

Die Fraktionen des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung)

D-53170 Bonn
Telefax 02 28/88 36 95

RF 3
(Rats- und
Fraktions-
arbeit)

1. Die Rechtsgrundlage

Die Mitglieder des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung), die derselben Partei, politischen Vereinigung oder politischen Gruppierung angehören, können sich zu einer Fraktion zusammenschließen. In SchlH bilden Gemeinderatsmitglieder, die derselben Partei angehören, nicht erst durch ausdrücklichen Zusammenschluß, sondern kraft Gesetzes eine Fraktion. Fraktionen sind die politische Untergliederung der kommunalen Vertretungsorgane; sie sind damit rechtlich als Organteile zu begreifen. Ihnen können deshalb nur Mitglieder des Vertretungsorgans angehören; die Kooptation anderer Personen – und sei es ohne Stimmrecht – verstieße gegen die Kommunalgesetze. Gemeinsame Beratungen mit Parteivorständen sind dadurch nicht ausgeschlossen (vgl. 7.); unzulässig ist dagegen jede Form von Außensteuerung, die nicht nur mit dem Wesen der Fraktion als Organteil kollidieren, sondern auch dem Grundsatz des freien Mandats widersprechen würde (Ipsen, Niedersächsisches Kommunalrecht, 2. Auflage, S. 120 f.). Eine Fraktion kann auch aus Mitgliedern mehrerer Parteien, politischen Vereinigungen oder politischen Gruppierungen gebildet werden. Fraktionslose Gemeinderatsmitglieder (Ratsmitglieder, Mitglieder der Gemeindevertretung) können sich durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Vorsitzenden des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) zu einer Fraktion zusammenschließen oder einer Fraktion mit deren Zustimmung beitreten. Die Fraktionen sind in den meisten Gemeindeordnungen ausdrücklich geregelt bzw. mit eigenen Rechten ausgestattet (§§ 40 Bran, 36 a Hess, 23 Abs. 5 MeVo, 39 b Nds, 56 NRW, 30 a RhPf, 43 SachsAn, 32 a SchlH, 25 Thür). Näheres über die Bildung der Fraktionen, ihre Rechte und Pflichten regelt die Geschäftsordnung (so §§ 40 Abs. 3 Bran, 36 a Hess, 23 Abs. 5 MeVo, 39 b Nds, 56 Abs. 3 NRW, 30 Abs. 5 Saarl, 43 SachsAn, 25 Thür).

Auch wenn der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) kein Parlament im staatsrechtlichen Sinn, sondern Verwaltungsorgan ist (vgl. Schleberger, der Städtetag 1977, 540), weil er in erster Linie Verwaltungsaufgaben zu erfüllen hat, so stellt er doch die gewählte Volksvertretung der Gemeinde dar; insoweit sind in außerordentlich engen Grenzen gewisse parlamentarische Grundsätze, die kommunalverfassungsrechtlichen Regeln nicht widersprechen, auf sie übertragbar.

2. Was sind Fraktionen rechtlich?

Die Gesetzgeber des Bundes und der Länder haben bisher ganz bewußt darauf verzichtet, den Begriff „Fraktion“ zu definieren. Das ist auch in den Kommunalverfassungen der Fall. Außerdem wird es unterlassen, die „Aufgaben“ der Fraktionen in den kommunalen Vertretungskörperschaften gesetzlich zu bestimmen. Das Bundesverfassungsgericht beantwortet die Frage, was Gemeinderatsfraktionen sind und welche Funktionen sie haben, wie folgt: Gemeinderatsfraktionen sind Teile und ständige Gliederungen der Vertretungskörperschaften. Sie haben den technischen Ablauf der Meinungsbildung in der Vertretungskörperschaft, in der sie tätig sind, in gewissem Grade zu steuern und damit zu erleichtern (vgl. BVerfGE 20, 56 [104]), d.h. indem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützen. Eine solche Fraktion ist immer nur ein Teil des Ganzen und kann daher nicht rechtswirksam die Funktion und Kompetenzen des Ganzen wahrnehmen (vgl. BVerfGE 38, 258 [273 f.]; 62, 194 [202] und 80, 188 [231]).

