



Beschlussvorlage Nr. 2019/354

10.12.2019

Federführend: Geschäftsstelle Gemeinderat
Marina Teichert

Beteiligt:

Tagesordnungspunkt:

**Änderung der Geschäftsordnung des Gemeinderats bzgl. Fraktionsbildung
- Antrag der FaiR-Fraktion vom 24.09.2019**

Beratungsfolge:

Gemeinderat	21.01.2020	Kenntnisnahme	öffentlich
-------------	------------	---------------	------------

Stand der bisherigen Beratung:

Gemeinderat 09.07.2019 - Änderung der Geschäftsordnung des Gemeinderats (bzgl. Mitglieder des Ältestenrates und Veröffentlichung in den RoMi)

Beschlussantrag:

1. Der Gemeinderat nimmt die Stellungnahme der Verwaltung zur Kenntnis.

Anlagen:

1. Antrag der FaiR-Fraktion vom 24.09.2019

gez. Stephan Neher
Oberbürgermeister

gez. Birgit Reinke
Amtsleiterin

gez. Marina Teichert
Geschäftsstelle Gemeinderat

Finanzielle Auswirkungen:

HHJ	Kostenstelle / PSP-Element	Sachkonto	Planansatz
			EUR
			EUR
			EUR
Summe			EUR

Inanspruchnahme einer Verpflichtungs- ermächtigung <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein		Bereits verfügt über	EUR
- in Höhe von	EUR	Somit noch verfügbar	EUR
- Ansatz VE im HHPI.	EUR	Antragssumme lt. Vorlage	EUR
- üpl. / apl.	EUR	Danach noch verfügbar	EUR
		Diese Restmittel werden noch benötigt <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein	
		Die Bewilligung einer üpl. /apl. Aufwendungen / Auszahlungen ist notwendig in Höhe von	EUR
		Deckungsnachweis:	

Jährliche Folgekosten / - kosten nach der Realisierung:

Sichtvermerk, gegebenenfalls Stellungnahme der Stadtkämmerei:

Vorlage relevant für:

Jugendvertretung

Integrationsbeirat

Behindertenbeirat

Begründung:

Die FaiR-Fraktion hat am 24.09.2019 einen Antrag zur Bildung einer Fraktion ab zwei Mitgliedern des Gemeinderats mit entsprechender Änderung der Geschäftsordnung (siehe Anlage zur Vorlage) gestellt.

Die letzte Änderung der Geschäftsordnung hat der Gemeinderat in seiner Sitzung am 09.07.2019 beschlossen. Aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen 6-Monats-Frist bei Anträgen aus der Mitte des Gemeinderats (§ 34 Abs. 1 GemO) war eine Beratung erst im Januar 2020 möglich.

Rechtslage:

Seit dem Inkrafttreten der Gemeindeordnungsnovelle 2015 enthält die Gemeindeordnung Baden-Württemberg Regelungen zu Fraktionen des Gemeinderats.

Der neu eingefügte § 32a Gemeindeordnung (GemO) lautet wie folgt:

- (1) Gemeinderäte können sich zu Fraktionen zusammenschließen. Das Nähere über die Bildung der Fraktionen, die Mindestzahl ihrer Mitglieder sowie die Rechte und Pflichten der Fraktionen regelt die Geschäftsordnung.
- (2) Die Fraktionen wirken bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Gemeinderats mit. Sie dürfen insoweit ihre Auffassungen öffentlich darstellen. Ihre innere Ordnung muss demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen.
- (3) Die Gemeinde kann den Fraktionen Mittel aus ihrem Haushalt für die sächlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionsarbeit gewähren. Über die Verwendung der Mittel ist ein Nachweis in einfacher Form zu führen.

In der Gesetzesbegründung (Landtagsdrucksache 15/7265) wird zu § 32a Abs. 1 Satz 2 GemO Folgendes ausgeführt:

