

Inhaltsverzeichnis

| | Seite |
|---|-------|
| Abkürzungsverzeichnis | 10 |
| Literaturverzeichnis | 15 |
| Vorwort | 35 |
| Vorwort zur 8. Auflage | 36 |
| 1. Überblick: Gesetzliche Regelungen | 37 |
| 1.1 Erste Vorboten einer Fraktionsbildung | 37 |
| 1.2 Fraktionen im Grundgesetz und den Landesverfas- sungen | 37 |
| 1.3 Fraktionsgesetze des Bundes und der Länder | 39 |
| 1.4 Regelungen zu den Fraktionen in den Gemeinde- und Kreisordnungen | 40 |
| 2. Bedeutung, Rechtsnatur und Begriff der Fraktionen | 42 |
| 2.1 Funktionale Betrachtung der Fraktionen | 42 |
| 2.1.1 Aus Sicht der Volksvertretung | 43 |
| 2.1.2 Aus Sicht des Gemeinderatsmitgliedes | 48 |
| 2.1.3 Aus Sicht des Wählers | 48 |
| 2.1.4 Aus Sicht der Parteien | 49 |
| 2.1.5 Zwischenergebnis | 50 |
| 2.2 Rechtsnatur der Fraktionen | 51 |
| 2.2.1 Stimmen für Zuordnung zum bürgerlichen Recht | 52 |
| 2.2.2 Stimmen für Zuordnung zum öffentlichen Recht | 53 |
| 2.2.3 Stellungnahme | 54 |
| 2.3 Begriff der Fraktion | 55 |
| 2.4 Rechtsschutzfragen | 56 |
| 3. Bildung, Mitgliedschaft und Beendi- gung | 59 |
| 3.1 Öffentliches Amt und freies Mandat | 59 |
| 3.1.1 Wahlentscheidung als Zäsur | 59 |

| | Seite |
|---------|--|
| 3.1.2 | Grundgesetzliche Absicherung des freien Mandates 59 |
| 3.1.3 | Freies Mandat als Basis der Fraktionsbildung . . . 60 |
| 3.1.4 | Geltung des freien Mandats für die kommunale Ebene 61 |
| 3.1.5 | Freies Mandat und Fraktionsbindung 62 |
| 3.2 | Partei- und Fraktionszugehörigkeit 64 |
| 3.2.1 | Kein Anspruch auf Beitritt durch die Partei 64 |
| 3.2.2 | Kein Anspruch des Ratsmitglieds auf Beitritt . . . 65 |
| 3.2.3 | Parteimitgliedschaft keine notwendige Bedingung 67 |
| 3.2.3.1 | Unproblematische landesrechtliche Regelungen 68 |
| 3.2.3.2 | Saarland 69 |
| 3.2.3.3 | Schleswig-Holstein 69 |
| 3.2.3.4 | Geschäftsordnungen dürfen freies Mandat nicht einschränken 69 |
| 3.2.3.5 | Sitzerwerb für aus Partei ausgeschiedene Nachrücker 70 |
| 3.2.4 | Verbot der Doppelmitgliedschaft 71 |
| 3.2.5 | Mehrere Fraktionen derselben Partei? 71 |
| 3.2.6 | Kein Mandatsverlust durch Ausscheiden aus der Fraktion 73 |
| 3.2.7 | Auswirkungen eines Parteiverbots auf das Mandat 74 |
| 3.3 | Erfordernis grundsätzlicher politischer Übereinstimmung 75 |
| 3.4 | Mitgliedschaft und Mitwirkung 76 |
| 3.4.1 | Problemstellung 77 |
| 3.4.2 | Auffassung des BVerwG 78 |
| 3.4.3 | Stellungnahme 79 |
| 3.4.4 | Rechtslage in Schleswig-Holstein 80 |
| 3.4.5 | Keine Sonderstellung sachkundiger Bürger in anderen Bundesländern 82 |
| 3.4.6 | Ruhen des Mandats berührt Mitgliedschaft nicht 82 |
| 3.5 | Abgrenzung zu anderen Zusammenschlüssen . . . 83 |
| 3.5.1 | Gruppen in Niedersachsen 83 |
| 3.5.2 | Gruppen in Nordrhein-Westfalen 84 |
| 3.5.3 | Ausschussgemeinschaft in Bayern 86 |
| 3.6 | Dauer der Fraktionsexistenz 87 |