Auch wenn die Fraktionsmitglieder von den politischen Parteien (Regelfall) aufgestellt und von ihnen im Wahlkampf unterstützt werden, sind sie keine Partei-, sondern Volksvertreter, und das Gesamtorgan Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung), ist die Vertretung der Bürger (vgl. § 24 BaWü, Art. 30 Abs. 1 Bay, §§ 35 Abs. 1, 34 Abs. 1 Bran, 9 Abs. 1 Hess, 22 Abs. 1 MeVo, 40 Abs. 2 NRW, 32 Abs. 1 RhPf, 27 Abs. 1 Sachs, 44 Abs. 1 SachsAn, 22 Abs. 1 Thür). Ungeachtet dessen wirken aber die Parteien über ihre Fraktionen an der politischen Willensbildung des Volkes – im Sinne von Art. 21 Abs. 1 GG – mit:

„Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen.“

Das heißt, daß die Fraktionen auch „Stimmkörper“ sind, die eine bestimmte Meinung „einheitlich“ vertreten.

Statusrechtlich sind Fraktionen ein Zusammenschluß von Organteilen des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung), nämlich der Gemeinderatsmitglieder (Ratsmitglieder, Mitglieder der Gemeindevertretung); sie sind damit selbst Organteile des Gemeinderats (vgl. hierzu BVerwG, DÖV 1992, 832).

Als Organteile der Vertretungskörperschaften sind sie im Kommunalverfassungsstreitverfahren beteiligungsfähig, weil ihnen eigene Rechte zustehen können (§ 61 Nr. 2 VwGO). Anders als Bundes- und Landtagsfraktionen besitzen sie keine Rechts-

fähigkeit, was bei Verträgen berücksichtigt werden muß. Haftungsrechtlich ist die Fraktion ein nichtrechtsfähiger, nicht-wirtschaftlicher Verein; folglich haften Fraktionsmitglieder nicht für Verbindlichkeiten der Fraktion (OLG Schleswig, NVwZ-RR 1996, 103 mwN). Fraktionen sind immer nur Teile der Vertretungskörperschaft, so daß sich beider Bestehen zeitlich mit der Dauer einer Wahlperiode deckt.

3. Die Mindestfraktionsstärke

Die Gemeindeordnungen, die Regelungen über Fraktionen enthalten, treffen meist auch Bestimmungen über die Fraktionsstärke. Am weitesten geht hier § 36 a Hessen, der zwar in Satz 3 auch bezüglich der Fraktionsstärke auf die Geschäftsordnung verweist, dadurch jedoch, daß er in Satz 4 allen „Parteien und Wählergruppen, die durch Wahlen in der Gemeindevertretung vertreten sind, ... Fraktionsstatus“ verleiht, praktisch erlaubt, daß eine Fraktion auch aus einer einzigen Person bestehen kann. Daher hat in Hessen der einzelne Gemeindevertreter (Ratsmitglied) einen Anspruch auf Einräumung des Fraktionsstatus. In anderen Ländern ist die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion auf zwei festgesetzt worden (vgl. §§ 23 Abs. 5 MeVo, 39 b Nds, 56 Abs. 1 Satz 2 NRW, 30 a Abs. 1 Satz 2 RhPf, 43 Satz 3 SachsAn, 32 a SchlH); in diesen Ländern darf daher keine höhere Zahl in die Geschäftsordnung aufgenommen werden. Nicht geregelt ist die Fraktionsstärke z.B. in Baden-Württemberg und Bayern.

