art. 20a Abs. 1 S. 1 GO Bay den Anspruch auf eine angemessene Entschädigung für ehrenamtlich tätige Gemeindebürger vor. Ehrenamtlich tätige Gemeindebürger im Sinne dieser Vorschrift sind insbesondere die Gemeinderatsmitglieder, die von Art. 31 Abs. 2 GO Bay erfasst werden. Ihnen räumt Art. 20a Abs. 1 S. 1 GO Bay einen unverzichtbaren und nicht übertragbaren Rechtsanspruch auf angemessene Entschädigung auf der Grundlage einer von der Gemeinde zu erlassenden Satzung (sog. Pflichtsatzung) ein.¹⁶ Die Entschädigungen können in Form von Sitzungsgeldern oder als Monatspauschale gezahlt werden. Die entsprechende Höhe der Zahlung muss in der Satzung festgeschrieben werden.¹⁷ Weitere Ersatzleistungen sind der in Art. 20a Abs. 2 Nr. 1 - 3 GO Bay geregelte Verdienstausschlag, die Verdienstausschlagentschädigung sowie eine Nachteilsentschädigung.

¹⁴ Vgl. § 1 Abs. 2 der Entschädigungsverordnung – EntschVO NRW, Stand: 05.05.2014.

¹⁵ Vgl. § 1 Abs. 2 der Entschädigungsverordnung – EntschVO NRW, Stand: 05.05.2014.

¹⁶ Bay. VGH, 03.04.2008, 4 N 07.1051, juris Rn. 23; Entschädigungssatzung der Landeshauptstadt München: http://www.muenchen.info/dir/recht/1/1_20131017.pdf.

¹⁷ Vgl. § 4 Abs. 1 der Hauptsatzung der Landeshauptstadt München.

In München erhalten ehrenamtliche Stadträtinnen und -räte monatlich eine Entschädigung von 2.291,95 Euro. Die Vorsitzenden der Stadtratsfraktion erhalten 4.524,45 Euro, stellvertretende Fraktionsvorsitzende bekommen 3.408,20 Euro.¹⁸ Beruflich selbstständige Stadträtinnen und -räte erhalten für die Zeit der Teilnahme an Sitzungen der Vollversammlung oder der Ausschüsse eine Verdienstausschüttung in Höhe von 34,10 Euro je volle Stunde Sitzungsdauer. Ehrenamtliche Stadträtinnen und -räte, die keine Verdienstausschüttung erhalten, denen jedoch im beruflichen oder häuslichen Bereich ein Nachteil entsteht, erhalten eine Nachteilsentschädigung in Höhe von 20,17 Euro je Sitzungsstunde. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird der entstandene nachgewiesene Verdienstausschüttung ersetzt.¹⁹ Ehrenamtliche Bürgermeister haben aufgrund von § 56 Abs. 3 KWBG²⁰ ebenfalls einen Anspruch auf Entschädigungszahlungen.

Auch in Hessen haben die Gemeindevertreter einen Anspruch auf Ersatz des Verdienstausschüttung. Dieser ergibt sich aus § 27 Abs. 1 S. 1 HGO. Ebenfalls ausdrücklich geregelt ist der Ersatz von Fahrtkosten, § 27 Abs. 2 HGO. Weiterhin schreibt § 27 Abs. 3 HGO vor, dass die Gemeinden ihren Gemeindevertretern auch eine Aufwandsentschädigung zubilligen können. Diese kann – ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen – als feste Pauschale pro Monat oder als Sitzungsgeld gewährt werden. Nach § 27 Abs. 3 S. 4 HGO besteht die Möglichkeit, dass das Innenministerium durch Rechtsverordnung die Höchstsätze festlegt. Davon ist bislang jedoch noch kein Gebrauch gemacht worden. Vielmehr haben die Gemeinden eigene Entschädigungssatzungen beschlossen. Beispielsweise die Stadt Frankfurt am Main hat für ihre Gemeindevertreter die Höhe des Verdienstausschüttung sowie die Höhe der Aufwandsentschädigungen festgelegt.²¹ Danach betragen Aufwandsentschädigungen für Stadtverordnete 940 Euro, für ehrenamtliche Magistratsmitglieder 940 Euro und für Stadtverordnetenvorsteherinnen und -vorsteher 376 Euro. Diese Aufwandsentschädigungen erhöhen sich für Stadtverordnetenvorsteherinnen und -vorsteher um 645 Euro, für stellvertretende Stadtverordnetenvorsteherinnen und -vorsteher um 258 Euro, für Fraktionsvorsitzende um 516 Euro, für Ausschussvorsitzende um 258 Euro und für ehrenamtliche Magistratsmitglieder um 258 Euro. Daneben werden Verdienstausschüttung mit einem Durchschnittssatz von monatlich 269 Euro sowie Fahr- und Reisekosten nach den Bestimmungen des Hessischen Reisekostengesetzes ersetzt.

