



**FRIEDRICH NAUMANN  
STIFTUNG** Für die Freiheit.



# **PRAXIS- LEITFADEN KOMMUNAL- POLITIK NIEDERSACHSEN**

Dr. Silke Fricke

**FOKUS**

# Impressum

## Herausgeberin

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

/freiheit.org

/FriedrichNaumannStiftungFreiheit

/FNFreiheit

## Autorin

Dr. Silke Fricke, Allgemeine Vertreterin des Bürgermeisters in Bremervörde

## Redaktion

Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit  
Dr. Dirk Assmann, Referent für Innovationsräume und Urbanisierung

## Produktion

COMDOK GmbH

## Kontakt

Telefon +49 30 220126-34

Telefax +49 30 690881-02

E-Mail [service@freiheit.org](mailto:service@freiheit.org)

## Stand

September 2021

## Hinweis zur Nutzung dieser Publikation

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

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

# Inhalt

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

# Vorwort

*„Wir haben praktische Politik betrieben, auf dieser Grundlage ist unsere Partei gewachsen, eine andere Grundlage ist für eine politische Partei, welche wirken will, gar nicht denkbar.“*  
So stellte der Namenspatron der liberalen Landesstiftung in Niedersachsen, Rudolf von Bennigsen, fest.

In der Tat kann man die Bedeutung der kommunalen Ebene für das Funktionieren einer föderalen und damit dezentral organisierten parlamentarischen Demokratie nicht häufig genug hervorheben. Hier geht Politik in Praxis über und betrifft den Bürger unmittelbar. Positiv wirksam zu sein ist das Ziel der Kommunalpolitik.

Die Rudolf-von-Bennigsen-Stiftung mit Sitz in Hannover betreibt in Kooperation mit der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit in ganz Niedersachsen deshalb intensiv liberale kommunalpolitische Bildung. Dies geschieht in mehrtägigen Fachseminaren und Trainings sowie in variantenreichen Tages- und Abendveranstaltungen im ganzen Bundesland. Neben der Behandlung kommunalpolitischer Fachthemen zählen intensive politische Management-Seminare, etwa zur Verbandsarbeit und Strategiebildung vor Ort, zur Social Media-Arbeit in der Kommune oder zur Organisation von politischen Kampagnen, zu den Angeboten der Stiftungen. Wir wollen die zahlreichen in der Kommunalpolitik ehrenamtlich Engagierten und Verantwortlichen, die sich z.B. als Gemeinderats- und Kreistagsmitglieder oder als sachkundige Einwohner für ihre Stadt einsetzen, rhetorisch, medial und strategisch unterstützen. Die zunehmend komplexer werdenden Erfordernisse des eigenen (partei-) politischen Gestaltens, Entscheidens und Überzeugens vor Ort kann man nur durch erhöhte Professionalität erfüllen. Wir, als liberale Stiftungen, stärken Kommunalpolitiker/innen in Präsenzveranstaltungen und in digitalen Bildungsangeboten.

Ein wichtiges Instrument unserer Bildungsarbeit sehen wir darüber hinaus in einem Nachschlagewerk, das wir insbesondere neu gewählten Kommunalpolitikern für ihre Arbeit an die Hand geben möchten. Wir danken Dr. Silke Fricke, Erste Stadträtin der Stadt Bremervörde, dafür, dass sie den vorliegenden „Praxisleitfaden Kommunalpolitik“, der ursprünglich von Karl Peter Brendel, Staatssekretär a.D., für Nordrhein-Westfalen verfasst worden war, für Niedersachsen adaptiert hat.



Patrick Döring  
Vorsitzender des Vorstands  
der Rudolf-von-Bennigsen Stiftung



Lone Zumbrock  
Geschäftsführerin  
der Rudolf-von-Bennigsen-Stiftung

# Einleitung

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

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

Wissen und Weisheit kommen nicht mit dem Mandat, Sie sollten sich informieren und Grundkenntnisse erwerben oder vertiefen. Ganz ohne Arbeit geht es natürlich nicht, aber Spaß soll das Mandat und auch der Leitfaden machen.

In Niedersachsen gibt es sehr viele und sehr unterschiedliche Kommunalvertretungen. Wenn beispielsweise von Gemeinden gesprochen wird, sind damit meistens auch Städte, Landkreise und Samt- oder Mitgliedsgemeinden gemeint. Auch wenn die Regeln für alle Gemeinden gleich sind, ist die Ausformung in der Praxis doch sehr unterschiedlich. Manches hängt von der Größe der Gemeinde ab, Hannover ist beispielsweise anders als Bremerförde. Die Gemeinden haben nicht nur unterschiedliche Aufgaben, sondern oft auch ihre eigene Arbeitsweise. 943 Gemeinden in Niedersachsen sind jeweils einzigartig, nicht nur nach eigenem Verständnis, sondern ein bisschen auch in der Wirklichkeit. Bitte denken Sie daran, wenn Sie das Gefühl haben, dass ich ganz neben der Realität in Ihrer Gemeinde schreibe.

Der Leitfaden soll Neueinsteigerinnen und Neueinsteigern sowie „alten Hasen“ hilfreich sein. Wenn Sie auf Bekanntes und Selbstverständliches stoßen, freuen Sie sich, dass es für Sie so ist und nehmen Sie es als Bestätigung, für andere ist es vielleicht neu.

Der Leitfaden startet mit dem Wahltag und richtet sich – soweit möglich – nach dem zeitlichen Ablauf nach der Wahl<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dieser Praxisleitfaden orientiert sich zu großen Teilen am Praxisleitfaden Kommunalpolitik NRW von Karl Peter Brendel. Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen weisen viele kommunalpolitische Gemeinsamkeiten auf. Gleichzeitig existieren jedoch auch einige grundlegende Unterschiede, die einen individuellen Leitfaden für Niedersachsen notwendig machen.

# 1 Gewählt – und was nun?

## Was brauchen Sie:

- Eine aktuelle Fassung der Kommunalverfassung
- Die Hauptsatzung der Gemeinde
- Die Geschäftsordnung des Rates und der Ausschüsse

Hauptsatzung und Geschäftsordnung finden Sie entweder auf der Homepage der Gemeinde oder im jeweiligen Ratsinformationssystem. Gesetzestexte finden Sie online unter [www.nds-voris.de](http://www.nds-voris.de).

### Tipp

- 1 Sprechen Sie mit erfahrenen Kolleginnen und Kollegen im zukünftigen Rat. Wenn es keine gibt, weil alle neu sind oder Sie ein Einzelmandat haben, sprechen Sie mit der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister oder dem Allgemeinen Vertreter bzw. der Allgemeinen Vertreterin. Die Verwaltung ist nicht Ihr Feind.
- 2 Machen Sie gegebenenfalls zu Beginn gleich einen Termin aus. Neben einem (möglicherweise) ersten Kennenlernen können Sie klären, ob Sie sich in Zukunft auch direkt an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Verwaltung wenden dürfen.

Abb. 1 | Die Rolle der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters



Quelle: eigene Darstellung

## 2 Erste Praxisinformationen für Ratsmitglieder

### Was ist ein Ratsmitglied?

Der Rat<sup>2</sup> ist kein Parlament, auch wenn sich die parlamentarischen Gepflogenheiten immer mehr ausbreiten; in Großstädten mehr als auf dem Lande. Ein wichtiges Postulat der Kommunalpolitik sollte „die Einheit von Politik und Verwaltung“ sein und ein Ratsmitglied wäre dann Teil der Gemeindeverwaltung. Die Realität ist – leider – oft anders. Viele Räte spielen „örtlicher Bundestag“ mit allen Varianten, die in den „richtigen“ Parlamenten auch viele Beteiligte nerven. Das sollte vermieden werden.