4. Weshalb sind Fraktionen erforderlich?

Fraktionen dienen der Effizienz und der Optimierung der Gemeinderatsarbeit, indem sie Vorarbeit für die sachgerechte und zügige Behandlung von Verhandlungsgegenständen des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) leisten. Die Arbeit in den kommunalen Vertretungskörperschaften mit 40 und weitaus mehr Mitgliedern läßt sich nur mit einer Aufteilung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) in Fraktionen bewältigen. Das heißt, daß sich die Meinungs- und Willensbildung von dem Gemeinderat / Stadtrat (Rat, Gemeindevertretung) und deren Ausschüsse weitgehend in die Fraktionen verlagert hat. Hier in den Fraktionssitzungen können alle Mitglieder zu allen Angelegenheiten reden und auch die weniger wortgewandten das Wort ergreifen. Hinzu kommt, daß eine maximale Information des einzelnen Fraktionsmitglieds gewährleistet ist. In die Vertretungskörperschaft kommen die Fraktionen mit zu den einzelnen Tagesordnungspunkten abgeschlossenen Willensbildungen. Zu dem einzelnen Tagesordnungspunkt spricht dann gemeinhin nur der Berichterstatter, dem sich regelmäßig ohne Aussprache die Abstimmung anschließt. Auf diese Weise lassen sich in einer Sitzung der Vertretungskörperschaft viele Tagesordnungspunkte erledigen.

5. Die Konstituierung der Fraktionen

Nach der Kommunalwahl und der Benachrichtigung durch den Wahlleiter finden sich die von der Partei A., B. oder C. aufgestellten und vom Bürger gewählten Gemeinderatsmitglieder (Ratsmitglieder, Mitglieder der Gemeindevertretung) zur ersten konstituierenden Sitzung zusammen, auf der die Fraktionsgeschäftsordnung beraten und beschlossen wird und in der man sich auf die erste Sitzung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) vorbereitet. Diese erste Fraktionssitzung ist deshalb so wichtig, weil auf der ersten Sitzung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) in erster Linie Personalentscheidungen getroffen werden, die im Regelfall über die gesamte Wahlperiode von Bestand sind.

Zur Konstituierung gehört auch die Wahl eines Vorsitzenden ggf. auch von Stellvertretern, die die Fraktion innerhalb des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) und ggf. im Außenverhältnis, z.B. bei der Geltendmachung von Fraktionsrechten, vertreten.

Die in der Regel in der Geschäftsordnung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) oder in der Gemeindeordnung (so ausdrückl. § 30 a RhPf) festgelegte Mitteilungspflicht an den Bürgermeister über die Bildung einer Fraktion einschließlich der Namen des Vorsitzenden und der Mitglieder ist zwar nicht Voraussetzung für eine Konstituierung, die einer Fraktion zustehenden Rechte können jedoch erst ab dem Eingang der Mitteilung beim Bürgermeister geltend gemacht werden.

6. Fraktionsrechte

Der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) kann durch die Geschäftsordnung den Fraktionen im Rahmen seiner Selbstorganisationshoheit besondere Fraktionsrechte einräumen. Im einzelnen werden typischerweise folgende Fraktionsrechte verliehen:

- Antragsrecht auf Aufnahme eines Verhandlungsgegenstandes in die Tagesordnung des Gemeinderats (vgl. ausdrückl. §§ 29 Abs. 2 Satz 3 MeVo, 48 Abs. 1 NRW, 34 Abs. 5 Satz 2 RhPf, 41 Abs. 1 Saarl, 51 Abs. 5 Satz 2 SachsAn, 34 Abs. 4 Satz 2 SchlH, 35 Abs. 4 Thür),
- Antragsrecht auf Unterrichtung des Gemeinderats und auf Akteneinsicht (§ 33 Abs. 3 RhPf),
- das Recht, die zur Tagesordnung gestellten Anträge mündlich zu erläutern (OVG Münster DÖV 1989, 595),
- besondere Rechte, etwa in der Reihenfolge der Fraktionsstärke,
- bevorzugte Teilnahme von Fraktionsvertretern an Ältestenratssitzungen,
- Entsendungsrecht von Gemeinderatsmitgliedern (Ratsmitglieder, Mitglieder der Gemeindevertretung) in Ausschüsse, auf die kein Ausschußsitz entfallen ist (vgl. §§ 62 Abs. 4 Satz 2 Hess, 51 Abs. 4 Nds),
- Vorschlagsrecht für die Wahl des Ratsvorsitzenden (§ 43 Abs. 1 Nds),
- Vorschlagsrecht für die Verteilung der Ausschußvorsitze (vgl. § 58 Abs. 5 NRW),
- Berücksichtigung bei der Verteilung der Ausschußsitze (vgl. § 51 Abs. 2 Nds),
- Möglichkeit der Abgabe einer Stellungnahme in Bürgerversammlungen (§ 16 Abs. 3 RhPf).

