

2. Gemeinderäte¹

2.1 Rechtsstellung

Gemeinderäte sind für eine Amtszeit gewählte Mitglieder im Gemeinderat, ein vorzeitiges Ausscheiden ist nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Sie erhalten eine Entschädigung. Eine Haftung für fehlerhaftes Handeln ist nicht ausgeschlossen.

Die Gemeinderäte sind keine Bediensteten der Gemeinde, sie sind ehrenamtlich tätig. Für sie gilt deshalb keine „Gehorsamspflicht“, es besteht keine Dienstaufsicht durch den Bürgermeister, und sie unterliegen nicht dem Dienststrafrecht wie die Beamten. Gemeinderäte werden nicht wie Beamte vereidigt, sondern vom Bürgermeister in der ersten Sitzung des neugewählten Gemeinderats öffentlich auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Amtspflichten verpflichtet. Eine Form ist dafür in der Gemeindeordnung nicht vorgeschrieben, sie geschieht regelmäßig nach einer Unterrichtung über die Rechte und Pflichten der Gemeinderäte durch Handschlag. Es wird folgende Verpflichtungsformel empfohlen:

„Ich gelobe Treue der Verfassung, Gehorsam den Gesetzen und gewissenhafte Erfüllung meiner Pflichten. Insbesondere gelobe ich, die Rechte der Gemeinde gewissenhaft zu wahren und ihr Wohl und das ihrer Einwohner nach Kräften zu fördern.“

Die Verpflichtung ist nach jeder Wiederwahl zu wiederholen. Weigern sich Gemeinderäte, so können sie durch Beschluss des Gemeinderats mit Ordnungsgeld belegt werden.

¹ In Städten führen die ehrenamtlichen Mitglieder des Gemeinderats die Bezeichnung „Stadtrat“, unter „Gemeinderäten“ werden nachstehend auch „Stadträte“ verstanden.

2.1.1 Amtszeit

Die Amtszeit der Gemeinderäte beträgt fünf Jahre. Sie kann z. B. bei Gemeinderäten, die als Ersatzperson in das Gremium nachgerückt sind, oder bei Ergänzungswahlen und Wahlanfechtungen auch kürzer sein.

Die Amtszeit der neu- und wieder gewählten Gemeinderäte beginnt, wenn die Überprüfung der Wahl durch die Wahlprüfungsbehörde ohne Beanstandungen abgeschlossen wurde. Eine Wahlanfechtung durch Mitbewerber oder Wahlberechtigte hindert nicht den Amtsantritt, sofern die Gültigkeit der Wahl durch die Wahlprüfungsbehörde festgestellt wurde. Der Bürgermeister hat unverzüglich nach diesem Zeitpunkt zur ersten Gemeinderatssitzung einzuladen. Bis zum Zusammentritt des neuen Gemeinderates führt der Gemeinderat in seiner bisherigen Zusammensetzung die Geschäfte weiter.

Die Amtszeit endet mit Ablauf des Tages, an dem die regelmäßigen Wahlen zum Gemeinderat stattfinden.

Eine Selbstauflösung des Gemeinderats ist unzulässig, eine Abwahl durch die Bürger und eine Auflösung des Gemeinderats durch die Rechtsaufsichtsbehörde sind in der Gemeindeordnung nicht vorgesehen.

2.1.2 Ausscheiden aus dem Gemeinderat

Gemeinderäte scheidern (außer durch Ablauf der Amtszeit oder durch Tod) **generell** – auch gegen ihren Willen – in folgenden Fällen aus dem Gemeinderat aus:

- bei **Verlust der Wählbarkeit**;
- durch Eintritt eines **Hinderungsgrundes**;
- wenn nachträglich festgestellt wird, dass Gemeinderäte **nicht wählbar** waren;
- durch **Verbot einer Partei** durch das Bundesverfassungsgericht;
- durch Verbot einer Wählerversammlung nach Vereinsrecht;

- bei **Eingliederung** eines Gemeindegebietsteils in eine andere Gemeinde, wenn Gemeinderäte in diesem wohnen, oder bei Eingliederung der ganzen Gemeinde in eine andere Gemeinde, wenn nicht nach § 9 Gemeindeordnung seine Zuwahl zu dem Gemeinderat der neuen Gemeinde erfolgt.