Ratsmitglieder üben ihre Tätigkeit im Rahmen der Gesetze nach ihrer freien, nur durch Rücksicht auf das öffentliche Wohl geleiteten Überzeugung aus (§ 54 Abs. 1 S. 1 NKomVG<sup>3</sup>). Sie sind damit in ihrer Tätigkeit nicht an Aufträge und Weisungen gebunden. Sie sind verpflichtet, ausschließlich nach dem Gesetz in ihrer freien Überzeugung zu handeln. Daran sollte immer gedacht werden.

### Was passiert direkt nach der Wahl?

Die Kommune informiert über das Ergebnis der Wahl und wendet sich dazu mit den erforderlichen Informationen an die Gewählten. Niemand ist zur Annahme der Wahl verpflichtet, man kann jetzt und auch später verzichten. Das ist aber grundsätzlich nicht der Sinn der Kandidatur.

#### Tipp

Es sollte nicht auf die Mitteilung des Wahlergebnisses gewartet werden. Schon – oder auch spätestens – am Wahlabend werden erste Pflöcke eingeschlagen, und da sollten Sie dabei sein. Hierbei geht es insbesondere um Verhandlungen mit anderen Parteien, wenn das Wahlergebnis dies hergibt. Es geht aber auch um die Arbeit der zukünftigen Fraktion nebst Aufgabenverteilung in den Gremien. Falls es in der Kommune zur Stichwahl um das Amt der oder des Hauptverwaltungsbeamten kommt, ist auch dies Anlass zu Beratungen und Aktivitäten.

<sup>2</sup> Der Einfachheit halber spreche ich vom „Rat“. In der NKomVG wird die Begrifflichkeit der Vertretung genutzt, worunter alle Räte wie bspw. Stadt- oder Samtgemeinderat in Niedersachsen fallen. Wichtigste Organe neben dem Rat sind der oder die Hauptverwaltungsbeamte, also der Bürgermeister, die Bürgermeisterin oder der Landrat, die Landrätin, und der Hauptausschuss, welcher gemäß § 7 NKomVG beispielsweise für Gemeinden als Verwaltungsausschuss definiert wird.

<sup>3</sup> NKomVG steht für Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz.

### Wie ist die Entlohnung geregelt?

Für die Tätigkeit in der Kommunalpolitik gibt es kein Gehalt oder eine Diät, sondern eine Entschädigung (§ 55 NKomVG), da es sich bei der Wahrnehmung eines Ratsmandats um ein Ehrenamt handelt. Es gibt einen Anspruch auf Ersatz von Auslagen, einschließlich der Aufwendungen für eine Kinderbetreuung oder eines nachgewiesenen Verdienstaufschlags (§ 44 Abs. 1 NKomVG). Die Entschädigung kann nach Maßgabe einer Satzung ganz oder teilweise pauschal gewährt und dabei ganz oder teilweise als Sitzungsgeld gezahlt sowie für besondere Funktionen wie z.B. Fraktionsvorsitz erhöht werden; sie muss angemessen sein (§ 55 Abs. 1 S. 3 NKomVG).

#### Hinweis

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

### Wie sollte man mit Anfeindungen umgehen?

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

### Wie ist die Freistellung geregelt?

Ratsmitglieder haben gegenüber dem Arbeitgeber bzw. Dienstherrn einen Freistellungsanspruch und entsprechenden Kündigungsschutz (§ 54 Abs. 2 NKomVG). Die kommunalpolitische Tätigkeit sollte überwiegend in der Freizeit erfolgen. Bei der Sitzungsvorbereitung ist dies leicht möglich, bei Sitzungen sind die Termine aber fremdbestimmt. Es gibt Kommunen, die regelmäßig erst nach 18:00 Uhr tagen, andere fangen jedoch schon tagsüber an.

#### Tipp

Informieren Sie sich rechtzeitig über das Verfahren in Ihrer Kommune und überlegen Sie, ob sich diese Zeiten mit Ihrer regelmäßigen Erwerbsarbeit vereinbaren lassen.



# 3 Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder

## Was sind die Rechte eines Ratsmitglieds?

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

- Recht zur Teilnahme an Sitzungen des Rates und der Ausschüsse
- Rede- und Abstimmungsrecht
- Antragsrecht in den Sitzungen (§ 56 Abs. 1 NKomVG)
- Auskunftsrecht (§ 56 S. 2 NKomVG)
- Recht auf Einberufung einer Ratssitzung, wenn die letzte länger als drei Monate zurückliegt und ein konkreter Beratungsgegenstand angegeben wird (§ 59 Abs. 2 S. 4 Nr. 2 NKomVG)
- Recht auf Zusammenschluss zu einer Fraktion oder Gruppe (§ 57 Abs. 1 NKomVG)
- Akteneinsichtsrecht (§ 58 Abs. 4 S. 3 NKomVG)

Das Frage- und Informationsrecht ist das „Königsrecht“ aller Ratsmitglieder, denn diese sollen mit dem Auskunftsrecht in die Lage versetzt werden, sich sachgerecht zu informieren und Abläufe von Verwaltungstätigkeiten gegebenenfalls zu kontrollieren. Die Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeister ist verpflichtet, einem Ratsmitglied auf Verlangen Auskunft zu erteilen oder zu einem Tagesordnungspunkt Stellung zu nehmen. Das Ratsmitglied hat ein Akteneinsichtsrecht, sofern dies für die Kontrolle von Rats- oder Ausschussbeschlüssen erforderlich ist, ein Viertel der Ratsmitglieder oder eine Fraktion bzw. Gruppe dies verlangt und schutzwürdige Belange Betroffener oder Dritter dem nicht entgegenstehen.

### Tipp

Die Geschäftsordnungen geben Auskunft zur Ausgestaltung der jeweiligen Rechte. Die Geschäftsordnung ist das Handwerkszeug des Ratsmitglieds. Aktive Ratsmitglieder und Fraktionen sollten sie nicht nur kennen, sondern auch nutzen. Beispielsweise erleichtern zulässige Redezeitbegrenzungen oder die Kenntnis über Fristen für die Antragstellung die Arbeit.

Das Informations- bzw. Auskunftsrecht aus § 56 S. 2 NKomVG steht nur Ratsmitgliedern zu. Dieses Recht gilt also nicht für sachkundige Bürgerinnen und Bürger, welche die Arbeit in den Ausschüssen unterstützen können (§ 71 Abs. 7 S. 1 NKomVG).

### Tipp

Ratsmitglieder können natürlich Fragen sachkundiger Bürgerinnen und Bürger übernehmen bzw. der Frage beitreten. Deshalb sollte man rechtzeitig vorher klären, wenn sachkundige Bürgerinnen und Bürger eine solche Frage stellen wollen oder gestellt haben möchten.

## Was sind die Pflichten eines Ratsmitglieds?

Bei der Ausübung ihrer Ratstätigkeit müssen sich die Ratsmitglieder zu allererst im Rahmen der Gesetze bewegen. Darüber hinaus gibt es weitere Pflichten.

### **Pflicht zur Verschwiegenheit**

Zur Wahrung der Interessen der Kommune oder auch Dritter ist jedes Ratsmitglied verpflichtet, über erlangte Informationen zu schweigen. Dies gilt in Bezug auf Beratungen in nichtöffentlicher Sitzung, aber auch für alle sonstigen Informationen, die im Rahmen der Tätigkeit erlangt werden. Die Kommunalverfassung regelt dies in § 40 NKomVG.