| | Seite |
|--|-------|
| 4. Pflichten und Rechte der Fraktionen | 90 |
| 4.1 Fraktionsmindeststärke | 90 |
| 4.1.1 Zulässigkeit und Maßstäbe der Festsetzung einer Mindeststärke | 91 |
| 4.1.1.1 Organisationshoheit der Kommunen | 91 |
| 4.1.1.2 Wahlrechtliche Sperrklausel als Hindernis | 92 |
| 4.1.1.3 Gebot der Chancengleichheit | 93 |
| 4.1.1.4 Funktionsfähigkeit des Gemeinderates als Schranke | 94 |
| 4.1.2 Höhe und Regelungen der einzelnen Bundesländer | 96 |
| 4.1.2.1 Höhe einer Mindeststärke | 96 |
| 4.1.2.2 Überprüfung der landesrechtlichen Regelungen | 98 |
| 4.1.2.2.1 Hessen | 98 |
| 4.1.2.2.2 Mindeststärke zwei Personen | 99 |
| 4.1.2.2.3 Differenzierte Quoren | 100 |
| 4.1.2.2.4 Lage in Bundesländern ohne gesetzliche Regelung | 102 |
| 4.1.2.2.5 Rechtsschutz gegen Geschäftsordnungsbestimmungen zur Mindeststärke | 105 |
| 4.2 Formelle Erfordernisse | 105 |
| 4.2.1 Konstituierung der Fraktion | 106 |
| 4.2.2 Mitteilungs- und Anzeigepflichten | 106 |
| 4.2.3 Innere Ordnung | 107 |
| 4.3 Geschäftsordnungsrecht | 107 |
| 4.3.1 Notwendigkeit und typischer Regelungsgehalt einer Geschäftsordnung | 108 |
| 4.3.2 Rechtsnatur und rechtliche Bindungswirkung | 109 |
| 4.3.3 Rechtsschutz gegen beeinträchtigende Geschäftsordnungsnormen | 111 |
| 4.4 Fraktionsausschluss | 111 |
| 4.4.1 Bedeutung | 112 |
| 4.4.2 Verfahrensrechtliche Voraussetzungen | 113 |
| 4.4.2.1 Zuständigkeit | 113 |
| 4.4.2.2 Verfahren | 114 |
| 4.4.2.3 Form | 117 |

| | Seite |
|-----------|---|
| 4.4.3 | Materielle Voraussetzungen 118 |
| 4.4.3.1 | Ausdrückliche Regelung 118 |
| 4.4.3.2 | Wichtiger Grund 119 |
| 4.4.3.3 | Grundsatz der Verhältnismäßigkeit 123 |
| 4.4.3.4 | Willkürverbot 124 |
| 4.4.4 | Rechtsschutz 124 |
| 4.4.4.1 | Rechtsweg und Klageart 124 |
| 4.4.4.2 | Beteiligtenfähigkeit und Rechtsschutzinteresse 125 |
| 4.4.4.3 | Passivlegitimation 125 |
| 4.4.4.4 | Maßgeblicher Zeitpunkt für die gerichtliche Beurteilung 126 |
| 4.4.4.5 | Streitwert 126 |
| 4.5 | Recht auf Girokonto 126 |
| 4.5.1 | Problemstellung 126 |
| 4.5.2 | Recht auf Girokonto für Parteien 127 |
| 4.5.3 | Recht auf Girokonto für Fraktionen 128 |
| 5. | Rechte der Fraktionen im Kommunalverfassungsrecht 130 |
| 5.1 | Antrags-, Initiativ- und Zugangsrechte der Fraktionen 130 |
| 5.1.1 | Einberufen einer Sitzung des Gemeinderates 130 |
| 5.1.2 | Initiativrecht zur Tagesordnung 131 |
| 5.1.2.1 | Ausgestaltung in den Gemeindeordnungen 131 |
| 5.1.2.2 | Vorprüfungsrecht des Ratsvorsitzenden? 135 |
| 5.1.2.2.1 | Stimmen für ein Vorprüfungsrecht 135 |
| 5.1.2.2.2 | Stimmen gegen ein Vorprüfungsrecht 136 |
| 5.1.2.2.3 | Stellungnahme 137 |
| 5.1.2.3 | Folgerungen aus der landesrechtlichen Ausgestaltung 138 |
| 5.1.2.4 | Möglichkeit der Antragserläuterung 141 |
| 5.1.2.5 | Kein Recht auf sachliche Beschlussfassung 143 |
| 5.1.2.6 | Kein Recht auf vorrangige Behandlung 143 |
| 5.1.2.7 | Verfahren in den Ausschüssen 144 |
| 5.1.3 | Benutzung öffentlicher Einrichtungen 145 |
| 5.2 | Kontroll- und Informationsrechte 145 |
| 5.2.1 | Auskunftsrecht 146 |