„Das Nähere zur Bildung der Fraktionen ist in der nach § 36 Absatz 2 GemO zu erlassenden Geschäftsordnung des Gemeinderats zu regeln. Dabei kann der Fraktionsstatus von einer bestimmten Mindestanzahl von Mitgliedern abhängig gemacht werden, um die Arbeit im Gemeinderat zu straffen. Die Mindestfraktionsstärke darf unter Berücksichtigung der Größe des Gemeinderats und der Anzahl der auf die Mehrheit der Wahlvorschläge entfallenden Sitze nicht unangemessen hoch sein. Ohne festgelegte Mindestfraktionsstärke muss eine Fraktion aus mindestens zwei Personen bestehen, da sonst kein Zusammenschluss im Sinne von Satz 1 vorliegen kann. In der Geschäftsordnung sind auch die Rechte und Pflichten der Fraktionen zu regeln. Die mitgliedschaftlichen Rechte und Pflichten der einzelnen Gemeinderäte dürfen dadurch nicht beschränkt werden. Auch können den Fraktionen keine Rechte eingeräumt werden, die über die Rechte des Gesamtgemeinderats hinausgehen oder in die Zuständigkeiten des Gemeinderats eingreifen.“

Laut Kommentar zur Gemeindeordnung (Kunze/Bronner/Katz) können in der Geschäftsordnung des Gemeinderats Regelungen aufgenommen werden, die festlegen, dass der Fraktionsstatus von einer bestimmten Mindestzahl von Mitgliedern abhängig gemacht wird, um die Arbeit des Gemeinderats zu straffen. Weitergehende gesetzliche Vorschriften enthält die baden-württembergische Gemeindeordnung zur Frage der Fraktionsmindeststärke – anders als andere Bundesländer – nicht. Deshalb steht dem Gemeinderat aufgrund seiner Geschäftsordnungsautonomie ein weiter Ermessensspielraum zu. Allerdings dürfen bei der Bestimmung der Mindestgröße einer Fraktion keine zu hohen Anforderungen gestellt werden.

Anlässlich einer Landtagsanfrage nahm das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration im Juli 2019 zur Bildung und Rechtsstellung von Ratsfraktionen gegenüber dem Landtag Stellung (Drucksache 16/6582).

Folgende Kernaussagen finden sich darin:

- Organe der Stadt sind gemäß § 23 GemO der Gemeinderat und der Oberbürgermeister/ Bürgermeister. Fraktionen sind somit keine Organe, sondern Teile des Organs Gemeinderat.
- Die Rechte der Fraktionen ergeben sich aus der Gemeindeordnung.
- Fraktionen sind im Kommunalverfassungsstreit klagebefugt, wenn sie die Verletzung eines ihrer Rechte oder einer sonstigen Rechtsposition geltend machen. Sie haben dabei unabhängig vom Ausgang des Verfahrens in der Regel einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber der Stadt, sofern die Einleitung des Verfahrens geboten war, also „nicht mutwillig“ erfolgte. Fraktionsmittel aus dem städtischen Haushalt dürfen nicht für die Finanzierung von Kommunalverfassungsstreitverfahren verwandt werden.
- Die in der Geschäftsordnung des Gemeinderats vorzunehmende Festlegung der Mindeststärke von Fraktionen liegt im Ermessen des Gemeinderats. Bei der Wahrnehmung seines Ermessens unterliegt der Gemeinderat den allgemeinen rechtsstaatlichen Schranken. Zu beachten sind von ihm daher das Willkürverbot, die Chancengleichheit, der Minderheitenschutz und das Übermaßverbot. Demgemäß muss sich die Bestimmung der Mindestfraktionsstärke auf den Zweck der Fraktionsbildung beziehen, die Gemeinderatsarbeit zu straffen.

Die aktuelle Geschäftsordnung des Rottenburger Gemeinderats regelt in § 2 Folgendes zu Fraktionen.

- (1) Die Stadträte können sich zu Fraktionen zusammenschließen. Eine Fraktion muss aus mindestens drei Stadträten bestehen.
- (2) Jede Fraktion teilt ihre Gründung, Bezeichnung, Mitglieder, die Namen des Vorsitzenden und seiner Stellvertreter, etwaige Veränderungen sowie ihre Auflösung dem Oberbürgermeister schriftlich mit.
- (3) Die Fraktionen wirken bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Gemeinderats mit. Sie dürfen insoweit ihre Auffassungen öffentlich darstellen.
Die Fraktionen erhalten die Möglichkeit im Amtsblatt „Rottenburger Mitteilungen“ ihre Auffassung zu Angelegenheiten der Gemeinde darzulegen. Das Nähere wird in den Richtlinien für die Herausgabe der „Rottenburger Mitteilungen“ geregelt. Die innere Ordnung der Fraktionen muss demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen.
- (4) Die Bestimmungen des § 7 über die Pflicht zur Verschwiegenheit gelten für die Fraktionen entsprechend.
- (5) Den Fraktionen werden nach Möglichkeit geeignete Räume im Rathaus oder in anderen öffentlichen städtischen Gebäuden zur Verfügung gestellt.
- (6) Soweit der Gemeinderat Mittel für die sächlichen und personellen Aufwendungen für Fraktionsarbeit gewährt, ist über die Verwendung der Mittel ein Nachweis in einfacher Form zu führen. Dieser ist im ersten Quartal des Folgejahres dem Hauptamt vorzulegen.