5. Inwieweit unterscheiden sich die Zuständigkeiten der gewählten Vertretungen?

In **Nordrhein-Westfalen** ist der Rat der Gemeinde das oberste Willens- und Beschlussorgan, welches im Rahmen der Gesetze zuständig ist für die Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung, soweit diese nicht dem Bürgermeister oder dem Hauptausschuss durch Gesetz bzw. Beschluss des Rates übertragen

¹⁸ Vgl. § 4 Abs. 1 der Hauptsatzung der Landeshauptstadt München.

¹⁹ Vgl. § 4 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 der Hauptsatzung der Landeshauptstadt München.

²⁰ kurz für: Gesetz über kommunale Wahlbeamte.

²¹ Vgl. § 1, § 4 der Satzung über die Entschädigung von ehrenamtlich Tätigen der Stadt Frankfurt vom 29.01.2009: <https://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/EntschS.ung.pdf> .0

worden sind. Nach § 41 Abs. 1 S. 2 GO NRW ist der Rat aufgrund des unentziehbaren Aufgabenkatalogs für folgende Angelegenheiten zuständig:

- die allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll,
- die Wahl der Mitglieder der Ausschüsse und ihrer Vertreter,
- die Wahl der Beigeordneten,
- die Verleihung und die Entziehung des Ehrenbürgerrechts und einer Ehrenbezeichnung,
- die Änderung des Gemeindegebiets, soweit nicht in diesem Gesetz etwas anderes bestimmt ist,
- den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen,
- abschließende Beschlüsse im Flächennutzungsplanverfahren und abschließende Satzungsbeschlüsse auf der Grundlage des Baugesetzbuchs und des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch,
- den Erlass der Haushaltssatzung und des Stellenplans, die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes, die Zustimmung zu überplanmäßigen und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen sowie zu überplanmäßigen und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen, die Festlegung von Wertgrenzen für die Veranschlagung und Abrechnung einzelner Investitionsmaßnahmen,
- die Festsetzung allgemein geltender öffentlicher Abgaben und privatrechtlicher Entgelte,
- die Feststellung des Jahresabschlusses und die Entlastung sowie die Bestätigung des Gesamtabchlusses,
- die teilweise oder vollständige Veräußerung oder Verpachtung von Eigenbetrieben, die teilweise oder vollständige Veräußerung einer unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligung an einer Gesellschaft oder anderen Vereinigungen des privaten Rechts, die Veräußerung eines Geschäftsanteils an einer eingetragenen Kreditgenossenschaft sowie den Abschluss von anderen Rechtsgeschäften im Sinne des § 111 Abs. 1 und 2,
- die Errichtung, Übernahme, Erweiterung, Einschränkung und Auflösung von Anstalten des öffentlichen Rechts gemäß § 114 a, öffentlichen Einrichtungen und Eigenbetrieben, die Bildung oder Auflösung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens gemäß § 27 Abs. 1 bis 3 und 6 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit, die Änderung der Unternehmenssatzung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens sowie der Austritt aus einem gemeinsamen Kommunalunternehmen, die erstmalige unmittelbare oder mittelbare Beteiligung sowie die Erhöhung einer unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligung an einer Gesellschaft oder anderen Vereinigungen in privater Rechtsform, den Erwerb eines Geschäftsanteils an einer eingetragenen Kreditgenossenschaft,
- die Umwandlung der Rechtsform von Anstalten des öffentlichen Rechts gemäß § 114a, öffentlichen Einrichtungen und Eigenbetrieben sowie die Umwandlung der Rechtsform von Gesellschaften, an denen die Gemeinde beteiligt ist, soweit der Einfluss der Gemeinde (§ 63 Abs. 2 und § 113 Abs. 1) geltend gemacht werden kann,
- die Umwandlung des Zwecks, die Zusammenlegung und die Aufhebung von Stiftungen einschließlich des Verbleibs des Stiftungsvermögens,
- die Umwandlung von Gemeindegliedervermögen in freies Gemeindevermögen sowie die Veränderung der Nutzungsrechte am Gemeindegliedervermögen,