Gemeinderäte können auch **auf eigenen Wunsch** aus dem Gremium ausscheiden, wenn sie dies beantragen und ein gesetzlich vorgegebener wichtiger Grund vorliegt. Die Übernahme eines Gemeinderatsmandats enthält auch die Verpflichtung, dieses Amt auszuüben. Ein Ausscheiden ist daher nicht ins Belieben der einzelnen Gemeinderäte gestellt. Ob ein wichtiger Grund vorliegt, entscheidet der Gemeinderat. Er ist dabei in seiner Beurteilung nicht frei. § 16 Gemeindeordnung enthält eine beispielhafte Aufzählung der maßgebenden Gründe. Sonstige Gründe für ein Ausscheiden aus dem Gemeinderat müssen sich daran messen lassen. Der Antrag der Gemeinderäte kann formlos gestellt werden. Gemeinderäten, die ohne wichtigen Grund an den Sitzungen des Gemeinderats nicht mehr teilnehmen, kann ein Ordnungsgeld auferlegt werden.

Ein **wichtiger Grund** für das Ausscheiden liegt insbesondere dann vor, wenn Gemeinderäte

- ein geistliches Amt in einer anerkannten Religionsgesellschaft verwalten;
- ein öffentliches Amt bei Bund, Land, Kreis, Gemeinde oder einer anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaft z.B. Kirche oder Sparkasse, verwalten und die oberste Dienstbehörde feststellt, dass die Tätigkeit als Gemeinderat mit diesem Amt nicht zu vereinbaren ist;
- zehn Jahre dem Gemeinderat oder einem Ortschaftsrat angehört haben oder ein öffentliches Ehrenamt verwalten haben, wobei mehrere solcher Ämter zusammenzurechnen sind;
- häufig oder langdauernd von der Gemeinde beruflich abwesend sind, z. B. als Handelsvertreter;
- anhaltend, nicht nur vorübergehend, krank sind;

2. Gemeinderäte

- älter als 62 Jahre sind;
- durch die Ausübung der Tätigkeit als Gemeinderat in der Fürsorge für die Familie erheblich behindert werden.

Scheiden Gemeinderäte aus der Partei oder der Wählervereinigung aus, auf deren Wahlvorschlag sie in den Gemeinderat gewählt wurden, führt dies nicht zum Verlust des Gemeinderatsmandats. Allerdings gesteht ihnen der Gesetzgeber zu, aus diesem Grund ein Ausscheiden zu verlangen. Der Gemeinderat muss dies als wichtigen Grund anerkennen.

2.1.3 Entschädigung

Gemeinderäte erhalten für ihre Tätigkeit keinen Lohn. Sie haben lediglich einen Anspruch auf Ersatz ihrer **Auslagen** (z. B. Fahrtkosten zu den Sitzungen, Bürobedarf, Telefongebühren, Zeitschriften) und ihres **Verdienstaufalles** (z. B. Arbeitslohn, Minderung der Einnahmen bei selbständiger oder nebenberuflicher Arbeit, Zeitversäumnis bei Personen, die keinen Verdienst haben und den Haushalt führen).

Allerdings wird die Entschädigung fast in keiner Gemeinde auf Grund von Einzelnachweisen separat abgerechnet. Dies wäre grundsätzlich möglich, jedoch sehr aufwändig. Für die Entschädigung werden vielmehr Pauschalen festgesetzt.

■ Pauschalierung der Entschädigung

1. Es können **Durchschnittssätze** bestimmt werden, die den jeweiligen Zeitaufwand abgelteten, z. B.

bis zu 2 Stunden 20 €

bis zu 4 Stunden 30 €

Ein Nachweis der tatsächlich angefallenen Auslagen und des Verdienstaufalles erübrigt sich. Mit dieser Pauschale sind alle Aufwendungen abgegolten.