Unterschiede (laut Gemeindeordnung):

Den Fraktionen des Gemeinderats stehen laut Gemeindeordnung folgende Rechte zu, die für Gruppierungen und Einzelstadträte nicht gelten:

- Unterrichtung durch den Bürgermeister (Fraktion oder ein Sechstel des Gemeinderats)
- Antrag zur Aufnahme eines Verhandlungsgegenstandes auf die Tagesordnung (Fraktion oder ein Sechstel des Gemeinderats)

Unterschiede (in Rottenburg):

Den Fraktionen des Rottenburger Gemeinderats stehen folgende Rechte zu, die für Gruppierungen und Einzelstadträte nicht gelten:

- Teilnahme an den Fraktionssprecherrunden / Mitglied des Ältestenrates
- Beiträge in den Rottenburger Mitteilungen
- Geschäftskostenbeitrag für die Fraktionsarbeit (217,60 Euro pro Fraktion / Jahr; zzgl. 65,45 Euro je Fraktionsmitglied / Jahr)
- Aufwandsentschädigung für Teilnahme an Fraktionssitzungen
- pauschale Entschädigung für den/die Fraktionsvorsitzende*n (35,- Euro / Monat, zzgl. 2,- Euro / Monat je Fraktionsmitglied)
- Fraktionszimmer

Vergleich zu anderen Städten:

Die FaiR-Fraktion hat in ihrem Antrag einige Städte und Gemeinden genannt, die festgelegt haben, dass eine Fraktion aus mindestens 2 Mitgliedern des Gemeinderats bestehen. In der folgenden Tabelle sind die Regelungen von Kommunen / Landkreisen in der Umgebung bzw. von ähnlicher Größe dargestellt:

Stadt / Gemeinde / Landkreis	Mitglieder Gemeinderat / Kreistag	Fraktionsmindeststärke
Stadt Albstadt	32	3
Gemeinde Ammerbuch	22	2
Stadt Balingen	32	2
Landkreis Böblingen	84	3
Stadt Böblingen	33	3
Stadt Biberach	32	3
Landkreis Calw	48	3
Stadt Filderstadt	32	3
Landkreis Freudenstadt	41	3
Stadt Hechingen	32	3
Stadt Herrenberg	32	3
Gemeinde Hirrlingen	14	3
Stadt Mössingen	30	2
Gemeinde Neustetten	12	3
Stadt Nürtingen	32	3
Landkreis Reutlingen	67	2
Stadt Reutlingen	40	3
Stadt Rottenburg	32	3
Stadt Sindelfingen	43	3
Gemeinde Starzach	16	2
Stadt Tübingen	40	2
Zollernalbkreis	55	4

In diesem Zusammenhang kann auch die Regelung der Stadt Freiburg betrachtet werden. Der Freiburger Gemeinderat besteht aus 48 Personen und eine Fraktion aus mindestens 3 Mitgliedern des Gemeinderats. Bei der Kommunalwahl 2019 wurden 16 Listen in den Gemeinderat gewählt,

die sich zu 7 Fraktionen zusammengeschlossen haben. 2 Listen mit 2 Gemeinderatsmitgliedern haben sich keiner Fraktion angeschlossen.

Das Wahlergebnis 2019 am Beispiel Freiburg hätte bei einer Festlegung der Mindestfraktionsstärke auf 2 Personen dazu führen können, dass sich bis zu 13 Fraktionen bilden.

Fazit:

Grundsätzlich steht die Entscheidung zur Festlegung in der Geschäftsordnung zur Mindestgröße einer Fraktion wie oben dargestellt im Ermessen des Gemeinderats.

Die Verwaltung weist aber darauf hin, dass bei 32 Gemeinderäten die theoretische Möglichkeit (je nach Wahlergebnis) zur Bildung von 15 Fraktionen besteht.