Die Verschwiegenheitspflicht gilt gegenüber jedermann, so dass Ratsmitglieder ohne Genehmigung über die Kenntnis von Angelegenheiten, über die sie verschwiegen zu sein haben, nicht sprechen dürfen. Die Vorschrift zur Verschwiegenheit muss also unbedingt beachtet werden, auch nach Beendigung der Ratstätigkeit. Ein Verstoß kann straf- oder ordnungsrechtliche Folgen haben.

### **Datenschutz**

Zunehmend wichtig werden in diesem Zusammenhang auch die Vorschriften des Datenschutzes (NDSG), der DSGVO und des Steuergeheimnisses. Ratsmitglieder haben im Rahmen ihrer Tätigkeit Zugang zu vielen Informationen, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind. In fast allen Räten gibt es inzwischen auch digitale Ratsinformationssysteme. Die dort gespeicherten Unterlagen unterliegen auch diesen Regeln. Zugang zu den nichtöffentlichen Teilen dürfen nur Berechtigte – also das Ratsmitglied und zur Verschwiegenheit verpflichtete Verwaltungs- oder Fraktionsmitarbeitende – erhalten. Sachkundige Bürgerin-

nen und Bürger dürfen nur zu den nichtöffentlichen Unterlagen ihres Ausschusses Zugang erhalten. Ging die Rechtsprechung bisher davon aus, dass Ratsmitglieder als „Teil der Verwaltung“ uneingeschränkter Zugang hatten, wird dies inzwischen wesentlich restriktiver gesehen.

### Hinweis

Bei der Beratung nichtöffentlicher Vorlagen in der Fraktion gelten die gleichen Regeln wie im Rat und im Ausschuss. Nichtbetroffene sachkundige Bürgerinnen und Bürger, Gäste, Abgeordnete anderer Ebenen, Parteifunktionäre, Ehrenmitglieder usw. dürfen daran nicht teilnehmen.

### Mitwirkungsverbot

§ 41 NKomVG regelt, dass Ratsmitglieder in Angelegenheiten der Kommune nicht mitwirken dürfen, wenn die Entscheidung einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil für sie selbst oder enge Verwandte bringen würde. Ob eine solche Befangenheit gegeben ist, ist manchmal ganz einfach zu entscheiden, manchmal ist es aber auch schwierig. In der Sache geht es meist um Bebauungspläne, wenn Eigentum an Grundstücken im Planungsgebiet besteht, um Kauf- und sonstige Verträge mit Vertragsparteien aus dem genannten Personenkreis und um Personalentscheidungen. Bei Befangenheit gilt das Mitwirkungsverbot auch für Ausschuss- oder Fraktionsberatungen. Der Begriff des Vor- und Nachteils ist weit auszulegen. Als unmittelbar gilt nur derjenige Vor- oder Nachteil, der sich aus der Entscheidung selbst ergibt, ohne dass weitere Ereignisse eintreten oder Maßnahmen getroffen werden müssen

### Tipp

Bei der Frage der Befangenheit sollte sich jedes Ratsmitglied sehr sorgfältig prüfen und gegebenenfalls beraten lassen. Bestehen das Gefühl oder der Verdacht der Befangenheit, sollte der dazugehörige Sachverhalt der Sitzungsleitung angezeigt werden (§ 41 Abs. 4 S. 1 NKomVG). Ob ein Mitwirkungsverbot besteht, entscheidet dann der Rat.

### Vertretungsverbot

Bei Ratsmitgliedern besteht eine Treuepflicht gegenüber ihrer Kommune. Ehrenbeamtinnen und Ehrenbeamte dürfen daher Dritte nicht vertreten, wenn diese ihre Ansprüche und Interessen gegenüber der Kommune geltend machen (§ 42 Abs. 1 NKomVG). Ausgenommen sind hiervon Fälle der gesetzlichen Vertretung.

### Pflicht zur Mitarbeit

Zu den Pflichten eines Ratsmitglieds sollte es auch gehören, im Rat und in den Ausschüssen mitzuarbeiten und die Mitwirkungsrechte zu nutzen.

### Verbot der Bestechlichkeit

Fraglich ist regelmäßig, ob Ratsmitglieder im Rahmen ihrer Tätigkeit Geschenke oder Vergünstigungen annehmen dürfen. Strafrechtlich geregelt ist dies in § 108e StGB, der darlegt, dass Mitglieder einer Volksvertretung des Bundes oder der Länder mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden, wenn sie einen ungerechtfertigten Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordern, sich versprechen lassen oder annehmen, dass sie bei der Wahrnehmung des Mandates eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornehmen oder unterlassen. Dies gilt ausdrücklich auch für kommunale Ratsmitglieder.

#### Hinweis

Verfahren Sie bei der Annahme von Vergünstigungen oder Geschenken vorsichtig, um auch nur den Anschein von Käuflichkeit oder mangelnder persönlicher Unabhängigkeit zu vermeiden. Dies gilt unabhängig von der Frage der rechtlichen Zulässigkeit.

### Kommunikative Pflichten

Neben diesen rechtlichen Pflichten gibt es auch noch „politische“ und kommunikative Pflichten. Die Bürgerinnen und Bürger haben ein Recht auf Informationen, und das Ratsmitglied sollte regelmäßig über seine Arbeit informieren. Ob dies im persönlichen Gespräch, über soziale Medien, über Pressemitteilungen oder andere Maßnahmen geschieht, muss jeder selbst entscheiden. Man sollte dies aber tun, wenn man sein Mandat verantwortungsvoll ausüben will. Auch die Partei erwartet Informationen über die eigene Arbeit.

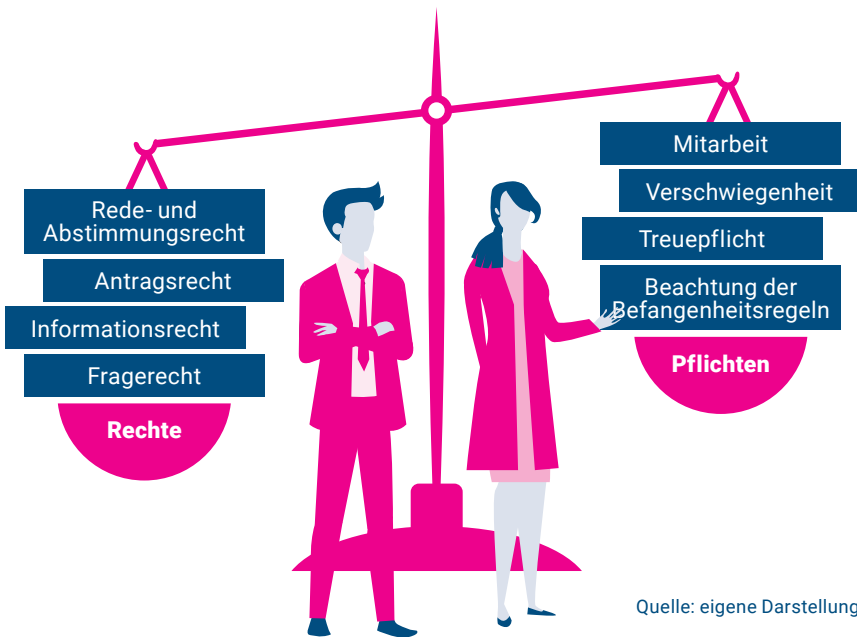
## Höflichkeit

Der Ton in den Räten wird teilweise deutlich rauer. Eine Pflicht zur Höflichkeit und zur Zurückhaltung im Sinne einer Beachtung der Regeln zum gesellschaftlichen Miteinander ist nirgends normiert, sollte aber selbstverständlich sein. Dies gilt auch vor der Grenze dessen, was in den Sitzungen mit Ordnungsmaßnahmen belegt werden kann (§ 63 NKomVG).