Als Organteil kann die Fraktion nicht Rechte des Vertretungsorgans wahren, insbesondere nicht dessen Rechte geltend machen. Die Fraktion ist jedoch zur Wahrung ihrer (vor allem Antrags- und Vorschlags-) Rechte klagebefugt (Rothe, DVBl. 1988, 388); zu den Kosten vgl. VG Aachen, NWVBl. 1990, 320 (Kostentragungspflicht der Gemeinde). Der Anspruch auf Erstattung der Kosten eines Organstreits schließt auch die Kosten außergerichtlicher Auseinandersetzungen im gemeindlichen Innenbereich ein (OVG Münster, NWVBl. 1992, 167).

7. Geschäftsordnung der Fraktionen

Die Fraktionen haben das Recht, Geschäftsordnungen zu erlassen. Regelungsgegenstände können sein: Zusammensetzung und Aufgaben, Wahl des Fraktionsvorsitzenden und Vertreter, Rechte und Pflichten von Fraktionsvorstand, Fraktionsmitgliedern und Fraktionsgeschäftsführer, Vorbereitung und Ablauf von Sitzungen, Beschlüsse und deren Ausführung, stimmberichtigte Mitglieder usw. Die kommunalpolitischen Organisationen der Parteien haben Mustergeschäftsordnungen erarbeitet (vgl. Rothe/Oster, Die Geschäftsordnung der Fraktion in der Gemeindevertretung, 3. Auflage, Friedrich-Ebert-Stiftung, Godesberger Allee 149, 53170 Bonn). Eine gewisse Parteiöffentlichkeit wird als zulässig angesehen. An Aussprache bzw. Beratung, die der Beschlußfassung in der Fraktion vorausgehen, dürfen nur die Fraktionsmitglieder teilnehmen. Es bestehen zwar keine Bedenken dagegen, daß die Fraktion sich vor einer Fraktionssitzung von Außenstehenden über die später zu beratenden und zu beschließenden Gegenstände informieren läßt. Dies kann auch in der Weise geschehen, daß die Fraktion Nichtmitglieder zu Wort kommen läßt. Die Aussprache und die Beratung der Fraktion gehören jedoch zu der eigentlichen Fraktionsarbeit und sind daher allein den Mitgliedern der Fraktion vorbehalten (HessVGH, HessStGZ 1992, 73; HessVGH, HessStGZ 1992, 161).