- die Übernahme von Bürgschaften, den Abschluss von Gewährverträgen und die Bestellung sonstiger Sicherheiten für andere sowie solche Rechtsgeschäfte, die den vorgenannten wirtschaftlich gleichkommen,
- die Bestellung und Abberufung der Leitung und der Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung sowie die Erweiterung der Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung über die Pflichtaufgaben hinaus,
- die Genehmigung von Verträgen der Gemeinde mit Mitgliedern des Rates, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse sowie mit dem Bürgermeister und den leitenden Dienstkräften der Gemeinde nach näherer Bestimmung der Hauptsatzung,
- die Übernahme neuer Aufgaben, für die keine gesetzliche Verpflichtung besteht,
- die Festlegung strategischer Ziele unter Berücksichtigung der Ressourcen.

Im Einzelnen wird die Kompetenzverteilung durch die vom Rat zu erlassende Hauptsatzung und die Zuständigkeitsverordnung für den Rat und die Ausschüsse spezifiziert.²²

Neben dem Rat ist der Bürgermeister einer Gemeinde das wichtigste Leitorgan der Gemeinde. Die Gemeindeordnung weist ihm folgende Aufgaben zu: Vorsitzender des Rates (§ 40 Abs. 2 S. 4 GO NRW), repräsentativer Vertreter der Gemeinde (§ 40 Abs. 2 S. 1 GO NRW) und Leiter der Verwaltung (§ 62 Abs. 1 S. 2, 3 GO NRW). Als Vorsitzender des Rates obliegen ihm vornehmlich geschäftsführende Aufgaben, beispielsweise:

- Einberufung des Rates, § 47 Abs. 1 S. 1 GO NRW
- Festsetzung der Tagesordnung, § 48 Abs. 1 GO NRW
- Leitung der Verhandlungen, § 51 Abs. 1 GO NRW
- Eröffnung und Schließen der Sitzungen, § 51 Abs. 1 GO NRW
- Unterzeichnung der Sitzungsniederschrift, § 52 Abs. 1 GO NRW
- Hausrecht und Ordnungsgewalt, § 51 Abs. 1 GO NRW
- Unterrichtungspflicht des Rates, § 55 Abs. 1 GO NRW

Des Weiteren hat der Bürgermeister das Recht, gemeinsam mit einem Ratsmitglied Dringlichkeitsentscheidungen zu treffen, § 60 Abs. 1 S. 2 GO NRW. Von besonderer Bedeutung sind auch die Beanstandungsrechte des Bürgermeisters, die in § 54 Abs. 1 S. 1 GO NRW geregelt sind.

Als Leiter der Verwaltung ist der Bürgermeister nach § 62 Abs. 1 S. 2 GO NRW verantwortlich für die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsganges der gesamten Verwaltung. Demnach obliegen ihm folgende Aufgaben:

- Gesetzlicher Vertreter der Gemeinde, § 63 Abs. 1 S. 1 GO NRW
- Vertretung in Organen von juristischen Personen oder Personenvereinigungen, §§ 63 Abs. 2, 113 GO NRW
- Dienstvorgesetzter aller Bediensteten, § 73 Abs. 2 GO NRW

²² Siehe dazu: Hauptsatzung der Landeshauptstadt Düsseldorf vom 26.06.2003: https://www.duesseldorf.de/stadtrecht/1/17/17_001.shtml (vgl. § 16 der Hauptsatzung);

Zuständigkeitsverordnung der Landeshauptstadt Düsseldorf vom 27.01.2000: https://www.duesseldorf.de/stadtrecht/1/17/17_003.shtml (Zuständigkeit des Rates vgl. § 1 der Zuständigkeitsverordnung, Zuständigkeit der Ausschüsse vgl. § 2 ff. der Zuständigkeitsverordnung).