### Hinweis

Auch ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und -politiker haften, wenn sie vorsätzlich oder grob fahrlässig ihre Pflichten verletzen. Dies gilt ganz besonders für Verstöße gegen die Verschwiegenheitspflicht, aber auch für unterlassene Befangenheitsanzeigen und die Mitwirkung an erkennbar rechtswidrigen Beschlüssen (§ 54 Abs. 4 NKomVG).

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



# 4 Arbeit in der Fraktion

## Wie wird eine Fraktion gebildet?

Zwei oder mehr Ratsmitglieder können sich zu einer Fraktion (gleiche Partei) oder Gruppe (unterschiedliche Parteien bzw. Wählergruppen) zusammenschließen. Fraktionen sind also freiwillige Vereinigungen von Mitgliedern des Rates (§ 57 Abs. 1 NKomVG). Fraktionsmitglieder sind damit nur die gewählten Ratsmitglieder. Die Bildung einer Fraktion muss der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister angezeigt werden. Die Fraktion sollte sich eine Geschäftsordnung geben. Hauptaufgabe einer Fraktion ist das Mitwirken an der Beratung und Entscheidungsfindung sowohl im Rat als auch in den Ausschüssen.

## Was sind die Rechte einer Fraktion?

Die Fraktionen haben nach der Kommunalverfassung besondere Rechte:

- Benennung der Beigeordneten im Verwaltungsausschuss (§ 74 NKomVG)
- Benennung der Mitglieder der Ausschüsse (§ 71 Abs. 2 S. 7 NKomVG)
- Bestimmung der Vorsitzenden der Ausschüsse (§ 71 Abs. 8 S. 4 NKomVG)
- Antrag auf Einberufung einer Sitzung (§ 59 Abs. 2 S. 4 Nr. 1 NKomVG), sofern die Fraktion ein Drittel der Ratsmitglieder umfasst
- Antrag auf Aufnahme eines Tagesordnungspunktes (§§ 56, 57 Abs. 2 NKomVG)
- Akteneinsichtsrecht durch ein zu benennendes Ratsmitglied (§ 58 Abs. 4 S. 3 NKomVG)

Fraktionen, die in einem Ausschuss nicht vertreten sind, sind berechtigt, für diesen Ausschuss ein Ratsmitglied mit beratender Stimme zu benennen (§ 71 Abs. 4 S. 1 NKomVG). Sie haben dann ein sogenanntes Grundmandat inne, dessen Mitglied reden – also mitberaten und Anträge stellen – aber nicht abstimmen darf.

### Hinweis

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

## Wie ist die Finanzierung von Fraktionen geregelt?

Fraktionen haben für die Funktionsfähigkeit der Ratsarbeit eine besondere Bedeutung (§ 57 NKomVG). Sie organisieren die Willensbildung, bereiten die Arbeit vor und informieren auch die Öffentlichkeit. Sie erhalten deshalb auch Zuwendungen aus dem kommunalen Haushalt für die sachliche und personelle Ausstattung (§ 57 Abs. 3 NKomVG). Grundlage hierfür ist der Runderlass (RdErl) des Innenministeriums vom 24.8.2020, der die Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in kommunalen Körperschaften regelt. Die Höhe der Zuwendungen erfolgt durch eine Entscheidung des Rates und ist abhängig von der Größe der Kommune und den jeweiligen Gepflogenheiten. Die Mittel dürfen nur für die politische Arbeit der Fraktion verwendet werden. Dazu gehört ausdrücklich auch die Öffentlichkeitsarbeit. Unzulässig ist die Finanzierung von Parteiarbeit, Wahlwerbung und zusätzliche Bezahlung von Fraktionsmitgliedern. Die Verantwortung für die Mittelverwendung liegt bei der Fraktion, der Erlass gibt nur Anhaltspunkte. Die Mittelverwendung wird von der Kommune und der Kommunalaufsichtsbehörde geprüft. Da es für diesen Zweck anvertraute Gelder sind, kann eine unzulässige Mittelverwendung auch strafrechtlich relevant sein.

### Hinweis

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

### „Sachkundige Bürgerinnen und Bürger“?

Der Rat kann beschließen, dass neben Ratsmitgliedern andere Personen Mitglied in den Ausschüssen werden (§ 71 Abs.7 NKomVG). Die Fraktionen können hier Vorschläge machen. Die sogenannten sachkundigen Bürgerinnen und Bürger müssen allerdings die Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Rat erfüllen, dürfen also beispielsweise keine Beschäftigten der Kommune sein. Für die Entsendung in die Ausschüsse gilt eine Obergrenze. Es dürfen nicht mehr sachkundige Bürgerinnen und Bürger als Ratsmitglieder im Ausschuss sein (2/3 Ratsmitglieder zu 1/3 Sachkundige Bürgerinnen und Bürger).

#### Hinweis

Der Begriff „Sachkundiger Bürger“ klingt etwas nach Spezialisten oder herausragendem Sachverstand. Dies ist nicht erforderlich, eine besondere Qualifikation – also mehr Qualifikation als ein Ratsmitglied – wird nicht verlangt. Diese Funktion kann also auch zur Nachwuchsgewinnung und Vorbereitung von nachrückenden Ratsmitgliedern genutzt werden. Die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger sind zwar keine Fraktionsmitglieder und haben grundsätzlich in den Ausschüssen auch kein Stimmrecht (außer im Fall des § 73 NKomVG), sie können aber uneingeschränkt mitberaten und werden für ihre Arbeit auch entschädigt.



# 5 Ausschüsse und Beiräte

## Wie werden Ausschüsse gebildet?

Der Rat kann Ausschüsse bilden (§ 71 NKomVG). Dort findet ein Großteil der Arbeit statt. Zu Beginn der Wahlperiode werden die Gremien in der konstituierenden Ratssitzung durch Wahlen, Beschlüsse und Benennungen bestimmt. Dabei geht es nicht nur um die Ratsausschüsse, sondern auch um Beiräte, Gesellschafterversammlungen, Verwaltungsräte, Aufsichtsräte, Verbandsversammlungen und sonstige Beteiligungen in der Kommune. Für die Besetzungen gibt es teilweise besondere gesetzliche Regelungen. Die Berücksichtigung bei der Vergabe richtet sich in der Regel nach der Fraktionsgröße oder nach dem Vorschlag des Rates. Kleinere Fraktionen kommen daher nicht immer zum Zug.

### Tipp

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

## Welche Aufgabe hat der Verwaltungsausschuss?

Wichtigster Ausschuss mit eigener Organstellung neben dem Rat ist der Hauptausschuss, oftmals auch Verwaltungsausschuss genannt. Auch dieser wird in der konstituierenden Ratssitzung gebildet, die Besetzung regelt § 74 NKomVG. Die Aufgaben des Verwaltungsausschusses sind neben der Vorbereitung aller Beschlüsse des Rates hauptsächlich die sogenannte Lückenkompetenz. Das bedeutet, dass der Verwaltungsausschuss für alle Angelegenheiten zuständig ist, die nicht in die Kompetenzen von Rat oder dem Bürgermeister bzw. der Bürgermeisterin fallen (§ 76 NKomVG). Er ist mithin das zentrale Steuerungsorgan einer Kommune.