| | Seite |
|-----------|--|
| 5.2.1.1 | Problemstellung 146 |
| 5.2.1.2 | Landesrechtliche Regelungen 146 |
| 5.2.1.3 | Rechtliche Probleme der Ausgestaltung 147 |
| 5.2.2 | Vorbereiten einzelner Tagesordnungspunkte 149 |
| 5.2.2.1 | Grundsätzlich Verantwortung der hauptamtlichen Verwaltung 149 |
| 5.2.2.2 | Gleichbehandlungsanspruch aller Fraktionen 150 |
| 5.2.3 | Akteneinsicht 151 |
| 5.2.3.1 | Grundsätzlich dem Gemeinderat zustehendes Recht 152 |
| 5.2.3.2 | Überwiegende Ausgestaltung als Minderheiten- recht 152 |
| 5.2.4 | Öffentlichkeit der Sitzung 154 |
| 5.3 | Vorschlags- und Entsendungsrechte 155 |
| 5.3.1 | Ausschussbesetzung 156 |
| 5.3.1.1 | Landesrechtliche Regelungen 156 |
| 5.3.1.2 | Allgemeine Grenze der Geschäftsordnungsautono- mie 157 |
| 5.3.1.3 | Ausschüsse müssen Zusammensetzung des Ple- nums widerspiegeln 158 |
| 5.3.1.4 | Gebundene Entscheidung für Verhältniswahl 163 |
| 5.3.1.5 | Berechnungsmethoden 164 |
| 5.3.1.5.1 | Die Verfahren nach d'Hondt und Hare/Niemeyer 164 |
| 5.3.1.5.2 | Verfassungsrechtliche Zweifel greifen nicht durch 165 |
| 5.3.1.5.3 | Anwendung des Verfahrens nach d'Hondt für Be- setzung anderer Ämter 167 |
| 5.3.1.5.4 | Das Verfahren Saint-Laguë/Schepers 167 |
| 5.3.1.6 | Kein Vorabausgleich bei Listenverbindungen 168 |
| 5.3.1.7 | Auflösen von Patt-Situationen 170 |
| 5.3.1.7.1 | Gesetzliche Regelungen 170 |
| 5.3.1.7.2 | Losverfahren verfassungsrechtlich geboten? 170 |
| 5.3.1.7.3 | Losverfahren nur als „Ultima ratio“ 170 |
| 5.3.2 | Anspruch auf Mitwirkung in Ausschüssen? 171 |
| 5.3.2.1 | Stellenwert der Ausschussarbeit 171 |
| 5.3.2.2 | Gesetzliche Regelungen 172 |
| 5.3.2.3 | Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 173 |