- Umfassende Entscheidungskompetenz in Personalangelegenheiten, § 73 Abs. 3 S. 1 GO NRW

In **Hessen** beschließt die Gemeindevertretung gem. § 50 Abs. 1 S. 1 HGO über die Angelegenheiten der Gemeinde, soweit sich aus der Gemeindeordnung nicht etwas anderes ergibt. Die hessische Gemeindeordnung hat ebenfalls ausschließliche Zuständigkeiten in § 51 HGO geregelt, die von der Gemeindevertretung nicht übertragen werden können:

- die allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll,
- die aufgrund der Gesetze von der Gemeindevertretung vorzunehmenden Wahlen,
- die Verleihung und Aberkennung des Ehrenbürgerrechts und einer Ehrenbezeichnung,
- die Änderung der Gemeindegrenzen,
- die Aufstellung von allgemeinen Grundsätzen für die Anstellung, Beförderung, Entlassung und Besoldung der Beamten, Angestellten und Arbeiter der Gemeinde im Rahmen des allgemeinen Beamten- und Arbeitsrechts,
- den Erlass, die Änderung und Aufhebung von Satzungen,
- den Erlass der Haushaltssatzung und die Festsetzung des Investitionsprogramms,
- die Zustimmung zu überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben nach näherer Maßgabe der §§ 100 und 114g,
- die Beratung der Jahresrechnung (§ 112) oder des Jahresabschlusses (§ 114s) und die Entlastung des Gemeindevorstands,
- die Festsetzung öffentlicher Abgaben und privatrechtlicher Entgelte, die für größere Teile der Gemeindebevölkerung von Bedeutung sind,
- die Errichtung, Erweiterung, Übernahme und Veräußerung von öffentlichen Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen sowie die Beteiligung an diesen,
- die Umwandlung der Rechtsform von Eigenbetrieben oder wirtschaftlichen Unternehmen, an denen die Gemeinde beteiligt ist,
- die Änderung des Zwecks und die Aufhebung einer Stiftung sowie die Entscheidung über den Verbleib des Stiftungsvermögens,
- die Umwandlung von Gemeindegliedervermögen oder Gemeindegliederklassenvermögen in freies Gemeindevermögen sowie die Veränderung der Nutzungsrechte am Gemeindegliedervermögen oder Gemeindegliederklassenvermögen,
- die Übernahme von Bürgschaften, den Abschluss von Gewährverträgen und die Bestellung anderer Sicherheiten für Dritte sowie solche Rechtsgeschäfte, die den vorgenannten wirtschaftlich gleichkommen,
- die Zustimmung zur Bestellung des Leiters des Rechnungsprüfungsamts sowie die Erweiterung der Aufgaben des Rechnungsprüfungsamts über die in § 131 genannten hinaus,
- die Genehmigung der Verträge von Mitgliedern des Gemeindevorstands oder von Gemeindevertretern mit der Gemeinde im Falle des § 77 Abs. 2,
- die Führung eines Rechtsstreits von größerer Bedeutung und den Abschluss von Vergleichen, soweit es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt,
- die Übernahme neuer Aufgaben, für die keine gesetzliche Verpflichtung besteht.

Der Gemeindevorstand in Hessen ist die Verwaltungsbehörde der Gemeinde. § 66 Abs. 1 HGO legt fest, dass der Vorstand nach den Beschlüssen der Gemeindevertretung im Rahmen der bereitgestellten Mittel die laufende Verwaltung der Gemeinde besorgt. Er hat insbesondere

- die Gesetze und Verordnungen sowie die im Rahmen der Gesetze erlassenen Weisungen der Aufsichtsbehörde auszuführen,
- die Beschlüsse der Gemeindevertretung vorzubereiten und auszuführen
- die ihm nach diesem Gesetz obliegenden und die ihm von der Gemeindevertretung allgemein oder im Einzelfall zugewiesenen Gemeindeangelegenheiten zu erledigen,
- die öffentlichen Einrichtungen und wirtschaftlichen Betriebe der Gemeinde und das sonstige Gemeindevermögen zu verwalten,
- die Gemeindeabgaben nach den Gesetzen und nach den Beschlüssen der Gemeindevertretung auf die Verpflichteten zu verteilen und ihre Beitreibung zu bewirken sowie die Einkünfte der Gemeinde einzuziehen,
- den Haushaltsplan und das Investitionsprogramm aufzustellen, das Kassen- und Rechnungswesen zu überwachen,
- die Gemeinde zu vertreten, den Schriftwechsel zu führen und die Gemeindeurkunden zu vollziehen.

Nach § 70 Abs. 1 HGO ist der Bürgermeister als Vorsitzender des Gemeindevorstandes mit den geschäftsführenden Aufgaben betraut: Er bereitet die Beschlüsse vor, führt sie aus, leitet und beaufsichtigt den Geschäftsgang der gesamten Verwaltung und sorgt für einen geregelten Ablauf der Verwaltungsgeschäfte.