## Welche Ausschüsse gibt es?

Es gibt beratende Ausschüsse des Rates (§71 NKomVG), Ausschüsse nach besonderen Rechtsvorschriften (§73 NKomVG) und beschließende Ausschüsse (§76 Abs. 3 NKomVG). Die beratenden Ausschüsse sind Hilfsorgane des Rates, sie haben zwar keine Entscheidungskompetenz, sind jedoch für die Willensbildung von großer Bedeutung. Für bestimmte Aufgaben schreibt § 73 NKomVG

besondere Ausschüsse zwingend vor. Dies sind bspw. der Schulausschuss oder der Betriebsausschuss, in welchem grundsätzlich auch die sachverständigen Bürgerinnen und Bürger ein Stimmrecht haben. Abschließend ermöglicht § 76 Abs. 3 NKomVG es dem Rat, Entscheidungszuständigkeiten, die eigentlich beim Verwaltungsausschuss liegen, auf einen beratenden Ausschuss zu übertragen. Nach dem Kommunalwahlgesetz ist auch ein Wahlausschuss zu bilden. Darüber hinaus kann der Rat weitere Ausschüsse bilden. Dies wird in den Kommunen sehr unterschiedlich gehandhabt. Die Kommune ist bei der Organisation der Arbeit durch Ausschüsse völlig frei. Häufig gibt es in den Räten z.B. Sozialausschüsse, Kulturausschüsse, einen Ausschuss für Stadtentwicklung, einen Bauausschuss oder einen Feuerwehrausschuss (teilweise auch in Kombination).

### Tipp

Jedes Ratsmitglied sollte in mindestens einem Ausschuss mitarbeiten. Große Fraktionen neigen häufig, auch wegen der Zahl der Ausschussvorsitze, zur Bildung von vielen Ausschüssen. Ob dies immer sinnvoll ist oder nur Verwaltungskraft bindet, kann nicht allgemein gesagt werden. Bei der Besetzung der Ausschüsse sollte die Fraktion die Interessen ihrer Mitglieder und der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger berücksichtigen.

## Wie wird die Sitzverteilung in den Ausschüssen geregelt?

Über die Größe der Ausschüsse entscheidet der neue Rat für die jeweilige Wahlperiode. Ob und wie stark Fraktionen in den Ausschüssen vertreten sind, hängt von der Größe der Fraktion und der Größe des Ausschusses ab (§ 71 Abs. 2, 3 NKomVG).

### Tipp

1

Bitte Sie die Bürgermeisterin bzw. den Bürgermeister um einen Termin bei der zuständigen Sachbearbeitung. Diese kann Ihnen alle Varianten am Rechner zeigen. Reden hilft auch in diesem Zusammenhang, und oft erfährt man mehr als gefragt wurde. Die anderen Fraktionen waren wahrscheinlich auch schon da.

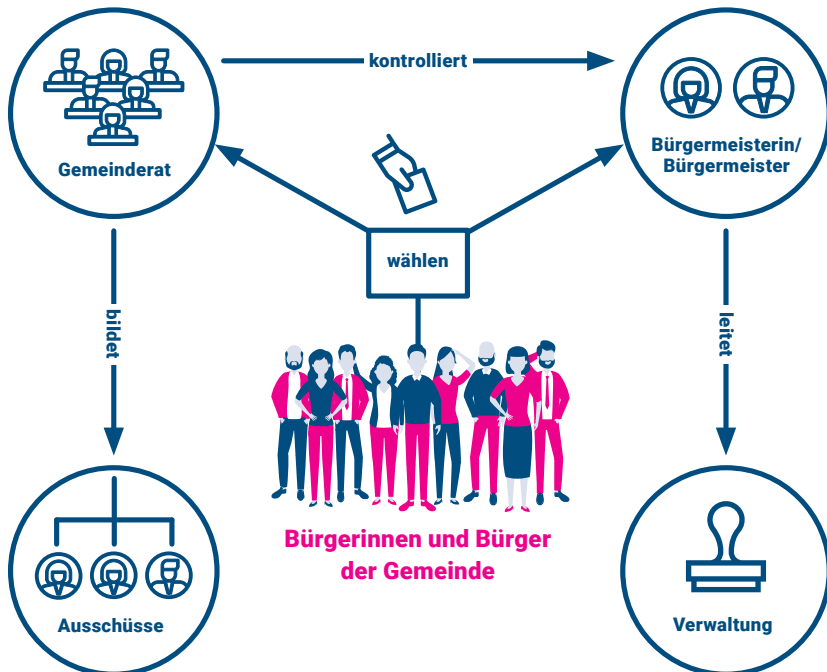
2

Einheitliche Wahlvorschläge können vieles erleichtern. Sie verhindern Blockaden sachkundiger Bürgerinnen und Bürger durch andere Fraktionen und ermöglichen eine Verteilung der Ausschussvorsitze nach dem Zugriffprinzip. Mit den anderen Fraktionen zu reden, ist auch hier wieder hilfreich.

3

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

**Abb. 3 | Zusammenhänge zwischen den Gemeindeorganen**



Quelle: eigene Darstellung

# 6 Arbeit im Rat und in den Ausschüssen

## Welche Aufgaben hat der Rat?

Der Rat ist gemäß Art. 28 Abs. 1 GG<sup>4</sup> die Volksvertretung auf kommunaler Ebene und damit das Hauptorgan der Kommune. Er besteht aus der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister und den gewählten Ratsmitgliedern (§ 45 Abs. 1 NKomVG). Der Rat ist das zentrale Beschlussorgan, hauptsächlich aufgrund des Gewichts der Zuständigkeiten, die ihm nach § 58 NKomVG zugewiesen sind. Allerdings hat der Rat, obwohl er Satzungen beschließen kann, keine Gesetzgebungskompetenz, denn als Organ der Kommune gehört er der Exekutive an. Als Teil der Exekutive üben die Ratsmitglieder ihre Tätigkeit im Rahmen der Gesetze aus (§ 54 Abs. 1 NKomVG) und genießen daher anders als Bundes- oder Landtagsabgeordnete keine Immunität.

## Wie ist das Verfahren im Rat geregelt?

Der Rat handelt durch Beschlüsse, das heißt, er ist nur handlungsfähig, wenn er sich an einige Formalitäten hält und beschlussfähig ist. Voraussetzung dafür ist:

- Ordnungsgemäße Einberufung des Rates zur Sitzung (§ 59 NKomVG), insbesondere
  - Einladung unter Beifügen der Tagesordnung (§ 59 Abs. 1 NKomVG)
  - Zeit, Ort und Tagesordnung der Sitzung sind ortsüblich bekannt zu machen (§ 59 Abs. 5 NKomVG)
- Öffentlichkeit der Sitzung (§ 64 NKomVG)
- Beschlussfähigkeit des Rates (§ 65 NKomVG)

Das Verfahren im Rat (und in den Ausschüssen) ist darüber hinaus in der Geschäftsordnung geregelt. Diese wird in der konstituierenden Ratssitzung beschlossen und gilt für die komplette Wahlperiode. Dort findet man alle wesentlichen Vorgaben bspw. zur Redeordnung, Beschlussverfahren, etc. Die Abstimmungs- und Wahlregeln ergeben sich aus §§ 66, 67 NKomVG.

---

<sup>4</sup> GG steht für Grundgesetz.

