

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	11
Literaturverzeichnis	16
Vorwort	37
Vorwort zur 8. Auflage	38
 1. Überblick: Gesetzliche Regelungen	 39
1.1 Erste Vorboten einer Fraktionsbildung	39
1.2 Fraktionen im Grundgesetz und den Landesverfassungen	39
1.3 Fraktionsgesetze des Bundes und der Länder	41
1.4 Regelungen zu den Fraktionen in den Gemeinde- und Kreisordnungen	42
 2. Bedeutung, Rechtsnatur und Begriff der Fraktionen	 44
2.1 Funktionale Betrachtung der Fraktionen	44
2.1.1 Aus Sicht der Volksvertretung	45
2.1.2 Aus Sicht des Gemeinderatsmitgliedes	50
2.1.3 Aus Sicht des Wählers	50
2.1.4 Aus Sicht der Parteien	51
2.1.5 Zwischenergebnis	52
2.2 Rechtsnatur der Fraktionen	54
2.2.1 Stimmen für Zuordnung zum bürgerlichen Recht	54
2.2.2 Stimmen für Zuordnung zum öffentlichen Recht ...	55
2.2.3 Stellungnahme	56
2.3 Begriff der Fraktion	57
2.4 Rechtsschutzfragen	58
 3. Bildung, Mitgliedschaft und Beendigung	 61
3.1 Öffentliches Amt und freies Mandat	61
3.1.1 Wahlentscheidung als Zäsur	61
3.1.2 Grundgesetzliche Absicherung des freien Mandates	61
3.1.3 Freies Mandat als Basis der Fraktionsbildung	62

Inhaltsverzeichnis – Ratsfraktionen

	Seite
3.1.4 Geltung des freien Mandats für die kommunale Ebene	64
3.1.5 Freies Mandat und Fraktionsbindung	65
3.2 Partei- und Fraktionszugehörigkeit	66
3.2.1 Kein Anspruch auf Beitritt durch die Partei	66
3.2.2 Kein Anspruch des Ratsmitglieds auf Beitritt	67
3.2.3 Parteimitgliedschaft keine notwendige Bedingung	69
3.2.3.1 Unproblematische landesrechtliche Regelungen ...	70
3.2.3.2 Saarland	71
3.2.3.3 Schleswig-Holstein	71
3.2.3.4 Geschäftsordnungen dürfen freies Mandat nicht einschränken	72
3.2.3.5 Sitzterwerb für aus Partei ausgeschiedene Nachrücker	72
3.2.4 Verbot der Doppelmitgliedschaft	73
3.2.5 Mehrere Fraktionen derselben Partei („Parallelfaktionen“)?	73
3.2.6 Kein Mandatsverlust durch Ausscheiden aus der Fraktion	76
3.2.7 Auswirkungen eines Parteiverbots auf das Mandat	76
3.2.7.1 Rechtsprechung des BVerfG zum Parteiverbot	76
3.2.7.2 Kritik	77
3.2.7.3 Kompetenzrechtliche Fragen	79
3.3 Erfordernis grundsätzlicher politischer Übereinstimmung	80
3.4 Mitgliedschaft und Mitwirkung	82
3.4.1 Problemstellung	82
3.4.2 Auffassung des BVerwG	84
3.4.3 Stellungnahme	85
3.4.4 Rechtslage in Schleswig-Holstein	86
3.4.5 Keine Sonderstellung sachkundiger Bürger in anderen Bundesländern	88
3.4.6 Ruhen des Mandats berührt Mitgliedschaft nicht ..	88
3.5 Abgrenzung zu anderen Zusammenschlüssen	89
3.5.1 Gruppen in Niedersachsen	89

