

## Inhalt

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	17
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	23
<b>Vorwort</b> .....	49
<b>Vorwort zur 12. Auflage</b> .....	50
<b>1. Überblick: Gesetzliche Regelungen</b> .....	51
1.1 Erste Vorboten einer Fraktionsbildung .....	51
1.2 Fraktionen im Grundgesetz und den Landesverfassungen .....	51
1.3 Fraktionsgesetze des Bundes und der Länder .....	53
1.3.1 Fraktionsgesetz des Bundes .....	53
1.3.2 Fraktionsgesetze der Länder .....	53
1.3.3 Gruppen in den staatlichen Parlamenten .....	54
1.4 Regelungen zu den Fraktionen in den Gemeinde- und Kreisordnungen .....	55
<b>2. Bedeutung, Rechtsnatur und Begriff der Fraktionen</b> .....	56
2.1 Funktionale Betrachtung der Fraktionen .....	57
2.1.1 Aus Sicht der Volksvertretung .....	57
2.1.2 Aus Sicht des Gemeinderatsmitgliedes .....	61
2.1.3 Aus Sicht des Wählers .....	62
2.1.4 Aus Sicht der Parteien .....	63
2.1.5 Zwischenergebnis .....	64
2.1.5.1 Funktionale Notwendigkeit der Fraktionsbildung .....	64
2.1.5.2 Zunehmende Fragmentierung unterstreicht Bedeutung der Fraktionsbildung .....	66
2.2 Rechtsnatur der Fraktionen .....	66
2.2.1 Stimmen für Zuordnung zum bürgerlichen Recht .....	66
2.2.2 Stimmen für Zuordnung zum öffentlichen Recht .....	67
2.2.3 Stellungnahme .....	69
2.3 Begriff der Fraktion .....	70
2.4 Rechtsschutzfragen .....	71

<b>3.</b>	<b>Bildung, Mitgliedschaft und Beendigung .....</b>	74
3.1	Öffentliches Amt und freies Mandat .....	74
3.1.1	Wahlentscheidung als Zäsur .....	74
3.1.2	Grundgesetzliche Absicherung des freien Mandates .....	75
3.1.3	Freies Mandat als Basis der Fraktionsbildung .....	76
3.1.4	Geltung des freien Mandats für die kommunale Ebene .....	77
3.1.5	Freies Mandat und Fraktionsbindung .....	78
3.2	Partei- und Fraktionszugehörigkeit .....	80
3.2.1	Kein Anspruch auf Beitritt durch die Partei .....	80
3.2.2	Kein Anspruch des Ratsmitglieds auf Beitritt .....	81
3.2.3	Parteimitgliedschaft keine notwendige Bedingung .....	83
3.2.3.1	Unproblematische landesrechtliche Regelungen .....	84
3.2.3.2	Bayern .....	84
3.2.3.3	Saarland .....	84
3.2.3.4	Schleswig-Holstein .....	85
3.2.3.5	Geschäftsordnungen dürfen freies Mandat nicht einschränken .....	85
3.2.3.6	Sitzerwerb für aus Partei ausgeschiedene Nachrücker .....	86
3.2.4	Verbot der Doppelmitgliedschaft .....	87
3.2.5	Mehrere Fraktionen derselben Partei („Parallelfraktionen“)? .....	87
3.2.6	Austritt aus der Fraktion .....	90
3.2.7	Kein Mandatsverlust durch Ausscheiden aus der Fraktion .....	90
3.2.8	Auswirkungen eines Parteiverbots auf das Mandat .....	91
3.2.8.1	Rechtsprechung des BVerfG zum Parteiverbot .....	91
3.2.8.2	Kritik .....	92
3.2.8.3	Kompetenzrechtliche Fragen .....	93
3.3	Erfordernis grundsätzlicher politischer Übereinstimmung .....	94
3.4	Mitgliedschaft und Mitwirkung .....	97
3.4.1	Problemstellung .....	97