2. Die Gemeinde kann eine **Aufwandsentschädigung** vorsehen. Diese kann unterschiedlich ausgeprägt sein; als
- monatlicher Pauschalbetrag,
 - monatlicher Grundbetrag und pauschales Sitzungsgeld.
- Die Höhe der Pauschalen ist vom jeweiligen konkreten Zeitaufwand unabhängig. Neben einer Aufwandsentschädigung bestehen keine weiteren Ansprüche auf Kostenersatz.

Die in der Gemeinde festgelegte Entschädigungsform und die Höhe eventueller Pauschalsätze kann der Satzung über die Entschädigung ehrenamtlich Tätiger entnommen werden.

■ **Betreuung/Pflege**

Aufwendungen für die entgeltliche Betreuung von pflege- oder betreuungsbedürftigen Angehörigen während der Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit werden erstattet. Die Einzelheiten werden vom Gemeinderat durch die Entschädigungssatzung festgelegt.

■ **Reisekosten/Unfallfürsorge**

Für dienstliche Reisen kann den Gemeinderäten durch eine Satzungsregelung außer der Entschädigung für Verdienstaussfall und des Ersatzes der Auslagen noch Reisekostenerstattung gewährt werden. Zugrunde gelegt werden dabei die für die Beamten geltenden Reisekostenbestimmungen.

Die Reisekosten setzen sich zusammen aus

- a) **Tagegeld** (neben dem Pauschalbetrag für Verdienstaussfall) bei einer Dauer der Reise von mindestens
- | | |
|--------------------|------|
| 8 Stunden | 6 € |
| 14 Stunden | 12 € |
| voller Kalendertag | 24 € |
- Bei unentgeltlicher Verpflegung von Amts wegen werden diese Sätze gekürzt.

b) **Übernachtungsgeld**

Bei auswärtiger Übernachtung wird ohne Nachweis ein Übernachtungsgeld von 20 € erstattet.

Entstehen tatsächlich höhere Auslagen, können diese geltend gemacht werden.

c) **Fahrtkostenentschädigung**

Für mit öffentlichen, regelmäßig verkehrenden Beförderungsmitteln zurückgelegte Strecken werden die tatsächlich entstandenen Auslagen vergütet.

Bei Benutzung privateigener Kraftfahrzeuge können ebenfalls die für Beamte geltenden Richtlinien zugrunde gelegt werden. Danach beträgt die Entschädigung je km bei Benutzung von Kraftfahrzeugen mit einem Hubraum von mehr als 600 ccm 25 Cent, die Mitnahmevergütung je Person 5 Cent.

d) **Ersatz der Nebenkosten**

Nebenkosten werden auf Nachweis getrennt und zusätzlich erstattet, z. B. Gepäckaufbewahrungskosten, Versicherung usw.

Gemeinderäte sind in der **Unfallfürsorge** bei Dienstunfällen den Beamten der Gemeinde gleichgestellt. Der Unfallschutz erstreckt sich sowohl auf Arbeits-(Dienst-)Unfälle bei einer dienstlichen Verrichtung (Sitzung, Dienstreise, Besichtigung) als auch auf Unfälle, die auf dem Weg zu oder von einer solchen dienstlichen Verrichtung sich ereignen (Wegunfälle).

Die Unfallversicherung erstattet den Schaden, der durch Tötung, Körperverletzung oder Beschädigung eines Körperersatzstückes entsteht. Schmerzensgelder werden nicht gewährt, Sachschäden und Verdienstausfälle werden nicht ersetzt. Als Leistungen werden bei Verletzungen Heilbehandlung, Haushaltshilfe, Teilhabeleistungen etc. bezahlt und bei tödlichen Verletzungen oder späterem Tod als Folge des Unfalls Hinterbliebenenleistungen.

Der Gemeinde ist es freigestellt, darüber hinaus zusätzliche Unfallversicherungen für die Gemeinderäte abzuschließen.