Ratsfraktionen – Inhaltsverzeichnis

	Seite
3.5.2	Gruppen in Nordrhein-Westfalen 90
3.5.3	„Politische Gruppe“ in Rheinland-Pfalz 93
3.5.4	Ausschussgemeinschaft in Bayern 93
3.6	Dauer der Fraktionsexistenz 94
4.	Pflichten und Rechte der Fraktionen 97
4.1	Fraktionsmindeststärke 97
4.1.1	Zulässigkeit und Maßstäbe der Festsetzung einer Mindeststärke 98
4.1.1.1	Organisationshoheit der Kommunen 98
4.1.1.2	Wahlrechtliche Sperrklausel als Hindernis 99
4.1.1.3	Gebot der Chancengleichheit 100
4.1.1.4	Funktionsfähigkeit des Gemeinderates als Schranke 101
4.1.2	Höhe und Regelungen der einzelnen Bundesländer 103
4.1.2.1	Höhe einer Mindeststärke 103
4.1.2.2	Überprüfung der landesrechtlichen Regelungen .. 105
4.1.2.2.1	Hessen 105
4.1.2.2.2	Mindeststärke zwei Personen 106
4.1.2.2.3	Differenzierte Quoren 107
4.1.2.2.4	Lage in Bundesländern ohne gesetzliche Regelung 110
4.1.2.2.5	Rechtsschutz gegen Geschäftsordnungs- bestimmungen zur Mindeststärke 113
4.2	Formelle Erfordernisse 114
4.2.1	Konstituierung der Fraktion 114
4.2.2	Mitteilungs- und Anzeigepflichten 115
4.2.3	Innere Ordnung 115
4.3	Geschäftsordnungsrecht 116
4.3.1	Notwendigkeit und typischer Regelungsgehalt einer Geschäftsordnung 116
4.3.2	Rechtsnatur und rechtliche Bindungswirkung 117
4.3.3	Rechtsschutz gegen beeinträchtigende Geschäftsordnungsnormen 119
4.4	Fraktionsausschluss 120
4.4.1	Bedeutung 120

Inhaltsverzeichnis – Ratsfraktionen

	Seite
4.4.2	Verfahrensrechtliche Voraussetzungen 121
4.4.2.1	Zuständigkeit 121
4.4.2.2	Verfahren 122
4.4.2.3	Form 125
4.4.3	Materielle Voraussetzungen 126
4.4.3.1	Ausdrückliche Regelung 127
4.4.3.2	Wichtiger Grund 127
4.4.3.3	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit 131
4.4.3.4	Willkürverbot 132
4.4.4	Rechtsschutz 132
4.4.4.1	Rechtsweg und Klageart 132
4.4.4.2	Beteiligtenfähigkeit und Rechtsschutzinteresse 133
4.4.4.3	Passivlegitimation 134
4.4.4.4	Maßgeblicher Zeitpunkt für die gerichtliche Beurteilung 134
4.4.4.5	Streitwert 134
4.5	Recht auf Girokonto 135
4.5.1	Problemstellung 135
4.5.2	Recht auf Girokonto für Parteien 135
4.5.3	Recht auf Girokonto für Fraktionen 137
4.6	(Kein) Recht auf Führen des Wappens der Kommune 138
5.	Rechte der Fraktionen im Kommunalverfas- sungsrecht 139
5.1	Antrags-, Initiativ- und Zugangsrechte der Fraktionen 139
5.1.1	Einberufen einer Sitzung des Gemeinderates 139
5.1.2	Initiativrecht zur Tagesordnung 140
5.1.2.1	Ausgestaltung in den Gemeindeordnungen 140
5.1.2.2	Vorprüfungsrecht des Ratsvorsitzenden? 144
5.1.2.2.1	Stimmen für ein Vorprüfungsrecht 145
5.1.2.2.2	Stimmen gegen ein Vorprüfungsrecht 145
5.1.2.2.3	Stellungnahme 146
5.1.2.3	Folgerungen aus der landesrechtlichen Ausgestaltung 148

Ratsfraktionen – Inhaltsverzeichnis

	Seite
5.1.2.4	Möglichkeit der Antragserläuterung 150
5.1.2.5	Kein Recht auf sachliche Beschlussfassung 152
5.1.2.6	Kein Recht auf vorrangige Behandlung 153
5.1.2.7	Verfahren in den Ausschüssen 153
5.1.3	Sitzordnung im Plenum 154
5.1.4	Benutzung öffentlicher Einrichtungen 155
5.2	Kontroll- und Informationsrechte 155
5.2.1	Auskunftsrecht 155
5.2.1.1	Problemstellung 155
5.2.1.2	Landesrechtliche Regelungen 156
5.2.1.3	Rechtliche Probleme der Ausgestaltung 157
5.2.1.4	Abgrenzung zur Anspruchsberechtigung nach Informationsfreiheitsgesetzen 159
5.2.2	Vorbereiten einzelner Tagesordnungspunkte 159
5.2.2.1	Grundsätzlich Verantwortung der hauptamtlichen Verwaltung 160
5.2.2.2	Gleichbehandlungsanspruch aller Fraktionen 161
5.2.3	Akteneinsicht 162
5.2.3.1	Grundsätzlich dem Gemeinderat zustehendes Recht 163
5.2.3.2	Überwiegende Ausgestaltung als Minderheitenrecht 163
5.2.4	Öffentlichkeit der Sitzung 165
5.3	Vorschlags- und Entsendungsrechte 166
5.3.1	Ausschussbesetzung 166
5.3.1.1	Landesrechtliche Regelungen 167
5.3.1.2	Allgemeine Grenze der Geschäftsordnungsautonomie 168
5.3.1.3	Ausschüsse müssen Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln 168
5.3.1.4	Gebundene Entscheidung für Verhältniswahl 174
5.3.1.5	Berechnungsmethoden 175
5.3.1.5.1	Die Verfahren nach d'Hondt und Hare/Niemeyer 175
5.3.1.5.2	Verfassungsrechtliche Zweifel greifen nicht durch 176