3.4.2	Auffassung des BVerwG .....	99
3.4.3	Stellungnahme .....	100
3.4.4	Rechtslage in Schleswig-Holstein .....	101
3.4.5	Keine Sonderstellung sachkundiger Bürger in anderen Bundesländern .....	103
3.4.6	Ruhen des Mandats berührt Mitgliedschaft nicht .....	104
3.5	Abgrenzung zu anderen Zusammenschlüssen .....	104
3.5.1	Gruppen in staatlichen Parlamenten .....	105
3.5.2	Gruppen in Niedersachsen .....	105
3.5.3	Gruppen in Nordrhein-Westfalen .....	107
3.5.4	Gruppen im Freistaat Sachsen .....	109
3.5.5	„Politische Gruppe“ in Rheinland-Pfalz .....	110
3.5.6	Ausschussgemeinschaft in Bayern .....	111
3.6	Dauer der Fraktionsexistenz .....	111
<b>4.</b>	<b>Pflichten und Rechte der Fraktionen .....</b>	<b>114</b>
4.1	Fraktionsmindeststärke .....	114
4.1.1	Zulässigkeit und Maßstäbe der Festsetzung einer Mindeststärke .....	116
4.1.1.1	Organisationshoheit der Kommunen .....	116
4.1.1.2	Wahlrechtliche Sperrklausel als Hindernis .....	117
4.1.1.3	Gebot der Chancengleichheit .....	118
4.1.1.4	Funktionsfähigkeit des Gemeinderates als Schranke .....	118
4.1.2	Höhe und Regelungen der einzelnen Bundesländer .....	121
4.1.2.1	Höhe einer Mindeststärke .....	121
4.1.2.2	Überprüfung der landesrechtlichen Regelungen .....	122
4.1.2.2.1	Hessen .....	122
4.1.2.2.2	Mindeststärke zwei Personen .....	124
4.1.2.2.3	Differenzierte Quoren .....	125
4.1.2.2.4	Lage in Bundesländern ohne gesetzliche Regelung .....	127
4.1.2.2.5	Kurzzeitige Unterschreitung der Mindeststärke .....	130
4.1.2.2.6	Rechtsschutz gegen Geschäftsordnungsbestimmungen zur Mindeststärke .....	130

4.2	Formelle Erfordernisse .....	131
4.2.1	Konstituierung der Fraktion .....	131
4.2.2	Mitteilungs- und Anzeigepflichten .....	132
4.2.3	Innere Ordnung .....	133
4.3	Geschäftsordnungsrecht .....	133
4.3.1	Notwendigkeit und typischer Regelungsgehalt einer Geschäftsordnung .....	133
4.3.2	Rechtsnatur und rechtliche Bindungswirkung .....	135
4.3.3	Rechtsschutz gegen beeinträchtigende Geschäftsordnungsnormen .....	137
4.4	Fraktionsausschluss .....	137
4.4.1	Bedeutung .....	138
4.4.2	Verfahrensrechtliche Voraussetzungen .....	139
4.4.2.1	Zuständigkeit .....	139
4.4.2.2	Verfahren .....	140
4.4.2.3	Form .....	145
4.4.3	Materielle Voraussetzungen .....	146
4.4.3.1	Ausdrückliche Regelung .....	146
4.4.3.2	Wichtiger Grund .....	146
4.4.3.3	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit .....	151
4.4.3.4	Willkürverbot .....	152
4.4.4	Rechtsschutz .....	153
4.4.4.1	Rechtsweg und Klageart .....	153
4.4.4.2	Beteiligtenfähigkeit und Rechtsschutzinteresse .....	154
4.4.4.3	Passivlegitimation .....	154
4.4.4.4	Maßgeblicher Zeitpunkt für die gerichtliche Beurteilung .....	155
4.4.4.5	Streitwert .....	155
4.5	Recht auf Girokonto .....	155
4.5.1	Problemstellung .....	155
4.5.2	Recht auf Girokonto für Parteien .....	156
4.5.3	Recht auf Girokonto für Fraktionen .....	157
4.6	(Kein) Recht auf Führen des Wappens der Kommune .....	158
4.7	Recht auf diskriminierungsfreie Beteiligung .....	159

