

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	11
Literaturverzeichnis	17
Vorwort	39
Vorwort zur 10. Auflage	40
1. Überblick: Gesetzliche Regelungen	41
1.1 Erste Vorboten einer Fraktionsbildung	41
1.2 Fraktionen im Grundgesetz und den Landesverfassungen	41
1.3 Fraktionsgesetze des Bundes und der Länder	43
1.3.1 Fraktionsgesetz des Bundes	43
1.3.2 Fraktionsgesetze der Länder	43
1.3.3 Gruppen in den staatlichen Parlamenten	44
1.4 Regelungen zu den Fraktionen in den Gemeinde- und Kreisordnungen	44
2. Bedeutung, Rechtsnatur und Begriff der Fraktionen	46
2.1 Funktionale Betrachtung der Fraktionen	46
2.1.1 Aus Sicht der Volksvertretung	46
2.1.2 Aus Sicht des Gemeinderatsmitgliedes	51
2.1.3 Aus Sicht des Wählers	52
2.1.4 Aus Sicht der Parteien	52
2.1.5 Zwischenergebnis	54
2.2 Rechtsnatur der Fraktionen	55
2.2.1 Stimmen für Zuordnung zum bürgerlichen Recht	55
2.2.2 Stimmen für Zuordnung zum öffentlichen Recht	56
2.2.3 Stellungnahme	57
2.3 Begriff der Fraktion	58
2.4 Rechtsschutzfragen	59
3. Bildung, Mitgliedschaft und Beendigung	61
3.1 Öffentliches Amt und freies Mandat	61
3.1.1 Wahlentscheidung als Zäsur	62

3.1.2	Grundgesetzliche Absicherung des freien Mandates	62
3.1.3	Freies Mandat als Basis der Fraktionsbildung	63
3.1.4	Geltung des freien Mandats für die kommunale Ebene	64
3.1.5	Freies Mandat und Fraktionsbindung	66
3.2	Partei- und Fraktionszugehörigkeit	67
3.2.1	Kein Anspruch auf Beitritt durch die Partei	67
3.2.2	Kein Anspruch des Ratsmitglieds auf Beitritt	68
3.2.3	Parteimitgliedschaft keine notwendige Bedingung	70
3.2.3.1	Unproblematische landesrechtliche Regelungen ..	71
3.2.3.2	Saarland	72
3.2.3.3	Schleswig-Holstein	72
3.2.3.4	Geschäftsordnungen dürfen freies Mandat nicht einschränken	72
3.2.3.5	Sitzerwerb für aus Partei ausgeschiedene Nachrücker	73
3.2.4	Verbot der Doppelmitgliedschaft	74
3.2.5	Mehrere Fraktionen derselben Partei („Parallelfraktionen“)?	74
3.2.6	Austritt aus der Fraktion	77
3.2.7	Kein Mandatsverlust durch Ausscheiden aus der Fraktion	77
3.2.8	Auswirkungen eines Parteiverbots auf das Mandat	78
3.2.8.1	Rechtsprechung des BVerfG zum Parteiverbot	78
3.2.8.2	Kritik	79
3.2.8.3	Kompetenzrechtliche Fragen	80
3.3	Erfordernis grundsätzlicher politischer Übereinstimmung	81
3.4	Mitgliedschaft und Mitwirkung	83
3.4.1	Problemstellung	84
3.4.2	Auffassung des BVerwG	85
3.4.3	Stellungnahme	86
3.4.4	Rechtslage in Schleswig-Holstein	87
3.4.5	Keine Sonderstellung sachkundiger Bürger in anderen Bundesländern	89