Inhaltsverzeichnis – Ratsfraktionen

	Seite
5.3.1.5.3 Anwendung des Verfahrens nach d'Hondt für Besetzung anderer Ämter	179
5.3.1.5.4 Das Verfahren Saint-Laguë/Schepers	179
5.3.1.6 Kein Vorabausgleich bei Listenverbindungen	180
5.3.1.7 Auflösen von Patt-Situationen	181
5.3.1.7.1 Gesetzliche Regelungen	181
5.3.1.7.2 Losverfahren verfassungsrechtlich geboten?	182
5.3.1.7.3 Losverfahren nur als „Ultima ratio“	182
5.3.2 Anspruch auf Mitwirkung in Ausschüssen?	183
5.3.2.1 Stellenwert der Ausschussarbeit	183
5.3.2.2 Gesetzliche Regelungen	183
5.3.2.3 Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ..	185
5.3.2.4 Konsequenzen für die kommunale Ebene	186
5.3.2.4.1 Stimmen für eine weitgehende Ausschuss- beteiligung	186
5.3.2.4.2 Stimmen gegen eine weitgehende Ausschuss- beteiligung	187
5.3.2.4.3 Stellungnahme	188
5.3.2.4.4 Ergebnis	190
5.3.3 Abberufung aus dem Ausschuss durch Fraktion ...	190
5.3.4 Änderung der Fraktionsstärke	191
5.3.4.1 Gesetzliche Regelungen	191
5.3.4.2 Rechtslage bei fehlender gesetzlicher Regelung ...	192
5.3.5 Weitere Entsendungs- und Benennungsrechte	195
5.4 Rechtsschutzmöglichkeiten der Fraktion	196
5.4.1 Rechtsschutz der Parlamentsfraktionen	196
5.4.2 Rechtsschutz der Gemeinderatsfraktionen	197
5.4.2.1 Klageart	197
5.4.2.2 Beteiligtenfähigkeit	197
5.4.2.3 Prozessfähigkeit	198
5.4.2.4 Geltendmachen eigener Rechte	198
5.4.2.5 Rechtsschutzbedürfnis	201
5.4.3 Erstattungsanspruch für entstandene Kosten	202

Ratsfraktionen – Inhaltsverzeichnis

	Seite
6. Finanzierung der Fraktionen	204
6.1 Grundsätzliche Zulässigkeit kommunaler Fraktionenfinanzierung	204
6.1.1 Tatsächliche Bedeutung	204
6.1.2 Normative Regelungen	206
6.1.3 Legitimation für die Fraktionsfinanzierung	207
6.1.3.1 Weitgehende Einigkeit im Ergebnis	207
6.1.3.2 Staatliche Fraktionenfinanzierung als Teil der Parlamentsfinanzierung	208
6.1.3.3 Kommunale Fraktionenfinanzierung als Teil der Gemeinderatsfinanzierung	209
6.1.3.3.1 Begrenzung durch Funktion der Fraktionen	209
6.1.3.3.2 Sitzungsgelder für Fraktionssitzungen	210
6.1.3.3.3 Aufwandsentschädigung für Fraktionsvorsitzende	212
6.1.3.3.3.1 Statusrechtliche Probleme in staatlichen Parlamenten	212
6.1.3.3.3.2 Zulässigkeit auf kommunaler Ebene	214
6.2 Allgemeine Grundsätze der Fraktionsfinanzierung	215
6.2.1 Rechtsanspruch dem Grunde nach?	215
6.2.1.1 Bei fehlender gesetzlicher Regelung und bei „Kann-Vorschriften“	215
6.2.1.2 Rechtslage in Nordrhein-Westfalen und Sachsen ..	217
6.2.2 Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit	218
6.2.3 Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit ..	218
6.2.4 Verwendungsnachweis	219
6.2.5 Rücklagen nicht erlaubt	219
6.2.6 Erstattungspflicht und Rückforderung von Fraktionsmitteln	219
6.3 Zulässigkeit sächlicher Aufwendungen	221
6.3.1 Zuwendungen für laufende Geschäftsbedürfnisse	222
6.3.2 Räumlichkeiten für Geschäftsstelle und Sitzungen	224
6.3.2.1 Notwendigkeit eigener Räumlichkeiten	224