■ Entschädigung und Steuerpflicht

Die an die Gemeinderäte ausbezahlten Entschädigungen unterliegen der Einkommensteuerpflicht. Entschädigungen führen allerdings nur zu einer höheren Steuerbelastung, soweit sie die Höhe der mit der Gemeinderatsarbeit verbundenen Aufwendungen übersteigen. Die Finanzbehörden erkennen allgemein die folgenden Aufwendungen an:

1. Die Entschädigung für Gemeinderäte und Ortschaftsräte ist bis zu der nachfolgend angegebenen Höhe steuerfrei. Maßgebend sind dabei die Einwohnerzahlen der Gemeinde bzw. Ortschaft.

Gemeinden/Ortschaften mit	monatlich	jährlich
bis zu 50.000 Einwohnern	200 €	2.400 €
50.001– 150.000 Einwohnern	204 €	2.448 €
150.001– 450.000 Einwohnern	256 €	3.072 €
mehr als 450.000 Einwohnern	306 €	3.672 €

Im Laufe eines Jahres erhält ein Gemeinderat Entschädigungen in Höhe von 1.600 €. Die Entschädigung muss in der persönlichen Einkommensteuererklärung aufgenommen werden. Durch den Freibetrag in Höhe von 2.400 € erfolgen jedoch keine Steuerabzüge.

2. Für Fraktionsvorsitzende und Ortsvorsteher erhöhen sich die Beträge. Begünstigt sind Fraktionsvorsitzende, deren Fraktion mindestens zwei Mitglieder umfasst. Der Begriff „Fraktion“ ist nicht von der in einer Geschäftsordnung des Gemeinderates festgelegten Mindestzahl abhängig. Ehrenamtliche Ortsvorsteher können in gleicher Höhe pauschalen Aufwand geltend machen.

Die Entschädigung ist bis zu folgender Höhe steuerfrei:

Gemeinden/Ortschaften mit	monatlich	jährlich
bis zu 20.000 Einwohnern	208 €	2.496 €
20.001– 50.000 Einwohnern	332 €	3.984 €
50.001– 150.000 Einwohnern	408 €	4.896 €

2. Gemeinderäte

150.001– 450.000 Einwohnern	512 €	6.144 €
mehr als 450.000 Einwohnern	612 €	7.344 €

3. Erstattet eine Gemeinde auch Fahrtkosten von der Wohnung zum Sitzungsort und zurück, wird dies als weitere steuerfreie Aufwandsentschädigung anerkannt. Bei Benutzung eines eigenen Kraftfahrzeugs ist die Wegstreckenentschädigung nach dem Landesreisekostengesetz maßgebend.

Mit diesen Beträgen sind alle Aufwendungen abgegolten, die mit einer ehrenamtlichen Tätigkeit zusammenhängen. Ein Gemeinderat kann jedoch auch über diese Betragsgrenzen hinaus Aufwendungen geltend machen, wenn er sie gegenüber dem Finanzamt glaubhaft machen bzw. nachweisen kann. Insoweit können die tatsächlich entstandenen höheren Aufwendungen berücksichtigt werden.

Nicht ausgeschöpfte Monatsbeträge können in anderen Monaten desselben Jahres nachgeholt werden. Der steuerfreie Jahresbetrag kann allerdings nur in voller Höhe angesetzt werden, wenn die Mitgliedschaft im Gemeinderat/Ortschaftsrat das ganze Jahr bestanden hat. Entschädigungen, die an Gemeinderäte für ihre Tätigkeit in Organen wirtschaftlicher Unternehmen bezahlt werden, wie z.B. eine städtische GmbH, sind voll steuerpflichtig, und zwar auch dann, wenn diese Vergütungen aufgrund eines Beschlusses des Gemeinderats an die Gemeinde abzuführen sind. Die abgeführten Beträge stellen dann Werbungskosten aus dieser Tätigkeit dar.

2.1.4 Verantwortung und Haftung

Die Gemeinderäte haben für die von ihnen getroffenen Entscheidungen die Verantwortung zu tragen. Bei Beschlüssen, die rechtswidrig oder für die Gemeinde nachteilig sind, können die Gemeinderäte in Ausnahmefällen haftbar gemacht werden, wenn sie schuldhaft gehandelt haben. Dies gilt auch für die Tätigkeit von Gemeinderäten außerhalb von Sitzungen.