Laufende Verwaltungsangelegenheiten, sofern sie nicht aufgrund gesetzlicher Vorschrift oder Weisung des Bürgermeisters zur Entscheidung des ganzen Gemeindevorstandes bestimmt sind, werden vom Bürgermeister bzw. den zuständigen Beigeordneten selbstständig erledigt, § 70 Abs. 2 HGO. Hinsichtlich der Personalangelegenheiten obliegt die Entscheidungskompetenz dem Gemeindevorstand als Ganzem. Der Bürgermeister ist nur Dienstvorgesetzter aller Beamten und Arbeitnehmer der Gemeinde mit Ausnahme der Beigeordneten, § 73 Abs. 1, 2 HGO.

In **Bayern** wird die Gemeinde grundsätzlich durch den Gemeinderat verwaltet, Art. 29 GO Bay. Allerdings kann der Gemeinderat die Verwaltung bestimmter Geschäftszweige oder die Erledigung einzelner Angelegenheiten den beschließenden Ausschüssen, den sog. Gemeindesenaten, übertragen, Art. 32 Abs. 2 GO Bay. Nicht übertragbar ist jedoch der folgende Aufgabenkatalog des Gemeinderates:

- die Beschlussfassung über Angelegenheiten, zu deren Erledigung die Gemeinde der Genehmigung bedarf,
- der Erlass von Satzungen und Verordnungen, ausgenommen alle Bebauungspläne und alle sonstige Satzungen nach den Vorschriften des Ersten Kapitels des Baugesetzbuchs sowie alle örtlichen Bauvorschriften im Sinn des Art. 81 BayBO²³, auch in den Fällen des Art. 81 Abs. 2 BayBO,

²³ kurz für: Bayerische Bauordnung.

- die Beschlussfassung über die allgemeine Regelung der Bezüge der Gemeindebediensteten und über beamten-, besoldungs-, versorgungs- und disziplinarrechtliche Angelegenheiten der Bürgermeister und der berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder, soweit nicht das Gesetz über kommunale Wahlbeamte oder das Bayerische Disziplinargesetz etwas anderes bestimmen,
- die Beschlussfassung über die Haushaltssatzung und über die Nachtragshaushaltssatzungen (Art. 65 und 68),
- die Beschlussfassung über den Finanzplan (Art. 70),
- die Feststellung der Jahresrechnung und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe und der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen sowie die Beschlussfassung über die Entlastung (Art. 102),
- Entscheidungen über gemeindliche Unternehmen im Sinn von Art. 96,
- die hinsichtlich der Eigenbetriebe dem Gemeinderat im Übrigen vorbehaltenen Angelegenheiten (Art. 88),
- die Bestellung und die Abberufung des Leiters des Rechnungsprüfungsamts sowie seines Stellvertreters,
- die Beschlussfassung über Änderungen von bewohntem Gemeindegebiet.

Gem. Art. 32 Abs. 3 GO Bay erledigen die Gemeindesenate die ihnen übertragenen Angelegenheiten an Stelle des Gemeinderates.

Die Verwaltung der Gemeinde nach Art. 29 GO Bay obliegt nur so lange dem Gemeinderat, wie nicht der erste Bürgermeister zuständig ist. Die Zuständigkeiten des ersten Bürgermeisters sind in Art. 37 GO Bay geregelt. Demnach erledigt er in eigener Verantwortlichkeit:

- die laufenden Angelegenheiten, die für die Gemeinde keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen,
- die den Gemeinden durch ein Bundesgesetz oder auf Grund eines Bundesgesetzes übertragenen hoheitlichen Aufgaben in Angelegenheiten der Verteidigung einschließlich des Wehrersatzwesens und des Schutzes der Zivilbevölkerung, soweit nicht für haushalts- oder personalrechtliche Entscheidungen der Gemeinderat zuständig ist,
- die Angelegenheiten, die im Interesse der Sicherheit der Bundesrepublik oder eines ihrer Länder geheim zu halten sind.

Weiterhin führt er auch die Dienstaufsicht über die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Gemeinde, Art. 37 Abs. 4 GO Bay. Ihm obliegen nach Art. 46 GO Bay ebenfalls die geschäftsführenden Aufgaben, die der Vorsitz des Gemeinderates mit sich bringt.