Inhaltsverzeichnis – Ratsfraktionen

	Seite
6.3.2.2 Hausrecht	226
6.3.3 Beiträge an kommunalpolitische Vereinigungen ...	227
6.3.4 Fortbildung von Fraktionsmitgliedern	228
6.3.5 Heranziehen externen Sachverständs	229
6.3.5.1 Abschließende Regelungen in den Kommunal- verfassungen	229
6.3.5.2 Fraktionen keine „Kontrastorgane“ zur hauptamtlichen Verwaltung	231
6.3.6 Öffentlichkeitsarbeit	231
6.3.6.1 Zulässiger Umfang der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen	231
6.3.6.1.1 Problemaufriss	231
6.3.6.1.2 Verfassungsrechtliche Grenzen in der Judikatur	232
6.3.6.1.3 Meinungsspektrum in der Literatur	233
6.3.6.1.4 Stellungnahme	234
6.3.6.2 Zulässiger Umfang der Öffentlichkeitsarbeit kommunaler Fraktionen	236
6.3.6.2.1 Generell ablehnende Stimmen	236
6.3.6.2.2 Befürwortende Stimmen	237
6.3.6.2.3 Stellungnahme	237
6.3.6.2.4 Modifikationen bei ausdrücklicher gesetzlicher Regelung?	239
6.3.6.2.5 Sonstige Wahlbeeinflussung durch Öffentlich- keitsarbeit der Fraktion	241
6.3.6.2.6 Öffentlichkeitsarbeit und webbasierte soziale Medien (Social Media)	241
6.3.7 Weitere unzulässige Aufwendungen	242
6.4 Fraktionsmitarbeiter	243
6.4.1 Problemaufriss	244
6.4.2 Geschäftsstellenpersonal	246
6.4.3 Fraktionsassistenten	246
6.4.3.1 Konträre verwaltungsgerichtliche Positionen	246
6.4.3.2 Stellungnahme	248
6.4.3.2.1 Verbot „parteipolitischer Nachwuchsförderung“ ..	249
6.4.3.2.2 Gefahr einer „Hierarchisierung“ der Fraktionsarbeit	250

Ratsfraktionen – Inhaltsverzeichnis

	Seite
6.4.3.2.3 Keine „Gewaltentrennung“ auf kommunaler Ebene	252
6.4.3.2.4 Dienst- und arbeitsrechtliche Probleme	253
6.4.3.2.5 Unzulässiges Verschieben der Organ-Verantwortung	258
6.4.3.2.5.1 Ehrenamtliche Mandatswahrnehmung konstitutiv	258
6.4.3.2.5.2 Hauptamtliche Fraktionsmitarbeiter können keine Demokratiedefizite kompensieren	261
6.4.3.2.5.3 Stellungnahme	262
6.5 Ausgestaltung der Fraktionsausstattung	264
6.5.1 Kreis der Zuwendungsempfänger	264
6.5.1.1 Verbot der zusätzlichen Entschädigung einzelner Ratsmitglieder	264
6.5.1.2 Gleichberechtigte Förderung aller Fraktionen	266
6.5.1.3 Zulässigkeit der Förderung anderer Zusammenschlüsse?	267
6.5.2 Kriterien für die Verteilung der Mittel	268
6.6 Finanzkontrolle	271
6.6.1 Ausgangssituation	271
6.6.2 Kontrolle in den Kommunen	272
6.6.2.1 Grundsätzlich kein prüfungsfreier Raum	273
6.6.2.2 Keine Zweckmäßigkeitskontrolle	274
6.6.2.3 Rechtslage in Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen	275
6.6.2.4 Überörtliche Prüfung	277
6.6.3 Presserechtliche Auskunftsansprüche	277
6.7 Rechtsschutz	278
Anhang	
1. Übersicht über Bestimmungen in den Gemeindeordnungen der Bundesländer zu Fraktionen	281
2. Muster einer Geschäftsordnung für Ratsfraktionen	288
3. Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern (KV-DVO) – Auszug –	297

Inhaltsverzeichnis – Ratsfraktionen

	Seite
4. Mustergeschäftsordnung des Niedersächsischen Landkreistages für einen Landkreis – Auszug –	299
Stichwortverzeichnis	301