3.4.6	Ruhen des Mandats berührt Mitgliedschaft nicht ..	89
3.5	Abgrenzung zu anderen Zusammenschlüssen	90
3.5.1	Gruppen in Niedersachsen	90
3.5.2	Gruppen in Nordrhein-Westfalen	92
3.5.3	„Politische Gruppe“ in Rheinland-Pfalz	94
3.5.4	Ausschussgemeinschaft in Bayern	95
3.6	Dauer der Fraktionsexistenz	95
4.	Pflichten und Rechte der Fraktionen	97
4.1	Fraktionsmindeststärke	97
4.1.1	Zulässigkeit und Maßstäbe der Festsetzung einer Mindeststärke	99
4.1.1.1	Organisationshoheit der Kommunen	99
4.1.1.2	Wahlrechtliche Sperrklausel als Hindernis	100
4.1.1.3	Gebot der Chancengleichheit	101
4.1.1.4	Funktionsfähigkeit des Gemeinderates als Schranke	102
4.1.2	Höhe und Regelungen der einzelnen Bundeslän- der	104
4.1.2.1	Höhe einer Mindeststärke	104
4.1.2.2	Überprüfung der landesrechtlichen Regelungen ..	106
4.1.2.2.1	Hessen	106
4.1.2.2.2	Mindeststärke zwei Personen	107
4.1.2.2.3	Differenzierte Quoren	108
4.1.2.2.4	Lage in Bundesländern ohne gesetzliche Rege- lung	111
4.1.2.2.5	Rechtsschutz gegen Geschäftsordnungsbestim- mungen zur Mindeststärke	114
4.2	Formelle Erfordernisse	114
4.2.1	Konstituierung der Fraktion	114
4.2.2	Mitteilungs- und Anzeigepflichten	115
4.2.3	Innere Ordnung	116
4.3	Geschäftsordnungsrecht	116
4.3.1	Notwendigkeit und typischer Regelungsgehalt einer Geschäftsordnung	117
4.3.2	Rechtsnatur und rechtliche Bindungswirkung	118

4.3.3	Rechtsschutz gegen beeinträchtigende Geschäftsordnungsnormen	120
4.4	Fraktionsausschluss	120
4.4.1	Bedeutung	121
4.4.2	Verfahrensrechtliche Voraussetzungen	122
4.4.2.1	Zuständigkeit	122
4.4.2.2	Verfahren	123
4.4.2.3	Form	127
4.4.3	Materielle Voraussetzungen	128
4.4.3.1	Ausdrückliche Regelung	128
4.4.3.2	Wichtiger Grund	129
4.4.3.3	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	133
4.4.3.4	Willkürverbot	134
4.4.4	Rechtsschutz	134
4.4.4.1	Rechtsweg und Klageart	134
4.4.4.2	Beteiligtenfähigkeit und Rechtsschutzinteresse	135
4.4.4.3	Passivlegitimation	136
4.4.4.4	Maßgeblicher Zeitpunkt für die gerichtliche Beurteilung	136
4.4.4.5	Streitwert	136
4.5	Recht auf Girokonto	137
4.5.1	Problemstellung	137
4.5.2	Recht auf Girokonto für Parteien	137
4.5.3	Recht auf Girokonto für Fraktionen	139
4.6	(Kein) Recht auf Führen des Wappens der Kommune	140
5.	Rechte der Fraktionen im Kommunalverfassungsrecht	140
5.1	Antrags-, Initiativ- und Zugangsrechte der Fraktionen	141
5.1.1	Einberufen einer Sitzung des Gemeinderates	141
5.1.2	Initiativrecht zur Tagesordnung	142
5.1.2.1	Ausgestaltung in den Gemeindeordnungen	142
5.1.2.2	Vorprüfungsrecht des Ratsvorsitzenden?	145
5.1.2.2.1	Stimmen für ein Vorprüfungsrecht	146

5.1.2.2.2	Stimmen gegen ein Vorprüfungsrecht	146
5.1.2.2.3	Stellungnahme	147
5.1.2.3	Folgerungen aus der landesrechtlichen Ausgestaltung	149
5.1.2.4	Rederecht / Möglichkeit der Antragserläuterung ..	151
5.1.2.5	Kein Recht auf sachliche Beschlussfassung	153
5.1.2.6	Kein Recht auf vorrangige Behandlung	154
5.1.2.7	Verfahren in den Ausschüssen	154
5.1.3	Sitzordnung im Plenum	155
5.1.4	Benutzung öffentlicher Einrichtungen	156
5.2	Kontroll- und Informationsrechte	157
5.2.1	Auskunftsrecht	157
5.2.1.1	Problemstellung	157
5.2.1.2	Landesrechtliche Regelungen	157
5.2.1.3	Rechtliche Probleme der Ausgestaltung	158
5.2.1.4	Abgrenzung zur Anspruchsberechtigung nach Informationsfreiheitsgesetzen	160
5.2.2	Vorbereiten einzelner Tagesordnungspunkte	161
5.2.2.1	Grundsätzlich Verantwortung der hauptamtlichen Verwaltung	161
5.2.2.2	Gleichbehandlungsanspruch aller Fraktionen	162
5.2.3	Akteneinsicht	164
5.2.3.1	Grundsätzlich dem Gemeinderat zustehendes Recht	165
5.2.3.2	Überwiegende Ausgestaltung als Minderheitenrecht	165
5.2.4	Öffentlichkeit der Sitzung	167
5.3	Vorschlags- und Entsendungsrechte	168
5.3.1	Ausschussbesetzung	168
5.3.1.1	Landesrechtliche Regelungen	169
5.3.1.2	Allgemeine Grenze der Geschäftsordnungsautonomie	170
5.3.1.3	Grundsatz der Spiegelbildlichkeit	170
5.3.1.3.1	Ausschüsse müssen Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln	170
5.3.1.3.2	Grenzen des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes	177
5.3.1.4	Gebundene Entscheidung für Verhältniswahl	178

