

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 Landesverfassungen	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 Beendigung	59
3.1 Öffentliches Amt und freies Mandat	59
3.1.1 Wahlentscheidung als Zäsur	59

Inhaltsverzeichnis – Ratsfraktionen

	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

Inhaltsverzeichnis – Ratsfraktionen

	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
5.1.2.3 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 Überwiegender Ausgestaltung als Minderheitenrecht	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 Geschäftsordnungsautonomie	157
5.3.1.3 Ausschüsse müssen Zusammensetzung des Plenums 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 Besetzung 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

Inhaltsverzeichnis – Ratsfraktionen

	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 Fraktionsfinanzierung	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 Fraktionsfinanzierung als Teil der Parlamentsfinanzierung	196
6.1.3.3 Kommunale Fraktionsfinanzierung 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
6.1.3.3.1 Statusrechtliche Probleme in staatlichen Parlamenten	199
6.1.3.3.2 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 Öffentlichkeitsarbeit 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 Fraktionsarbeit	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-Verantwortung	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 Zusammenschlüsse?	253
6.5.2 Kriterien für die Verteilung der Mittel	254
6.6 Finanzkontrolle	257
6.6.1 Ausgangssituation	257

Ratsfraktionen – Inhaltsverzeichnis

		Seite
6.6.2	Kontrolle in den Kommunen	258
6.6.2.1	Grundsätzlich kein prüfungsfreier Raum	259
6.6.2.2	Keine Zweckmäßigkeitkontrolle	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