8. Die Finanzaufwendungen und deren Kontrolle

Nach der Rechtsprechung des BVerfGE dürfen Haushaltsmittel den (parlamentarischen) Fraktionen nur mit Rücksicht darauf bewilligt werden, daß sie notwendige Einrichtungen der durch Verfassung und Geschäftsordnung geregelten Tätigkeit des Parlaments sind, dessen Arbeit sie in ihrem technischen Ablauf zu steuern und zu erleichtern haben (BVerfGE 20, 56 ff.). Dieser Zweck der Fraktionen rechtfertigt auch bei Fraktionen der Gemeinderäte die Erstattung solcher Kosten, die weder über den Haushaltsansatz für den Gemeinderat als Ganzes noch über die Auslagenerstattung und Aufwandsentschädigungen der einzelnen Ratsmitglieder erfaßt werden (Meyer, VBIBW 1994, 337 ff.). Die Gewährung von Finanzierungshilfen in Form von Geld- oder Sachzuwendungen an Fraktionen entsprechend der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde an eine Fraktion ist danach zulässig, aber nicht zwingend geboten. Beispiel: Kostenlose Überlassung eines Fraktionszimmers im Rathaus (vgl. hierzu OVG Münster, NVwZ-RR 1991, 35). Alle finanziellen Leistungen an die Fraktionen sind im Haushaltsplan an einer Stelle zu veranschlagen. Ihre Vergabe erfolgt in pflichtgemäßer Ermessensausübung nach den für Zuschüsse geltenden Regeln. Sie dürfen jedoch nur konkret für die Erfüllung ihrer kommunalrechtlichen Funktionen bzw. für ihre Geschäftsführung vergeben werden. Zuwendungen darüber hinaus bergen wegen der engen Verbindung der Fraktionen zu den dahinterstehenden politischen Parteien die Gefahr grundgesetzwidriger verschleierte Parteienfinanzierung. Insgesamt ist der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltswirtschaft zu beachten. Im Hinblick darauf, daß es sich bei den Finanzaufwendungen an die kommunalen Fraktionen um Steuermittel handelt, unterliegen sie wie alle anderen Ausgabeposten der Gemeinde einer rechtlichen Überprüfung. Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen hat mit Runderlaß vom 2.1.1989 – III A 1 – 11.70 – 3906/88 – Grundsätze für die Finanzierung der Fraktionsarbeit kommunaler Vertretungen herausgegeben (siehe EildStNW 1989, 36 = Mitt. NWStGB 1989, 62 = EildLKT – NW 1989, 53). Zuwendungsfähig sind u.a. eine Grundausrüstung an Literatur und Zeitschriften, Beiträge an kommunalpolitische Vereinigungen der Parteien, Fortbildung von Fraktionsmitgliedern durch eigene Tagungen und Vortragsveranstaltungen sowie durch Teilnahme an Kongressen, Vorträgen und Seminaren fachlicher Art, Heranziehung externen Sachverständigen, Anmietungskosten von Räumen, Grundausrüstung für die laufende Fraktionsarbeit (Porto, Telefon, Papier), Personalkosten (vgl. Banken, StuGR 1994, 317; Meyer, NWVBl. 1991, 217).

Die Einrichtung umfangreicher Hilfsdienste, Fraktionsbüros u.a. wird unterschiedlich bewertet (vgl. einerseits Meyer, DÖV 1991, 56, andererseits Rothe, DVBl. 1993, 1042).

Problematisch ist die Direktzahlung der Sitzungsgelder der Fraktionsmitglieder an die Fraktion (vgl. von Arnim, DÖV 1983, 155 f.).

9. Die Auswirkung der Fraktionsstärke auf die Entscheidungen der Gemeinde / Stadt

Besitzt eine Fraktion in der Vertretungskörperschaft die „absolute“ Mehrheit, können die von der Gemeinde / Stadt zu treffenden Entscheidungen mehr oder weniger „allein“ von dieser Mehrheitsfraktion getroffen werden. Die Fraktion hat damit die Möglichkeit, Sach-, als auch Personalentscheidungen nach ihren eigenen Vorstellungen zu treffen, ohne auf einen Koalitionspartner Rücksicht nehmen zu müssen.

10. Schrifttum

Rothe/Oster, „Die Geschäftsordnung der Fraktionen in der Gemeindevertretung“, 3. Auflage, Friedrich-Ebert-Stiftung, Godesberger Allee 149, 53170 Bonn.

Meyer, „Das Recht der Ratsfraktionen“, Kommunal- und Schul-Verlag, Taunusstraße 66, 65183 Wiesbaden.