

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	17
Literaturverzeichnis	23
Vorwort	49
Vorwort zur 12. Auflage	50
1. Überblick: Gesetzliche Regelungen	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
2. Bedeutung, Rechtsnatur und Begriff der Fraktionen	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

3.	Bildung, Mitgliedschaft und Beendigung	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 („Parallelfractionen“)?	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
4.	Pflichten und Rechte der Fraktionen	114
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

5.	Rechte der Fraktionen im Kommunalverfassungsrecht	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
6.	Finanzierung der Fraktionen	235
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 Sachverständs	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 Zweckmäßigkeitskontrolle	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
	Stichwortverzeichnis	345