In Fällen, in denen ein Abwarten der nächsten Sitzung des Rates wegen der Eilbedürftigkeit der Sache nicht möglich ist, kann eine Dringlichkeitsentscheidung durch den Verwaltungsausschuss getroffen werden. Kann die vorherige Entscheidung des Verwaltungsausschusses nicht eingeholt werden und droht der Eintritt erheblicher Nachteile oder Gefahren, so trifft die Hauptverwaltungsbeamtin bzw. der Hauptverwaltungsbeamte im Einvernehmen mit einer Stellvertreterin oder einem Stellvertreter nach § 81 Abs. 2 die notwendigen Maßnahmen (§ 89 NKomVG).

### Tipp

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

## Wie wird mit Anträgen umgegangen?

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

## Wofür ist der Rat zuständig?

Der Rat ist für die Organisation des Lebens der Bürgerinnen und Bürger in ihrer Kommune zuständig. Er beschließt also über die grundlegenden Ziele der Entwicklung der Kommune, z.B. dass die Verwaltung funktioniert, die örtliche Infrastruktur den Anforderungen entspricht, die Gemeindefinanzen in Ordnung sind, die Mobilität gewährleistet wird. Darüber hinaus kann er Bauleitpläne beschließen, Abgabenordnungen festlegen, sich um die Kinderbetreuung oder die Belange der Freiwilligen Feuerwehr kümmern.

### Wofür ist der Rat nicht zuständig?

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

#### **Tipp**

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

# 7 Möglichkeiten zur Hilfe und Vernetzung

## Was machen die Kommunalpolitischen Vereinigungen?

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

- Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker:  
[www.vlk-nds.de](http://www.vlk-nds.de)
- Kommunalpolitische Vereinigung der CDU:  
[www.kpv-niedersachsen.de](http://www.kpv-niedersachsen.de)
- Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik:  
[www.sggk-niedersachsen.de](http://www.sggk-niedersachsen.de)
- Kommunalpolitische Vereinigung Grüne:  
[www.kpvgruen.de](http://www.kpvgruen.de)

### Tip

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

### Was machen die Kommunalen Spitzenverbände?

Die Kommunalen Spitzenverbände sind wichtige Akteure in der Kommunalpolitik. Sie vertreten die kommunalen Interessen gegenüber Landesparlament und Landesregierung. Sie dienen dem Informationsaustausch und der Willensbildung unter ihren Mitgliedern. Die Städte sind im Niedersächsischen Städtetag (NST), die Kreise im Niedersächsischen Landkreistag (NLT) und die anderen Gemeinden im Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund (NSGB) organisiert. Für die Mitglieder und deren Gremienmitglieder gibt es regelmäßige Informationen in Form von Zeitschriften und Rundbriefen. Es werden auch Fortbildungen angeboten. Weitere Infos findet man im Internet.

- Niedersächsischer Städtetag:  
[www.nst.de](http://www.nst.de)
- Niedersächsischer Landkreistag:  
[www.nlt.de](http://www.nlt.de)
- Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund:  
[www.nsgb.de](http://www.nsgb.de)

#### **Tipp**

Unbedingt nutzen und sich ggfs. in Arbeitskreisen engagieren, wenn man es zeitlich einrichten kann. Höchst informativ, hohes Niveau und kostengünstig.



# 8 Aufgaben der Gemeinde

Wichtig zu wissen ist es, welche Aufgaben die Kommune eigentlich zu erledigen hat. Ich möchte das Augenmerk hierbei der Einfachheit halber zunächst auf die Gemeinde legen, auch wenn unter Kommune mehr verstanden wird als die Gemeinde. Kommunen sind gemäß § 1 Abs. 1 NKomVG die Gemeinden, die Samtgemeinden, die Landkreise und die Region Hannover, die ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung mit dem Ziel, das Wohl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu fördern, verwalten.

## Was sind die Aufgaben der Gemeinde?

Unterschieden werden zwei Aufgabenkreise der Gemeinde, der eigene Wirkungskreis und der übertragene (Art. 57 Abs. 1, 4 NV<sup>5</sup>). Der eigene Wirkungskreis umfasst alle Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung, das heißt, die Aufgaben, die vor Ort zu erledigen sind (§ 5 NKomVG). Untergliedert wird dieser Aufgabenkreis noch einmal in Pflicht- und in freiwillige Aufgaben. Beispielsweise sind Gemeinden Träger der Straßenbaulast, der Grundschulen und der Kindertagesstätten. Beispiele für freiwillige Aufgaben sind der Kulturbereich, soziale Leistungen oder die Wirtschaftsförderung. Im übertragenen Wirkungskreis erfüllen die Gemeinden solche Aufgaben, die ihnen seitens des Landes oder des Bundes übertragen wurden, beispielsweise das Meldewesen oder Gewerbeangelegenheiten (§ 6 NKomVG). Die Kommunen erfüllen die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nach Weisung der Fachaufsichtsbehörden. Ihnen fließen die mit diesen Aufgaben verbundenen Erträge zu.

Unterschiede bei der Aufgabenwahrnehmung gibt es bei den Landkreisen, der Region und auch bei den kreisfreien und großen, selbstständigen Städten:

---

<sup>5</sup> NV steht für Niedersächsische Verfassung.

Abb. 4 | Aufgaben einer Kommune

LANDKREISE, KREISFREIE STÄDTE UND DIE REGION		
Eigener Wirkungskreis		Übertragener Wirkungskreis
Pflichtaufgaben	Freiwillige Aufgaben	Pflichtaufgaben
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kreisstraßen, ÖPNV, Regionalplanung</li> <li>• Berufs- und allgemeinbildende Schulen</li> <li>• Abfall und Abwasser</li> <li>• Brandschutz, Rettungsdienst und Krankenhäuser</li> <li>• Sozial- und Jugendhilfe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energie, Wasser, Telekommunikation</li> <li>• Museen und Volkshochschulen</li> <li>• Soziale Leistungen</li> <li>• Erholung und Sport</li> <li>• Wirtschaftsförderung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hilfen für psychisch Kranke</li> <li>• Hilfen für Asylbewerber</li> <li>• Natur-, Tier- und Waldschutz</li> <li>• Jagdwesen</li> <li>• Abfallbehörden</li> <li>• Katastrophenschutz, Zivildienst, Deichwesen</li> <li>• Kommunalaufsicht</li> </ul>
<p>Die Pflichtaufgaben der großen selbstständigen Städte und der selbstständigen Gemeinden gehören in kleinen Gemeinden zu den Pflichtaufgaben des entsprechenden Landkreises bzw. der Region:</p>		
<p><b>Pflichtaufgaben des übertragenen Wirkungskreises ab der Größe: Große selbstständige Stadt</b></p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufenthalts- und Passrecht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bauaufsicht</li> <li>• Personenbeförderung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Güterkraftverkehr</li> <li>• Denkmalschutz</li> </ul>
<p><b>Pflichtaufgaben des übertragenen Wirkungskreises ab der Größe: Selbstständige Gemeinde</b></p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versammlungswesen</li> <li>• Waffen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Straßenverkehr</li> <li>• Wohngeld</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestimmte Gewerbe-, Handwerks- und Gaststättenangelegenheiten</li> </ul>
GEMEINDEN UND SAMTGEMEINDEN		
Eigener Wirkungskreis		Übertragener Wirkungskreis
Pflichtaufgaben	Freiwillige Aufgaben	Pflichtaufgaben
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeindestraßen</li> <li>• Grundschulen</li> <li>• Kindertagesstätten und Spielplätze</li> <li>• Kinder- und Jugendhilfe</li> <li>• Feuerwehr</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energie, Wasser, Telekommunikation</li> <li>• Museen und Volkshochschulen</li> <li>• Soziale Leistungen</li> <li>• Erholung und Sport</li> <li>• Wirtschaftsförderung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personenstandswesen, Meldewesen, Personalausweise</li> <li>• Allgemeine Gefahrenabwehr</li> <li>• Gewerbeangelegenheiten</li> </ul>