<b>5.</b>	<b>Rechte der Fraktionen im Kommunalverfassungsrecht .....</b>	160
5.1	Antrags-, Initiativ- und Zugangsrechte der Fraktionen .....	160
5.1.1	Einberufen einer Sitzung des Gemeinderates .....	160
5.1.2	Initiativrecht zur Tagesordnung .....	161
5.1.2.1	Ausgestaltung in den Gemeindeordnungen .....	161
5.1.2.2	Vorprüfungsrecht des Ratsvorsitzenden? .....	165
5.1.2.2.1	Stimmen für ein Vorprüfungsrecht .....	165
5.1.2.2.2	Stimmen gegen ein Vorprüfungsrecht .....	166
5.1.2.2.3	Stellungnahme .....	167
5.1.2.3	Folgerungen aus der landesrechtlichen Ausgestaltung .....	168
5.1.2.4	Rederecht / Möglichkeit der Antragserläuterung ....	171
5.1.2.5	Kein Recht auf sachliche Beschlussfassung .....	173
5.1.2.6	Kein Recht auf vorrangige Behandlung .....	174
5.1.2.7	Verfahren in den Ausschüssen .....	174
5.1.3	Sitzordnung im Plenum .....	175
5.1.4	Benutzung öffentlicher Einrichtungen .....	175
5.2	Kontroll- und Informationsrechte .....	177
5.2.1	Auskunftsrecht .....	177
5.2.1.1	Problemstellung .....	177
5.2.1.2	Landesrechtliche Regelungen .....	178
5.2.1.3	Rechtliche Probleme der Ausgestaltung .....	179
5.2.1.4	Abgrenzung zur Anspruchsberechtigung nach Informationsfreiheitsgesetzen .....	181
5.2.2	Vorbereiten einzelner Tagesordnungspunkte .....	181
5.2.2.1	Grundsätzlich Verantwortung der hauptamtlichen Verwaltung .....	181
5.2.2.2	Gleichbehandlungsanspruch aller Fraktionen .....	183
5.2.3	Akteneinsicht .....	184
5.2.3.1	Grundsätzlich dem Gemeinderat zustehendes Recht .....	185
5.2.3.2	Überwiegende Ausgestaltung als Minderheitenrecht .....	186
5.2.4	Öffentlichkeit der Sitzung .....	188
5.3	Vorschlags- und Entsendungsrechte .....	189

5.3.1	Ausschussbesetzung .....	189
5.3.1.1	Landesrechtliche Regelungen .....	190
5.3.1.2	Allgemeine Grenze der Geschäftsordnungsautonomie .....	191
5.3.1.3	Grundsatz der Spiegelbildlichkeit .....	191
5.3.1.3.1	Ausschüsse müssen Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln .....	191
5.3.1.3.2	Grenzen des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes .....	200
5.3.1.4	Gebundene Entscheidung für Verhältniswahl .....	202
5.3.1.5	Berechnungsmethoden .....	202
5.3.1.5.1	Die Verfahren nach d'Hondt und Hare/Niemeyer .....	202
5.3.1.5.2	Verfassungsrechtliche Zweifel greifen nicht durch .....	203
5.3.1.5.3	Anwendung des Verfahrens nach d'Hondt für Besetzung anderer Ämter .....	206
5.3.1.5.4	Das Verfahren Saint-Laguë/Schepers .....	206
5.3.1.6	Kein Vorabausgleich bei Listenverbindungen .....	207
5.3.1.7	Auflösen von Patt-Situationen .....	209
5.3.1.7.1	Gesetzliche Regelungen .....	209
5.3.1.7.2	Losverfahren verfassungsrechtlich geboten? .....	209
5.3.1.7.3	Losverfahren nur als „Ultima ratio“ .....	209
5.3.2	Anspruch auf Mitwirkung in Ausschüssen? .....	210
5.3.2.1	Stellenwert der Ausschussarbeit .....	210
5.3.2.2	Gesetzliche Regelungen .....	211
5.3.2.3	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	212
5.3.2.4	Konsequenzen für die kommunale Ebene .....	214
5.3.2.4.1	Stimmen für eine weitgehende Ausschussbeteiligung .....	214
5.3.2.4.2	Stimmen gegen eine weitgehende Ausschussbeteiligung .....	215
5.3.2.4.3	Stellungnahme .....	215
5.3.2.4.4	Ergebnis .....	218
5.3.3	Abberufung aus dem Ausschuss durch Fraktion .....	218
5.3.4	Änderung der Fraktionsstärke .....	219
5.3.4.1	Gesetzliche Regelungen .....	219
5.3.4.2	Rechtslage bei fehlender gesetzlicher Regelung .....	221

