

8 Welche Rolle spielt die Fraktion?

Fraktionen sind nach der Definition der Gemeindeordnung *freiwillige Vereinigungen* von Ratsmitgliedern, Kreistagsmitgliedern und Mitgliedern einer Bezirksvertretung. Im Rat

- einer kreisangehörigen Gemeinde, einem Kreistag bis 58 Mitgliedern und einer Bezirksvertretung muss eine Fraktion aus mindestens *zwei* Mitgliedern,
- im Rat einer kreisfreien Stadt und einem Kreistag ab 59 Mitgliedern aus mindestens *drei* Personen bestehen.

Können sich Mitglieder unterschiedlicher Parteien zu einer Fraktion zusammenschließen?

Da mit dem Fraktionsstatus bestimmte Rechte verbunden sind (z. B. Antragsrechte), wird gefordert, dass Fraktionen nicht nur reine Zweckbündnisse sind, sondern dass sie ein *gemeinsames politisches Programm* haben.

Deshalb ist der Zusammenschluss von Ratsmitgliedern unterschiedlicher Parteien zu einer Fraktion nicht zulässig. Fraktionen können sich allerdings spalten oder auflösen.

Wirkt sich das auf die Besetzung der Ausschüsse auf?

An der zu Beginn der Wahlperiode vorgenommenen Verteilung der Sitze in den Ausschüssen ändert das zunächst gar nichts. Der Rat kann allerdings Ausschüsse auflösen und neu bilden. Dann finden wieder die Regeln Anwendung, die bei der erstmaligen Besetzung der Ausschüsse angewandt worden sind (vgl. Frage 5).

Welche Regeln gelten für die innere Organisation von Fraktionen? Gibt es dafür Vorgaben?

Zivilrechtlich sind die Fraktionen als nicht eingetragene Vereine anzusehen. Kommunalverfassungsrechtlich sind sie zwar keine Organe. Sie sind aber *Träger von Rechten und Pflichten nach der Gemeindeordnung*. Ihre innere Ordnung muss *demokratischen* und *rechtsstaatlichen* Grundsätzen entsprechen. Sie müssen sich ein *Statut* geben, in dem mindestens geregelt sein muss

- das Abstimmungsverfahren,
- die Aufnahme und
- der Ausschluss aus der Fraktion.

Empfehlenswert ist darüber hinaus die Aufnahme von Regelungen über

- die Grundlagen und die Ziele der Fraktionsarbeit,

- die Organe der Fraktion (Vorstand etc.),
- die Finanzen und
- die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion.

Welche Rechte haben denn Fraktionen?

- Der Rat ist vom Bürgermeister unverzüglich einzuberufen, wenn ein Fünftel der Ratsmitglieder oder eine *Fraktion* unter Angabe der zur Beratung zu stehenden Gegenstände es verlangen (§ 47 Abs. 1 Satz 4 GO).
- Der Bürgermeister hat Vorschläge in die Tagesordnung aufzunehmen, die ihm innerhalb einer in der Geschäftsordnung zu bestimmenden Frist von einem Fünftel der Ratsmitglieder oder einer *Fraktion* vorgelegt werden (§ 48 Abs. 1 Satz 2 GO).
- Die *Fraktionen* und Gruppen des Rates unterbreiten die Wahlvorschläge zur Besetzung der Ausschüsse (§ 50 Abs. 3 GO).
- Die *Fraktionen* bestimmen die Ausschussvorsitzenden aus der Mitte der den Ausschüssen angehörenden Ratsmitglieder, wenn sich die *Fraktionen* über die Verteilung der Ausschussvorsitze geeinigt haben und dieser Einigung nicht von einem Fünftel der Ratsmitglieder widersprochen wird (§ 58 Abs. 5 Satz 1 GO).
- Bei einer nicht einvernehmlichen Besetzung der Ausschussvorsitze, benennen die *Fraktionen* die Ausschüsse, deren Vorsitz sie beanspruchen, im sogenannten Zugreifverfahren (§ 58 Abs. 5 Satz 4).
- Der Bürgermeister ist auf Verlangen eines Fünftels der Ratsmitglieder oder einer *Fraktion* verpflichtet, zu einem Punkt der Tagesordnung vor dem Rat Stellung zu nehmen (§ 69 Abs. 1 Satz 2 GO).