Quelle: Seebold, Neumann, Weidner, „Niedersächsisches Kommunalrecht“, 5. Auflage, S. 365

## Was ist die Rolle der Kommunalaufsicht?

Nach Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 57 Abs. 1 NV ist den Kommunen das Recht zur eigenverantwortlichen Regelung ihrer Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze eingeräumt. Die Kommunalaufsicht stellt sicher, dass die Kommunen hierbei die geltenden Gesetze beachten und die Aufgaben des übertragenden Wirkungsbereiches rechtmäßig und zweckmäßig ausführen (Fachaufsicht), siehe § 170 NKomVG. Welche Behörde für welche Kommune die Kommunalaufsicht ausübt, ist in § 171 NKomVG geregelt. Beispielsweise ist der Landkreis Aufsichtsbehörde für kreisangehörige Gemeinden und Samtgemeinden. Aufgabe der Kommunalaufsicht ist es jedoch nicht, unvernünftige Ratsentscheidungen zu verhindern. Unvernunft wird durch die kommunale Selbstverwaltung geschützt.

### Tipp

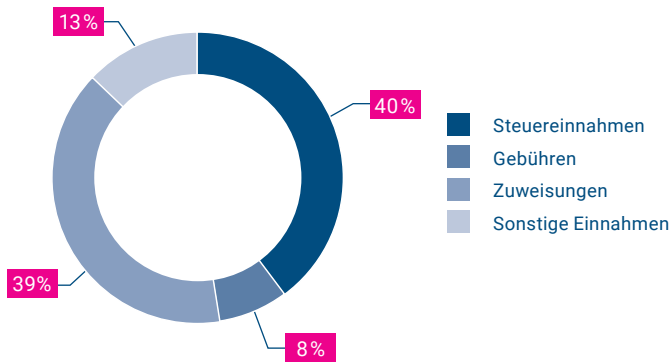
Wenn Sie mit einer Entscheidung nicht einverstanden sind und die Mehrheit etwas aus Ihrer Sicht Falsches entschieden hat, prüfen Sie sorgfältig, ob es wirklich ein Rechtsverstoß und damit ein Fall für die Kommunalaufsicht ist. Ein Rechtsverstoß kann im Verfahren oder im Ergebnis liegen.

## 9 Kommunalfinanzen

Wie setzen sich kommunale Einnahmen zusammen?

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

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



Quelle: Stadtfinanzen 2019,  
Schlaglichter des Deutschen Städtetags

Welche kommunalen Steuern gibt es?

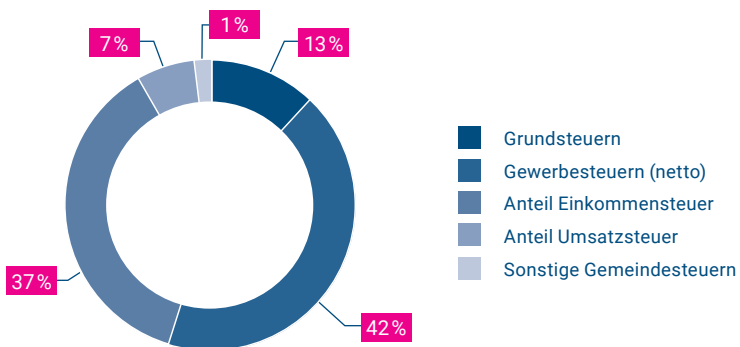
Kommunen erheben eigene Steuern. Das Aufkommen aus diesen eigenen Steuern ist unterschiedlich. Über die Höhe der Steuern entscheiden die Räte über das Hebesatzrecht grundsätzlich selbst. Voraussetzung für die Erhebung ist eine kommunale Satzung. Zudem erhalten Kommunen feststehende Anteile an der Einkommen-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

### Kommunale Steuern sind:

- Gewerbesteuer
- Grundsteuer A für das land- und forstwirtschaftliche Vermögen
- Grundsteuer B für alle übrigen bebauten oder unbebauten Grundstücke
- Gemeindeanteil Einkommensteuer
- Gemeindeanteil Umsatzsteuer
- Kleine Gemeindesteuern; hierzu gehören u.a.:
  - Zweitwohnungssteuer
  - Hundesteuer
  - Vergnügungssteuer

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

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



Quelle: Statistisches Bundesamt 2019, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts

### Welche Beiträge und Gebühren gibt es?

Zur Erledigung ihrer Aufgaben, ganz gleich, ob eigene aus dem Bereich der Selbstverwaltung oder staatlich übertragende Aufgaben, müssen die Kommunen ausreichende Einnahmen erwirtschaften. Nach § 111 Abs. 5 NKomVG haben die Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben die erforderlichen Finanzmittel soweit vertretbar und geboten zunächst aus speziellen Entgelten für erbrachte Leistungen zu beschaffen und dürfen erst im zweiten Schritt auf Steuereinnahmen zurückgreifen. Rechtsgrundlage ist hier das Kommunalabgabengesetz (NKAG) in Verbindung mit einer entsprechenden Satzung. Gemäß § 1 NKAG handelt es sich bei kommunalen Abgaben um Steuern, Gebühren und Beiträge.

Gebühren sind Geldzahlungen für eine konkrete Gegenleistung (z.B. für die Ausstellung eines Personalausweises oder die Betreuung eines Kindes in einer Kindertagesstätte). Beiträge fallen z.B. bei der Erschließung von Grundstücken oder bei der Errichtung von Straßen an. Hier wird von der Kommune eine Geldleistung erhoben, um den Aufwand für die Erweiterung öffentlicher Einrichtungen zu kompensieren.

### Welche Arten von Zuweisungen gibt es?

#### **Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich**

Eine wichtige aber fremdbestimmte Einnahmequelle für die Kommunen ist der Kommunale Finanzausgleich. Gemäß Art. 57 Abs. 4, 58 NV ist das Land verpflichtet, die Kommunen an seinen Steuereinnahmen zu beteiligen. Dies ist Grundlage für die Finanzhoheit der Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Das Land legt hier durch Gesetz fest, wieviel Geld in den Topf kommt und wie es verteilt wird. In die Berechnung fließen zahlreiche Faktoren ein. Bei der Gewichtung der einzelnen Parameter spielen dann auch politische Meinungen des Landes eine Rolle. Das Verfahren ist sehr aufwändig und kompliziert, am Ende steht aber für jede Gemeinde eine Zahl als Auszahlungsbetrag.

Grundsätzlich muss die finanzielle Ausstattung der Kommunen so ausgestaltet sein, dass sie in der Lage sind, ihre Aufgaben zu bewältigen. Dies ist ständiger Streitpunkt in der landespolitischen Debatte. Die Diskussionsfront verläuft dabei nach klaren Regeln: „Die Regierung sagt, dass es die höchste Zahlung ist, die es je gab, und die Opposition erklärt, dass es nicht ausreicht.“ Um diese Frage kann auch vor dem Verfassungsgericht gestritten werden. In den Haushaltsreden im Rat spielt diese landespolitische Frage häufig eine große Rolle, auch wenn sich dadurch nichts ändert.