| | Seite |
|-----------|--|
| 5.3.2.4 | Konsequenzen für die kommunale Ebene . . . 175 |
| 5.3.2.4.1 | Stimmen für eine weitgehende Ausschussbeteiligung 175 |
| 5.3.2.4.2 | Stimmen gegen eine weitgehende Ausschussbeteiligung 175 |
| 5.3.2.4.3 | Stellungnahme 176 |
| 5.3.2.4.4 | Ergebnis 178 |
| 5.3.3 | Abberufung aus dem Ausschuss durch Fraktion 179 |
| 5.3.4 | Änderung der Fraktionsstärke 179 |
| 5.3.4.1 | Gesetzliche Regelungen 179 |
| 5.3.4.2 | Rechtslage bei fehlender gesetzlicher Regelung 181 |
| 5.3.5 | Weitere Entsendungs- und Benennungsrechte . . 183 |
| 5.4 | Rechtsschutzmöglichkeiten der Fraktion . . . 184 |
| 5.4.1 | Rechtsschutz der Parlamentsfraktionen 184 |
| 5.4.2 | Rechtsschutz der Gemeinderatsfraktionen . . . 185 |
| 5.4.2.1 | Klageart 185 |
| 5.4.2.2 | Beteiligtenfähigkeit 185 |
| 5.4.2.3 | Prozessfähigkeit 186 |
| 5.4.2.4 | Geltendmachen eigener Rechte 186 |
| 5.4.2.5 | Rechtsschutzbedürfnis 189 |
| 5.4.3 | Erstattungsanspruch für entstandene Kosten . . 189 |
| 6. | Finanzierung der Fraktionen 192 |
| 6.1 | Grundsätzliche Zulässigkeit kommunaler Fraktionenfinanzierung 192 |
| 6.1.1 | Tatsächliche Bedeutung 192 |
| 6.1.2 | Normative Regelungen 194 |
| 6.1.3 | Legitimation für die Fraktionsfinanzierung . . . 195 |
| 6.1.3.1 | Weitgehende Einigkeit im Ergebnis 195 |
| 6.1.3.2 | Staatliche Fraktionenfinanzierung als Teil der Parlamentsfinanzierung 196 |
| 6.1.3.3 | Kommunale Fraktionenfinanzierung als Teil der Gemeinderatsfinanzierung 197 |
| 6.1.3.3.1 | Begrenzung durch Funktion der Fraktionen . . 197 |
| 6.1.3.3.2 | Sitzungsgelder für Fraktionssitzungen 198 |

| | Seite |
|--|-------|
| 6.1.3.3.3 Aufwandsentschädigung für Fraktionsvorsitzende | 199 |
| 6.1.3.3.3.1 Statusrechtliche Probleme in staatlichen Parlamenten | 199 |
| 6.1.3.3.3.2 Zulässigkeit auf kommunaler Ebene | 201 |
| 6.2 Allgemeine Grundsätze der Fraktionsfinanzierung | 203 |
| 6.2.1 Rechtsanspruch dem Grunde nach? | 203 |
| 6.2.1.1 Rechtslage bei fehlender gesetzlicher Regelung | 203 |
| 6.2.1.2 Rechtslage in Nordrhein-Westfalen und Sachsen | 204 |
| 6.2.2 Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit | 205 |
| 6.2.3 Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit | 205 |
| 6.2.4 Verwendungsnachweis | 206 |
| 6.2.5 Rücklagen nicht erlaubt | 206 |
| 6.2.6 Erstattungspflicht und Rückforderung von Fraktionsmitteln | 207 |
| 6.3 Zulässigkeit sächlicher Aufwendungen | 209 |
| 6.3.1 Zuwendungen für laufende Geschäftsbedürfnisse | 210 |
| 6.3.2 Räumlichkeiten für Geschäftsstelle und Sitzungen | 211 |
| 6.3.2.1 Notwendigkeit eigener Räumlichkeiten | 211 |
| 6.3.2.2 Hausrecht | 214 |
| 6.3.3 Beiträge an kommunalpolitische Vereinigungen | 215 |
| 6.3.4 Fortbildung von Fraktionsmitgliedern | 215 |
| 6.3.5 Heranziehen externen Sachverständs | 216 |
| 6.3.5.1 Abschließende Regelungen in den Kommunalverfassungen | 217 |
| 6.3.5.2 Fraktionen keine „Kontrastorgane“ zur hauptamtlichen Verwaltung | 218 |
| 6.3.6 Öffentlichkeitsarbeit | 219 |
| 6.3.6.1 Zulässiger Umfang der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen | 219 |
| 6.3.6.1.1 Problemaufriss | 219 |
| 6.3.6.1.2 Verfassungsrechtliche Grenzen in der Judikatur | 220 |
| 6.3.6.1.3 Meinungsspektrum in der Literatur | 221 |
| 6.3.6.1.4 Stellungnahme | 222 |
| 6.3.6.2 Zulässiger Umfang der Öffentlichkeitsarbeit kommunaler Fraktionen | 223 |
| 6.3.6.2.1 Generell ablehnende Stimmen | 223 |