5.3.4.3	Beabsichtigte Regelung in Mecklenburg-Vorpommern .....	223
5.3.5	Weitere Entsendungs- und Benennungsrechte .....	224
5.3.5.1	Vorsitz in den Ausschüssen .....	224
5.3.5.2	Benennung sachkundiger Einwohner .....	225
5.3.5.3	Ortschaften und Stadtbezirke .....	225
5.3.6	Grenzen des Entsendungsrechts .....	226
5.4	Rechtsschutzmöglichkeiten der Fraktion .....	226
5.4.1	Rechtsschutz der Parlamentsfraktionen .....	227
5.4.2	Rechtsschutz der Gemeinderatsfraktionen .....	227
5.4.2.1	Klageart .....	227
5.4.2.2	Beteiligtenfähigkeit .....	228
5.4.2.3	Prozessfähigkeit .....	228
5.4.2.4	Geltendmachen eigener Rechte .....	229
5.4.2.4.1	§ 42 Abs. 2 und § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO .....	229
5.4.2.4.2	Grundsätzlich keine Prozessstandschaft .....	232
5.4.2.5	Rechtsschutzbedürfnis .....	233
5.4.3	Erstattungsanspruch für entstandene Kosten .....	234
<b>6.</b>	<b>Finanzierung der Fraktionen .....</b>	<b>235</b>
6.1	Zulässigkeit kommunaler Fraktionenfinanzierung .....	236
6.1.1	Strikte Trennung zwischen Finanzierung der Parteien und Fraktionen .....	236
6.1.1.1	Verfassungsrechtliche Legitimation der staatlichen Fraktionenfinanzierung .....	236
6.1.1.2	Verfassungsrechtliche Differenzierung der staatlichen Parteienfinanzierung .....	236
6.1.1.3	Umfang und verfassungsrechtliche Leitplanken der Parteienfinanzierung .....	238
6.1.2	Tatsächliche Bedeutung der Fraktionenfinanzierung .....	239
6.1.2.1	Auf staatlicher Ebene .....	239
6.1.2.2	Auf kommunaler Ebene .....	240
6.1.3	Normative Regelungen .....	242
6.1.4	Legitimation für die kommunale Fraktionsfinanzierung .....	243
6.1.4.1	Weitgehende Einigkeit im Ergebnis .....	243

6.1.4.2	Staatliche Fraktionenfinanzierung als Teil der Parlamentsfinanzierung .....	244
6.1.4.3	Kommunale Fraktionenfinanzierung als Teil der Gemeinderatsfinanzierung .....	245
6.1.4.3.1	Begrenzung durch Funktion der Fraktionen .....	245
6.1.4.3.2	Sitzungsgelder für Fraktionssitzungen .....	246
6.1.4.3.2.1	Präsenzsitzungen .....	246
6.1.4.3.2.2	Video- und Telefonkonferenzen .....	248
6.1.4.3.3	Aufwandsentschädigung für Fraktionsvorsitzende .....	249
6.1.4.3.3.1	Statusrechtliche Probleme in staatlichen Parlamenten .....	249
6.1.4.3.3.2	Zulässigkeit auf kommunaler Ebene .....	251
6.2	Allgemeine Grundsätze der Fraktionsfinanzierung .....	253
6.2.1	Rechtsanspruch dem Grunde nach? .....	253
6.2.1.1	Bei fehlender gesetzlicher Regelung und bei „Kann-Vorschriften“ .....	253
6.2.1.2	Rechtslage in Nordrhein-Westfalen und Sachsen .....	254
6.2.2	Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit .....	255
6.2.3	Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit .....	256
6.2.4	Verwendungsnachweis .....	256
6.2.5	Rücklagen nicht erlaubt .....	256
6.2.6	Erstattungspflicht und Rückforderung von Fraktionsmitteln .....	257
6.3	Zulässigkeit sächlicher Aufwendungen .....	259
6.3.1	Zuwendungen für laufende Geschäftsbedürfnisse .....	260
6.3.2	Räumlichkeiten für Geschäftsstelle und Sitzungen .....	261
6.3.2.1	Notwendigkeit eigener Räumlichkeiten .....	261
6.3.2.2	Hausrecht .....	264
6.3.2.3	Unfallversicherungsschutz .....	265
6.3.3	Beiträge an kommunalpolitische Vereinigungen/Bildungswerke .....	265
6.3.4	Fortbildung von Fraktionsmitgliedern .....	266
6.3.5	Heranziehen externen Sachverständigen .....	267