6. Welche Art von Sitzungen gibt es? Welche Regelungen gibt es zur Häufigkeit der jeweiligen Sitzungen?

Die Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen sieht vor, dass jede Gemeinde das Recht hat, Ausschüsse zu bilden zu dürfen, § 57 Abs. 1 GO NRW. Daneben tritt jedoch die Pflicht, Ausschüsse bilden zu müssen, § 57 Abs. 2 GO NRW. Zu den Pflichtausschüssen gehören der Hauptausschuss, der Finanzausschuss sowie ein Rechnungsprüfungsausschuss. An diesen Ausschusssitzungen dürfen nach § 58

Abs. 3 S. 1 i.V.m. § 59 GO NRW nur gewählte Ratsmitglieder teilnehmen, sachkundige Bürger sind nicht zugelassen.²⁴

Weiterhin schreibt auch das Kommunalwahlgesetz in Nordrhein-Westfalen die Bildung eines Wahlausschusses sowie eines Wahlprüfungsausschusses vor, §§ 2, 40 Abs. 1 KWG NRW²⁵. Sofern eine Gemeinde Eigenbetriebe führt, hat sie auch einen Werks- bzw. Betriebsausschuss zu bilden, § 114 Abs. 3 GO NRW. Neben diesen Ausschüssen können auf freiwilliger Grundlage weitere Ausschüsse für die verschiedensten Aufgabengebiete gegründet werden. Dazu gehören beispielsweise der Kultur- und Bildungsausschuss, der Sozialausschuss, der Planungs- und Bauausschuss. Die Ausschusssitzungen dienen der Entlastung des Rates, damit dieser sich auf die Beratung und Beschlussfassung von wichtigen Themen konzentrieren kann, aber teilweise auch der Vorberatung von Fach- oder Detailfragen.²⁶ Nach § 47 Abs. 1 GO NRW kommen neben die zahlreichen Ausschusssitzungen auch noch regelmäßige Ratssitzungen hinzu. Der Rat tritt so oft zusammen, wie es die Geschäftslage erfordert, jedoch soll er wenigstens alle zwei Monate einberufen werden.²⁷

Die Fraktionssitzungen sind neben Rats- und Ausschusssitzungen der maßgebliche Bestandteil der kommunalpolitischen Tätigkeit. Regelmäßig finden in den Kommunen zwischen zwei oder drei Sitzungen pro Monat statt, in den größeren Städten wird an dem Turnus von vier Fraktionssitzungen pro Monat festgehalten.

In Bayern bestimmen Art. 32 Abs. 1 und Abs. 2 GO Bay, dass die Gemeinderäte vorberatende Ausschüsse bzw. beschließende Ausschüsse, die Gemeindesenate, bilden können. Sogenannte Pflichtausschüsse sind in der bayerischen Gemeindeordnung nicht vorgesehen. Für die Bereiche des Vorbehaltskatalogs in Art. 32 Abs. 1 GO Bay, d.h. für diejenigen Themen, die nicht auf die Gemeindesenate übertragen werden können, besteht eine ausschließliche Zuständigkeit des Gemeinderates. Nach Art. 46 Abs. 2 GO Bay ist der erste Bürgermeister für die Geschäftsleitung des Gemeinderates zuständig. Die Einberufung der Gemeinderatssitzungen steht in seinem Ermessen, er muss den Gemeinderat allerdings unverzüglich einberufen, wenn ein Viertel der ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder dies verlangt. Der Stadtrat in München hat in § 47 Abs. 1 seiner Geschäftsordnung²⁸ festgelegt, dass Sitzungen der Vollversammlung und der Ausschüsse in einem dreiwöchigen Turnus oder nach Bedarf stattfinden.

Nach der hessischen Gemeindeordnung besteht wie auch in Bayern und Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit, vorberatende und beschließende Ausschüsse zu bilden. Dies sieht § 62 Abs. 1 S. 1 und S. 3 HGO vor. Anders als in Bayern ist zwingend jedoch ein Finanzausschuss zu bilden, § 62 Abs. 1 S. 2 HGO. Darüber hinaus bestimmt § 51 HGO die ausschließlichen Zuständigkeiten der Gemeindevertretung, die nicht übertragbar sind.

Wie auch in Nordrhein-Westfalen tritt die Gemeindevertretung so oft zusammen, wie es die laufenden Geschäfte erfordern, mindestens jedoch alle zwei Monate, § 56

²⁴ Plückhahn, GO NRW – Kommentar, § 57, S. 323.

²⁵ kurz für: Kommunalwahlgesetz Nordrhein-Westfalen.

²⁶ BVerwG NVwZ-RR 1988, 42; NVwZ 1993, 375, 376.