Wie finanzieren die Fraktionen ihre Arbeit?

Die Fraktionen haben einen Rechtsanspruch auf die *Gewährung von Zuwendungen aus Haushaltsmitteln* zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung (§ 56 Abs. 3 GO). Ein Anspruch auf Vollkostenerstattung besteht nicht.

Die Vorschrift begründet einen strikten Anspruch jeder Fraktion auf Zuwendungen aus dem Haushalt. Die Regelung schließt ein, dass auch Gruppen Zuwendungen bekommen.

Selbst einzelnen Mitgliedern des Rates, die keiner Fraktion oder Gruppe angehören, hat die Verwaltung in angemessenem Umfang Sach- und Kommunikationsmittel zur Verfügung zu stellen.

Woher erfahre ich, welche Mittel den Fraktionen zur Verfügung stehen?

Die Zuwendungen an die Fraktionen und Gruppen sind in einer besonderen Anlage zum Haushaltsplan darzustellen. Über die Verwendung der Zuwendungen ist ein Nachweis in einfacher Form zu führen, der unmittelbar dem Bürgermeister zuzuleiten ist.

Über die Höhe der Zuwendungen trifft die Gemeindeordnung keine Regelung. Sie wird vom Rat durch den Haushaltsplan bestimmt. Die Verteilung der Mittel erfolgt unter Berücksichtigung der personellen Stärke der Fraktionen. Ein reiner Pro-Kopf-Verteilungsschlüssel dürfte nach der Rechtsprechung jedoch unzulässig sein, da jede Fraktion unabhängig von der Größe gewisse Grundbedürfnisse hat. Genauso unangebracht wäre eine gleichmäßige Quotelung ohne Berücksichtigung der Größe der Fraktionen.

In der Regel wird daher jeder Fraktion einen Grundbetrag zuerkannt werden müssen. Die übrige Verteilung der Zuwendungen kann nach der Zahl der Fraktionsmitglieder erfolgen, wobei nur Ratsmitglieder berücksichtigt werden. Eine degressiv-proportionale Regelung, welche die ersten vier oder fünf Mitglieder stärker gewichtet als die zweiten vier oder fünf Mitglieder und diese wiederum stärker als die folgenden dürfte nach Auffassung des Städte- und Gemeindebunds zulässig sein. Entscheidend ist nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts die Beachtung des *Grundsatzes der Chancengleichheit*. Das Bundesverwaltungsgericht hat bekräftigt, dass die Verteilung der Mittel am allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG zu messen ist.

Können Fraktionen gegen eine als ungerecht empfundene Verteilung der Mittel klagen?

Fraktionen können den Verteilungsmodus und die Höhe der Zuwendungen im Wege des kommunalrechtlichen Organstreits beim Verwaltungsgericht überprüfen lassen. Die Zuwendungen können durch Sachleistungen, z.B. durch kostenlose Überlassung von Büroräumen, Personalgestellung oder/und Geld erfolgen.

Die Fraktionen dürfen die Mittel ausschließlich für die Geschäftszwecke der Fraktion verwenden.

Dazu gehören u. a.:

- Anmietung von Büroräumen, wenn diese nicht von der Stadt zur Verfügung gestellt werden,
- Ausstattung des Büros und laufende Bürokosten (Telefon, Internet, Kopierkosten, Porto etc.),
- Kfz-Kosten für den Geschäftsbedarf der Fraktionsgeschäftsführung,

- Fachliteratur, Zeitungen, Zeitschriften,
- Bewirtung von Gästen, Hinzuziehung externer Referenten, Gutachter etc.,
- Klausurtagungen mit Übernachtungskosten z. B. anlässlich von Haushaltsberatungen,
- Personalkosten, sofern die Gemeinde kein Personal zur Verfügung stellt,
- Beiträge an kommunalpolitische Vereinigungen,
- Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen,
- Reisekosten für Reisen im Auftrag der Fraktion.

Dürfen Wahlkampfaktivitäten der Parteien aus Fraktionsmitteln bezahlt werden?

Absolut unzulässig ist eine indirekte Parteienfinanzierung durch die Fraktionsmittel. Deshalb ist strikt zu trennen zwischen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und den Wahlkampfaktivitäten der Parteien.