6.3.5.1	Abschließende Regelungen in den Kommunalverfassungen .....	267
6.3.5.2	Fraktionen keine „Kontrastorgane“ zur hauptamtlichen Verwaltung .....	269
6.3.6	Öffentlichkeitsarbeit .....	269
6.3.6.1	Zulässiger Umfang der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen .....	269
6.3.6.1.1	Problemaufriss .....	269
6.3.6.1.2	Verfassungsrechtliche Grenzen in der Judikatur .....	271
6.3.6.1.3	Meinungsspektrum in der Literatur .....	272
6.3.6.1.4	Stellungnahme .....	273
6.3.6.2	Zulässiger Umfang der Öffentlichkeitsarbeit kommunaler Fraktionen .....	274
6.3.6.2.1	Generell ablehnende Stimmen .....	274
6.3.6.2.2	Befürwortende Stimmen .....	275
6.3.6.2.3	Stellungnahme .....	276
6.3.6.2.4	Modifikationen bei ausdrücklicher gesetzlicher Regelung? .....	277
6.3.6.2.5	Sonstige Wahlbeeinflussung durch Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion .....	279
6.3.6.2.6	Öffentlichkeitsarbeit und webbasierte soziale Medien (Social Media) .....	280
6.3.7	Weitere unzulässige Aufwendungen .....	282
6.3.8	Zusammenfassende Schnellübersicht .....	282
6.3.8.1	Zulässige sächliche Aufwendungen .....	282
6.3.8.2	Zulässig nach den Umständen des Einzelfalles .....	283
6.3.8.3	Unzulässige sächliche Aufwendungen .....	283
6.4	Fraktionsmitarbeiter .....	284
6.4.1	Problemaufriss .....	284
6.4.2	Geschäftsstellenpersonal .....	287
6.4.3	Fraktionsassistenten .....	287
6.4.3.1	Konträre verwaltungsgerichtliche Positionen .....	288
6.4.3.2	Stellungnahme .....	290
6.4.3.2.1	Verbot „parteipolitischer Nachwuchsförderung“ .....	290
6.4.3.2.2	Gefahr einer „Hierarchisierung“ der Fraktionsarbeit .....	292

6.4.3.2.3	Keine „Gewaltentrennung“ auf kommunaler Ebene .....	293
6.4.3.2.4	Dienst- und arbeitsrechtliche Probleme .....	295
6.4.3.2.4.1	Fraktion ist Arbeitgeber .....	295
6.4.3.2.4.2	Besondere politische Vertrauensbasis .....	297
6.4.3.2.4.3	Befristetes Arbeitsverhältnis .....	298
6.4.3.2.4.4	Beamtenrechtliche Lösungsmöglichkeiten .....	300
6.4.3.2.4.5	Schutz personenbezogener Daten .....	300
6.4.3.2.5	Unzulässiges Verschieben der Organ-Verantwortung .....	301
6.4.3.2.5.1	Ehrenamtliche Mandatswahrnehmung konstitutiv .....	301
6.4.3.2.5.2	Hauptamtliche Fraktionsmitarbeiter können keine Demokratiedefizite kompensieren .....	303
6.4.3.2.5.3	Stellungnahme .....	304
6.5	Ausgestaltung der Fraktionsausstattung .....	306
6.5.1	Kreis der Zuwendungsempfänger .....	306
6.5.1.1	Verbot der zusätzlichen Entschädigung einzelner Ratsmitglieder .....	306
6.5.1.2	Gleichberechtigte Förderung aller Fraktionen .....	308
6.5.1.3	Zulässigkeit der Förderung anderer Zusammenschlüsse? .....	309
6.5.1.3.1	Gruppen in Nordrhein-Westfalen .....	309
6.5.1.3.2	Gruppen in Niedersachsen .....	310
6.5.2	Kriterien für die Verteilung der Mittel .....	311
6.6	Finanzkontrolle .....	314
6.6.1	Ausgangssituation .....	314
6.6.2	Kontrolle in den Kommunen .....	316
6.6.2.1	Grundsätzlich kein prüfungsfreier Raum .....	316
6.6.2.2	Keine Zweckmäßigkeitsskontrolle .....	317
6.6.2.3	Rechtslage in Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen .....	319
6.6.2.4	Überörtliche Prüfung .....	321
6.6.3	Presserechtliche Auskunftsansprüche .....	321
6.7	Rechtsschutz .....	322

**Anhang**

1.	Übersicht über Bestimmungen in den Gemeindeordnungen der Bundesländer zu Fraktionen .....	325
2.	Muster einer Geschäftsordnung für Ratsfraktionen .....	331
3.	Runderlass des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 24.8.2020 – 33.12-10005 § 57: Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften .....	340
4.	Mustergeschäftsordnung des Niedersächsischen Landkreistages für einen Landkreis – Auszug – .....	344
	<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>345</b>