²⁷ Plückhahn, GO NRW – Kommentar, § 47, S. 257.

²⁸ Vgl. Geschäftsordnung des Stadtrates der Landeshauptstadt München:

http://www.muenchen.info/dir/recht/A_StadtratGeschO/A_StadtratGeschO_20140521.pdf.

Abs. 1 HGO. Die Stadt Frankfurt am Main hat beispielsweise die Zahl der (ersatzpflichtigen) Fraktionssitzungen für die Stadtverordnetenversammlung auf 150 Sitzungen pro Jahr festgelegt.²⁹

Neben den Sitzungen der Gemeindevertretung sowie der Ausschüsse finden in regelmäßigen Abständen auch Sitzungen der Fraktionen in der Gemeindevertretung statt, § 36a Abs. 1 S. 5 HGO.

7. Gibt es Aussagen dazu, wie viel Zeit die Ausübung eines kommunalen Mandats in Anspruch nimmt?

Der Zeitaufwand für die Ausübung eines kommunalen Mandats hängt maßgeblich von der eigenen Position in der gewählten Vertretung sowie von dem ganz persönlichen Engagement ab, das jedes einzelne Mitglied in die Ausübung seines Mandats investiert bzw. investieren möchte. Der Zeitaufwand eines Ratsmitglieds ohne zusätzliche Verpflichtungen ist sicherlich geringer als der Zeitaufwand von Fraktionsvorsitzenden oder stellvertretenden Bürgermeistern. Aufgrund dieser Umstände ist es schwer, verallgemeinerungsfähige Angaben hinsichtlich des Zeitaufwandes zu machen.

Grundsätzlich ist etwa in Nordrhein-Westfalen mit der Wahl in den Stadtrat gleichzeitig eine Garantie der Ausübung des Ratsmandats verbunden. In § 44 Abs. 2 GO sieht die Gemeindeordnung einen Freistellungsanspruch vor. Jedoch bleibt die Tätigkeit als Ratsmitglied ein Ehrenamt, sodass die Mitglieder gehalten sind, ihre Mandatsausübung so weit wie möglich in den Freizeitbereich zu verlagern.

Zur Veranschaulichung kann eine Umfrage der Kommunalpolitischen Vereinigung NRW aus den Jahren 2005 und 2009 herangezogen werden, in der die Befragten zum aufgewendeten Zeitaufwand befragt wurden. Grundsätzlich wird der Zeitaufwand zur Mandatsausübung von der konkreten Funktion des Mandatsträgers sowie den örtlichen Strukturen abhängig sein. Rund 39 % der Befragten wendete zwischen 6 und 10 Stunden pro Woche auf, um der Mandatsarbeit nachzugehen. Gut 86 % wendeten zwischen 1 und 15 Stunden pro Woche auf. Die verbleibenden 13 % investierten zwischen 16 und 25 Stunden pro Woche.³⁰

8. Welche Regelungen gibt es zur Finanzierung der Fraktionen? Gibt es Regelungen zur Geschäftsführung?

§ 56 Abs. 3 GO NRW begründet für Fraktionen wie auch für Gruppen einen Anspruch auf Zuwendungen aus Haushaltsmitteln zu den Sach- und Personalkosten für die Geschäftsführung. Nach dem Gesetzeswortlaut ist ein Anspruch hinsichtlich des „Ob“ der Zuwendungen begründet, die Bestimmung der genauen Höhe der Zuwendung obliegt dem pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde.³¹ Die konkrete Festlegung erfolgt daher entweder durch einen Ratsbeschluss oder durch einen Passus in der Hauptsatzung.

²⁹ Vgl. § 2 der Satzung über die Entschädigung von ehrenamtlich Tätigen der Stadt Frankfurt vom 29.01.2009: <https://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/EntschS.ung.pdf>.

³⁰ Kleebaum/Smith, Das kommunale Mandat, S. 145 ff.

³¹ OVG Münster, NVwZ-RR 2003, 376; VG Düsseldorf, NVwZ-RR 2012, 364.