5.3.1.5	Berechnungsmethoden	179
5.3.1.5.1	Die Verfahren nach d'Hondt und Hare/Niemeyer	179
5.3.1.5.2	Verfassungsrechtliche Zweifel greifen nicht durch	180
5.3.1.5.3	Anwendung des Verfahrens nach d'Hondt für Besetzung anderer Ämter	182
5.3.1.5.4	Das Verfahren Saint-Laguë/Schepers	182
5.3.1.6	Kein Vorabausgleich bei Listenverbindungen	183
5.3.1.7	Auflösen von Patt-Situationen	185
5.3.1.7.1	Gesetzliche Regelungen	185
5.3.1.7.2	Losverfahren verfassungsrechtlich geboten?	185
5.3.1.7.3	Losverfahren nur als „Ultima ratio“	185
5.3.2	Anspruch auf Mitwirkung in Ausschüssen?	186
5.3.2.1	Stellenwert der Ausschussarbeit	186
5.3.2.2	Gesetzliche Regelungen	187
5.3.2.3	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ..	188
5.3.2.4	Konsequenzen für die kommunale Ebene	190
5.3.2.4.1	Stimmen für eine weitgehende Ausschussbeteiligung	190
5.3.2.4.2	Stimmen gegen eine weitgehende Ausschussbeteiligung	191
5.3.2.4.3	Stellungnahme	191
5.3.2.4.4	Ergebnis	194
5.3.3	Abberufung aus dem Ausschuss durch Fraktion ...	194
5.3.4	Änderung der Fraktionsstärke	195
5.3.4.1	Gesetzliche Regelungen	195
5.3.4.2	Rechtslage bei fehlender gesetzlicher Regelung ...	197
5.3.5	Weitere Entsendungs- und Benennungsrechte	199
5.3.6	Grenzen des Entsendungsrechts	200
5.4	Rechtsschutzmöglichkeiten der Fraktion	200
5.4.1	Rechtsschutz der Parlamentsfraktionen	201
5.4.2	Rechtsschutz der Gemeinderatsfraktionen	201
5.4.2.1	Klageart	201
5.4.2.2	Beteiligtenfähigkeit	202
5.4.2.3	Prozessfähigkeit	202

5.4.2.4	Geltendmachen eigener Rechte	202
5.4.2.5	Rechtsschutzbedürfnis	206
5.4.3	Erstattungsanspruch für entstandene Kosten	206
6.	Finanzierung der Fraktionen	208
6.1	Grundsätzliche Zulässigkeit kommunaler Fraktionenfinanzierung	208
6.1.1	Strikte Trennung zwischen Finanzierung der Parteien und Fraktionen	208
6.1.2	Tatsächliche Bedeutung der Fraktionenfinanzierung	210
6.1.3	Normative Regelungen	212
6.1.4	Legitimation für die Fraktionsfinanzierung	213
6.1.4.1	Weitgehende Einigkeit im Ergebnis	213
6.1.4.2	Staatliche Fraktionenfinanzierung als Teil der Parlamentsfinanzierung	214
6.1.4.3	Kommunale Fraktionenfinanzierung als Teil der Gemeinderatsfinanzierung	215
6.1.4.3.1	Begrenzung durch Funktion der Fraktionen	215
6.1.4.3.2	Sitzungsgelder für Fraktionssitzungen	216
6.1.4.3.3	Aufwandsentschädigung für Fraktionsvorsitzende	218
6.1.4.3.3.1	Statusrechtliche Probleme in staatlichen Parlamenten	218
6.1.4.3.3.2	Zulässigkeit auf kommunaler Ebene	220
6.2	Allgemeine Grundsätze der Fraktionsfinanzierung	221
6.2.1	Rechtsanspruch dem Grunde nach?	221
6.2.1.1	Bei fehlender gesetzlicher Regelung und bei „Kann-Vorschriften“	221
6.2.1.2	Rechtsslage in Nordrhein-Westfalen und Sachsen .	222
6.2.2	Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit	223
6.2.3	Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit .	224
6.2.4	Verwendungsnachweis	224
6.2.5	Rücklagen nicht erlaubt	225
6.2.6	Erstattungspflicht und Rückforderung von Fraktionsmitteln	225