Inhaltsverzeichnis – Ratsfraktionen

| | Seite |
|-------------|--|
| 6.3.6.2.2 | Befürwortende Stimmen 224 |
| 6.3.6.2.3 | Stellungnahme 224 |
| 6.3.6.2.4 | Modifikationen bei ausdrücklicher gesetzlicher Regelung? 226 |
| 6.3.6.2.5 | Sonstige Wahlbeeinflussung durch Öffentlichkeits- arbeit der Fraktion 228 |
| 6.3.6.2.6 | Öffentlichkeitsarbeit und webbasierte soziale Medien (Social Media) 228 |
| 6.3.7 | Weitere unzulässige Aufwendungen 230 |
| 6.4 | Fraktionsmitarbeiter 230 |
| 6.4.1 | Problemaufriss 231 |
| 6.4.2 | Geschäftsstellenpersonal 233 |
| 6.4.3 | Fraktionsassistenten 233 |
| 6.4.3.1 | Konträre verwaltungsgerichtliche Positionen 234 |
| 6.4.3.2 | Stellungnahme 235 |
| 6.4.3.2.1 | Verbot „parteipolitischer Nachwuchsförderung“ 236 |
| 6.4.3.2.2 | Gefahr einer „Hierarchisierung“ der Fraktions- arbeit 238 |
| 6.4.3.2.3 | Keine „Gewaltentrennung“ auf kommunaler Ebene 239 |
| 6.4.3.2.4 | Dienst- und arbeitsrechtliche Probleme 241 |
| 6.4.3.2.5 | Unzulässiges Verschieben der Organ-Verantwor- tung 245 |
| 6.4.3.2.5.1 | Ehrenamtliche Mandatswahrnehmung konstitutiv 245 |
| 6.4.3.2.5.2 | Hauptamtliche Fraktionsmitarbeiter können keine Demokratiedefizite kompensieren 248 |
| 6.4.3.2.5.3 | Stellungnahme 249 |
| 6.5 | Ausgestaltung der Fraktionsausstattung 250 |
| 6.5.1 | Kreis der Zuwendungsempfänger 251 |
| 6.5.1.1 | Verbot der zusätzlichen Entschädigung einzelner Ratsmitglieder 251 |
| 6.5.1.2 | Gleichberechtigte Förderung aller Fraktionen 252 |
| 6.5.1.3 | Zulässigkeit der Förderung anderer Zusammen- schlüsse? 253 |
| 6.5.2 | Kriterien für die Verteilung der Mittel 254 |
| 6.6 | Finanzkontrolle 257 |
| 6.6.1 | Ausgangssituation 257 |

| | Seite |
|---------|--|
| 6.6.2 | Kontrolle in den Kommunen 258 |
| 6.6.2.1 | Grundsätzlich kein prüfungsfreier Raum 259 |
| 6.6.2.2 | Keine Zweckmäßigkeitskontrolle 260 |
| 6.6.2.3 | Rechtslage in Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen 261 |
| 6.6.2.4 | Überörtliche Prüfung 262 |
| 6.7 | Rechtsschutz 263 |

Anhang

| | |
|---|---|
| 1. | Übersicht über Bestimmungen in den Gemeindeordnungen der Bundesländer zu Fraktionen 265 |
| 2. | Muster einer Geschäftsordnung für Ratsfraktionen 270 |
| 3. | Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern (KV-DVO) – Auszug – 279 |
| 4. | Mustergeschäftsordnung des Niedersächsischen Landkreistages für einen Landkreis – Auszug – 281 |
| Stichwortverzeichnis 283 | |