Bei der Festlegung des Finanzierungssystems hat die jeweilige Gemeinde den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Als Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes in Form des Grundsatzes der Chancengleichheit ist es nicht verboten, die Höhe der Zuwendungen an Fraktionen in Abhängigkeit von deren Mitgliederzahl zu staffeln.³² Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat entschieden: Eine Differenzierung nach der Anzahl der in einer Fraktion zusammengeschlossenen Ratsmitglieder ist sachgerecht, weil sie sich an der typischerweise vorzufindenden Bedarfslage der Fraktionen und an deren kommunalverfassungsrechtlicher Funktion orientiert. Diese Funktion besteht in der Bündelung und Koordinierung der Arbeit des Rates und seiner Ausschüsse. Sowohl der Sach- als auch der Personalaufwand, den diese Koordinierung erfordert, hängt zumindest zu einem erheblichen Teil von der Zahl der Ratsmitglieder ab, deren Meinungsbildung und Entscheidung zu bündeln ist. Nicht nur die Kosten für Papier, Porto, Telefon und Ähnliches (Sachaufwand), sondern auch der Zeitaufwand der Fraktionsangestellten für die Vor- und Nachbereitung sowie Protokollierung von Sitzungen, für das Formulieren von Pressemitteilungen und deren Versenden an die Medien steigt und sinkt regelmäßig mit der Anzahl der Personen, deren Arbeit zu koordinieren ist.³³

Dem Fraktionsgeschäftsführer obliegt die Aufgabe, für den ordnungsgemäßen buchungstechnischen Ablauf und die korrekte Verwendung Sorge zu tragen.

Grundsätzlich gelten für die Zu- und Verwendung von kommunalen Haushaltsmitteln strenge Regelungen. Nach § 56 Abs. 3 S. 2 GO NRW sind die öffentlichen Zuwendungen haushaltsrechtlich darzustellen. In der Regel erfolgt dies in einer gesonderten Anlage zum Haushaltsplan. Des Weiteren haben die Fraktionen besondere Nachweise über die genaue Art der Verwendung zu führen, die direkt dem (Ober-)Bürgermeister zuzuleiten sind, § 56 Abs. 3 S. 3 GO NRW.

Die hessische Gemeindeordnung sieht in § 36a Abs. 4 HGO wie auch in Nordrhein-Westfalen vor, dass den Fraktionen Mittel aus dem Haushalt für die sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung zu gewähren sind.

Regelungen zur Finanzierung der Fraktionen und zu deren Geschäftsführung sieht die Gemeindeordnung in Bayern nicht vor.

9. Gibt es Bundesländer, in denen die gewählten Vertretungen weniger ehrenamtlich als in Nordrhein-Westfalen organisiert sind?

Nahezu alle Bundesländer haben ein ähnliches System, wie ihre gewählten Vertretungen ausgestaltet sind. Lediglich die Stadtstaaten weisen Besonderheiten auf, da sie zugleich Volksvertretung für das Land wie auch die Stadt sind. Damit sind die Abgeordneten in Berlin oder die Mitglieder der Bürgerschaften in Bremen oder Hamburg in einem sog. Teilzeitparlament tätig. In Berlin gibt es seit längerem Überlegungen, aus dem Abgeordnetenhaus ein Vollzeitparlament zu machen. Im Gegensatz zu den Kommunalvertretungen erhalten die Abgeordneten oder Mitglieder der Bürgerschaften in den Stadtstaaten Diäten sowie ggf. weitere Pauschalen für Büro- und Mitarbeiterkosten.

³² VG Düsseldorf, NVwZ-RR 2012, 364, 365.

³³ VG Düsseldorf, NVwZ-RR 2012, 364, 365.

D. Literaturverzeichnis

Held, Friedrich Wilhelm/ Winkel, Johannes, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Auflage 2009.

Kleerbaum, Klaus-Viktor/Smith, Stephan, Das kommunale Mandat, Leitfaden für Rats-, Kreistags- und Bezirksvertretungsmitglieder, 3. Auflage 2009.

Prof. Dr. Wehling, Hans-Georg, in: Information zur politischen Bildung, Heft 242, Kommunalpolitik, Stand: November 2006.

E. Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BayBO	Bayerische Bauordnung
EntschVO NRW	Entschädigungsverordnung Nordrhein-Westfalen
GG	Grundgesetz
GO Bay	Gemeindeordnung für das Land Bayern
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
HGO	Hessische Gemeindeordnung
i.V.m.	in Verbindung mit
KWahlG NRW	Kommunalwahlgesetz Nordrhein-Westfalen
KWBG	Gesetz über kommunale Wahlbeamte
KWG NRW	Kommunalwahlgesetz Nordrhein-Westfalen
LBG NRW	Landesbeamtengesetz Nordrhein-Westfalen
S.	Satz
sog.	sogenannte/r