- Verletzen Gemeinderäte ihre Pflichten, so kann sich eine **privatrechtliche Haftung** auf Schadensersatz nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches (§§ 823, 826) ergeben, wenn der Gemeinde oder einem Dritten ein Schaden an Leben, Körper, Gesundheit, Freiheit, Eigentum oder an einem sonstigen Recht entstanden ist. Soweit Gemeinderäte in Ausübung ihres Amtes tätig geworden sind, tritt bei der Haftung gegenüber Dritten grundsätzlich die Gemeinde an ihre Stelle (§ 839 Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 34 Grundgesetz).

Ein Gemeinderat berichtet im Freundeskreis, dass Unternehmer A für seine Gewerbesteuerforderung einen Stundungsantrag gestellt hat. Er hat damit seine Verschwiegenheitspflicht verletzt. Entsteht dem Unternehmer A dadurch ein Schaden, kann er den betroffenen Gemeinderat persönlich haftbar machen.

Der Gemeinderat als Organ verweigert Ausnahmen zu einem Baugesuch. Das Verwaltungsgericht entscheidet, dass die Ablehnung rechtswidrig war. Der Unternehmer prüft, inwieweit er Schadensersatzansprüche geltend machen kann. Diese sind ausschließlich gegen die Gemeinde gerichtet, nicht gegen ein einzelnes Mitglied des Gemeinderats.

- **Für strafrechtliche Handlungen** der Gemeinderäte gelten die Vorschriften des Strafgesetzbuches, nach denen für Amtsträger besondere oder strengere Straftatbestände vorgesehen sind, z.B. Bestechlichkeit, Rechtsbeugung, Urkundenfälschung, Falschbeurkundung, Verrat von Staatsgeheimnissen.

Ein Gemeinderat nimmt von einem Bauherrn ein Geschenk an, verbunden mit der Erwartung, sich bei der Abstimmung im Gemeinderat in seinem Sinne einzusetzen. Dies kann den Straftatbestand der Vorteilsnahme (§ 331 Strafgesetzbuch) erfüllen.

- Bei Verstößen gegen die in der Gemeindeordnung (§§ 16 und 17) aufgestellten Pflichten kann ein **Ordnungsgeld** verhängt werden. Pflichtverletzungen sind z.B. Verstöße gegen die Mitwirkungspflicht, die Verschwiegenheitspflicht und das Vertretungsverbot.

2.2 Rechte der Gemeinderäte

Damit die Gemeinderäte die zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen können, verfügen sie über gesetzlich verankerte Rechte. Diese sind als Einzelrechte ausgestaltet und von der Gemeinderätin bzw. dem Gemeinderat selbst wahrzunehmen. Es gibt auch Minderheitenrechte, die nur gemeinsam mit anderen Gemeinderäten ausgeübt werden können.

2.2.1 Einzelmitgliedschaftsrechte

Den einzelnen Gemeinderäten stehen aufgrund ihrer Wahl folgende **Einzelmitgliedschaftsrechte** zu:

- das **Recht auf Ausübung des Amtes**.
Niemand darf gehindert werden, das Amt eines Gemeinderats zu übernehmen und auszuüben. Eine Kündigung oder Entlassung aus einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis, eine Versetzung an einen anderen Beschäftigungsort und jede sonstige berufliche Benachteiligung aus diesem Grunde ist unzulässig. Stehen Gemeinderäte in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis, ist ihnen vom Arbeitgeber die für die Tätigkeit erforderliche freie Zeit zu gewähren.²
- das **Recht auf Mitwirkung** im Gemeinderat durch Einberufung zu den Sitzungen, Teilnahme an den Sitzungen, Worterteilung, Antragstellung und Stimmabgabe – soweit sie nicht befangen sind – sowie auf die Abgabe von Erklärungen.
- das **Fragerecht** gegenüber dem Bürgermeister in Angelegenheiten der Gemeinde.
- das **Einsichtsrecht** in den Prüfungsbericht der überörtlichen Prüfung.

² § 32 Abs. 2 Gemeindeordnung.