6.3	Zulässigkeit sächlicher Aufwendungen	227
6.3.1	Zuwendungen für laufende Geschäftsbedürfnisse	228
6.3.2	Räumlichkeiten für Geschäftsstelle und Sitzungen	229
6.3.2.1	Notwendigkeit eigener Räumlichkeiten	229
6.3.2.2	Hausrecht	232
6.3.2.3	Unfallversicherungsschutz	233
6.3.3	Beiträge an kommunalpolitische Vereinigungen / Bildungswerke	233
6.3.4	Fortbildung von Fraktionsmitgliedern	234
6.3.5	Heranziehen externen Sachverständs	235
6.3.5.1	Abschließende Regelungen in den Kommunalverfassungen	235
6.3.5.2	Fraktionen keine „Kontrastorgane“ zur hauptamtlichen Verwaltung	236
6.3.6	Öffentlichkeitsarbeit	237
6.3.6.1	Zulässiger Umfang der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen	237
6.3.6.1.1	Problemaufriss	237
6.3.6.1.2	Verfassungsrechtliche Grenzen in der Judikatur ..	238
6.3.6.1.3	Meinungsspektrum in der Literatur	239
6.3.6.1.4	Stellungnahme	240
6.3.6.2	Zulässiger Umfang der Öffentlichkeitsarbeit kommunaler Fraktionen	242
6.3.6.2.1	Generell ablehnende Stimmen	242
6.3.6.2.2	Befürwortende Stimmen	242
6.3.6.2.3	Stellungnahme	243
6.3.6.2.4	Modifikationen bei ausdrücklicher gesetzlicher Regelung?	244
6.3.6.2.5	Sonstige Wahlbeeinflussung durch Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion	247
6.3.6.2.6	Öffentlichkeitsarbeit und webbasierte soziale Medien (Social Media)	247
6.3.7	Weitere unzulässige Aufwendungen	248
6.4	Fraktionsmitarbeiter	248
6.4.1	Problemaufriss	248
6.4.2	Geschäftsstellenpersonal	252

6.4.3	Fraktionsassistenten	252
6.4.3.1	Konträre verwaltungsgerichtliche Positionen	252
6.4.3.2	Stellungnahme	254
6.4.3.2.1	Verbot „parteilichtischer Nachwuchsförderung“ ..	255
6.4.3.2.2	Gefahr einer „Hierarchisierung“ der Fraktionsarbeit	256
6.4.3.2.3	Keine „Gewaltentrennung“ auf kommunaler Ebene	258
6.4.3.2.4	Dienst- und arbeitsrechtliche Probleme	259
6.4.3.2.5	Unzulässiges Verschieben der Organ-Verantwortung	264
6.4.3.2.5.1	Ehrenamtliche Mandatswahrnehmung konstitutiv	264
6.4.3.2.5.2	Hauptamtliche Fraktionsmitarbeiter können keine Demokratiedefizite kompensieren	266
6.4.3.2.5.3	Stellungnahme	268
6.5	Ausgestaltung der Fraktionsausstattung	269
6.5.1	Kreis der Zuwendungsempfänger	270
6.5.1.1	Verbot der zusätzlichen Entschädigung einzelner Ratsmitglieder	270
6.5.1.2	Gleichberechtigte Förderung aller Fraktionen	271
6.5.1.3	Zulässigkeit der Förderung anderer Zusammenschlüsse?	273
6.5.2	Kriterien für die Verteilung der Mittel	273
6.6	Finanzkontrolle	277
6.6.1	Ausgangssituation	277
6.6.2	Kontrolle in den Kommunen	278
6.6.2.1	Grundsätzlich kein prüfungsfreier Raum	279
6.6.2.2	Keine Zweckmäßigkeitkontrolle	280
6.6.2.3	Rechtsslage in Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen	281
6.6.2.4	Überörtliche Prüfung	283
6.6.3	Presserechtliche Auskunftsansprüche	283
6.7	Rechtsschutz	284

Anhang

1.	Übersicht über Bestimmungen in den Gemeindeordnungen der Bundesländer zu Fraktionen	287
2.	Muster einer Geschäftsordnung für Ratsfraktionen	293
3.	Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern (KV-DVO) – Auszug –	303
4.	Mustergeschäftsordnung des Niedersächsischen Landkreistages für einen Landkreis – Auszug –	305
	Stichwortverzeichnis	307