**Tipp**

Zur Vorbereitung der Haushaltsrede sollten Sie sich aus dem Landtag die Rede der kommunalpolitischen Sprecherin bzw. des kommunalpolitischen Sprechers ihrer Partei besorgen. Da steht alles drin, was Sie brauchen, wenn das Thema in den Haushaltsreden der anderen Parteien kommt – und es wird kommen.

**Zuwendungen aus Förderprogrammen**

Eine weitere Einnahmequelle sind Zuwendungen aus Förderprogrammen. Diese Programme gibt es in großer Zahl auf europäischer sowie auf Bundes- und Landesebene. An mancher Stelle würde man sich eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen Ebenen bei der Erstellung solcher Programme wünschen. Dabei gilt: Wenn die Kommune eine konkrete Maßnahme durchführen will, sollte sie entsprechende Fördermittel suchen und wird diese wahrscheinlich auch finden (auch wenn dies nicht immer einfach ist). Doch: Etwas nur deshalb zu machen, weil es gefördert wird, ist nicht nur Unsinn, sondern belastet über die nicht geförderten Folgekosten den Gemeindehaushalt und die personellen Ressourcen für viele Jahre.

**Tipp**

Fördergelder werden oft mit den schönsten Argumenten angepriesen und im Rat heißt es dann: „Müssen wir machen, wir dürfen das Geld nicht verschenken.“ Das ist Quatsch. Erst denken und dann Geld ausgeben, gilt bei Rabatten im Schlussverkauf – und auch bei der Annahme von Förderprogrammen.

**Kreditaufnahme**

Die Kommunen dürfen Kredite dann aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre (§ 111 Abs. 6 NKomVG). Das heißt, zunächst müssen alle anderen Einnahmequellen ausgeschöpft werden.

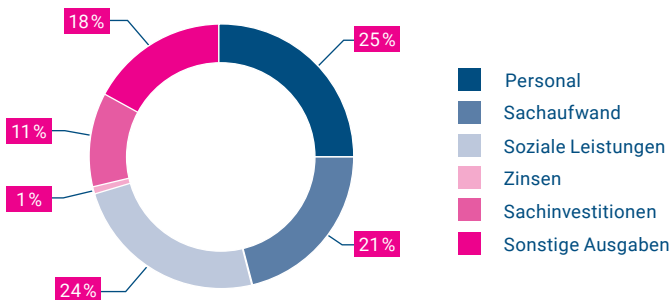
**Zuwendungen aus Spenden oder Schenkungen**

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben ist es Kommunen gestattet, Spenden, Schenkungen oder sonstige Zuwendungen einzuwerben bzw. anzunehmen (§ 111 Abs. 7 NKomVG). Bei der Zuwendung kann es sich sowohl um eine Geld- als auch eine Sachleistung handeln. Um transparent zu handeln und sich nicht strafrechtlich verdächtig zu machen, wird über die Annahme dieser Zuwendungen ab einer gewissen Höhe in öffentlicher Sitzung entschieden.

### Wie setzen sich kommunalen Ausgaben zusammen?

Die Ausgaben korrespondieren mit den gemeindlichen Aufgaben. Große Blöcke sind z.B. Personalausgaben, Sozialausgaben, Investitionskosten und Umlagen an die nächste Ebene (Kreis- oder Samtgemeindeumlage).

**Abb. 7 | Zusammensetzung der kommunalen Ausgaben**



Quelle: Stadtfinanzen 2019, Schlaglichter des Deutschen Städtetags

#### Hinweis

Das kommunale Haushaltsrecht ist gar nicht so kompliziert. Trotzdem empfiehlt sich die Teilnahme an einer Einführung oder Schulung. Diese werden von den Kommunen, kommunalpolitischen Vereinigungen, kommunalen Spitzenverbänden und anderen angeboten.



## Kommunale Haushaltsplanung

Die Steuerung der Kommune erfolgt über den kommunalen Haushalt. Das kommunale Haushaltsrecht wurde im Jahr 2006 auf die Grundlagen der Doppik umgestellt. Die rechtlichen Grundlagen finden Sie in den §§ 110 ff. NKomVG. Grundsätze der Haushaltsplanung sind nicht nur das Sicherstellen der Erfüllbarkeit der Aufgaben der Kommune, sondern auch das sparsame und wirtschaftliche Handeln (§ 110 Abs. 1, 2 NKomVG).

Der Haushaltsplan wird von der Verwaltung in der Regel jährlich – manchmal auch für zwei Jahre im Rahmen eines Doppelhaushalts – aufgestellt und enthält die geplanten Einnahmen und Ausgaben. Die Beratungen des Haushalts werden oft als Höhepunkt der Beratungen im Rat angesehen, das sind sie auch. Was nicht im Haushalt steht, kann im Zweifel auch nicht gemacht werden. Der Haushalt ist das zentrale Steuerungsmittel des Rates (§ 113 Abs. 3 NKomVG).

### Tipp

Die Verabschiedung des Haushalts sollte trotzdem nicht das Ende der Befassung mit diesem Werk sein. Wichtig ist es auch, im laufenden Jahr zu beobachten und nachzufragen, was aus der Umsetzung geworden ist und wie sich die veranschlagten Ansätze in der Realität entwickeln. Informationen gibt es natürlich durch den Rechnungsabschluss, aber auch zwischendurch passiert viel, und es kann noch reagiert werden.

# Hilfreiche Literatur

**Robert Thiele:**

Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz, 2. Auflage

**Jan Seybold, Wolfgang Neumann, Frank Weidner:**

Niedersächsisches Kommunalrecht, 5. Auflage

**Joachim Rose:**

Kommunales Haushaltsrecht Niedersachsen

**NSGB:**

Taschenbuch für Ratsmitglieder in Niedersachsen

**Tipp**

Als Fraktion können Sie Fachliteratur aus den Fraktionsmitteln erwerben. Dies gilt für Bücher und Fachzeitschriften in gleicher Weise. Bücher zur Kommunalpolitik und zu kommunalpolitischen Themen gibt es auch kostenfrei bei den Zentralen für politische Bildung im Bund und in den Ländern.

## Über die Autorin

**Dr. Silke Fricke,**

Studium der Rechtswissenschaften in Trier und der Verwaltungswissenschaften an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, Rechtswissenschaftliche Promotion an der Universität Hannover. Einige Jahre wissenschaftliche Mitarbeiterin der FDP-Landtagsfraktion in Hannover, bevor es über das niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr an das Bundeswirtschaftsministerium nach Berlin ging. Seit 2015 Allgemeine Vertreterin des Bürgermeisters in Bremervörde.

Dank an Marc Tomforde, der Korrektur gelesen und wertvolle Hinweise gegeben hat.

ARBEITSMARKT • AUSSENPOLITIK  
BILDUNGSPOLITIK • BÜRGERRECHT  
DATENSCHUTZ • DIGITALISIERUNG  
ENERGIEPOLITIK • ENTWICKLUNGSPOLITIK  
EUROPAPOLITIK • EXTREMISMUS  
FINANZEN & STEUERN  
GESUNDHEIT • GLEICHSTELLUNG  
HANDELSPOLITIK • INFRASTRUKTUR  
INTEGRATION • INNERE SICHERHEIT  
KULTUR • MENSCHENRECHTE  
MIGRATIONS- UND FLÜCHTLINGSPOLITIK  
PFLEGE • RECHTSSTAAT  
RELIGION • RENTE • SICHERHEITSPOLITIK  
VERBRAUCHERSCHUTZ  
WIRTSCHAFT • ZEITGESCHICHTE  
ZUWANDERUNG • ARBEITSMARKT

