

# Kommunalpolitisches Memo

kommunalpolitisches  
forum nrw e.v.

kommunalpolitisches forum NRW e.V., Gravelottestr. 28, 47053 Duisburg, www.kopofn-rnw.de, V.i.S.d.P.: Jonas Bens

## Rechtslage bei Zuwendungen an Gruppen und Fraktionen in kommunalen Gremien - häufige Fragen

**Wofür werden Fraktionszuwendungen erteilt?**

Zuwendungen an kommunale Gruppen und Fraktionen werden zur Erledigung ihrer Geschäftsführungsaufgaben gewährt. Den Fraktionen muss es möglich sein, ihre Aufgaben als Teil der Gemeindeverwaltung wahrzunehmen. Hierzu gehört insbesondere die Vorbereitung und Erstellung von Anträgen und Anfragen. Dazu werden der jeweiligen Gruppe oder Fraktion üblicherweise von der Verwaltung Räume und Büromaterial zur Verfügung gestellt und/oder ein entsprechender Geldbetrag, um solche Aufwendungen zu finanzieren. Hinzu können auch Mittel zur Beschäftigung von Personal treten, dies ist aber nicht obligatorisch.

**Was meint das Prinzip der Chancengleichheit bei Fraktions-/Gruppenzuwendungen?**

Fraktionszuwendungen variieren in der Höhe je nach Kommune teilweise erheblich. Eine Bewertung, ob Fraktionszuwendungen zu hoch oder zu niedrig sind kann also in der Regel nicht im Vergleich mit anderen Kommunen erfolgen, sondern ausschlaggebend ist, dass innerhalb der Kommune die Chancengleichheit zwischen den Fraktionen besteht.

*„Gemäß § 56 Abs.3 S.1 GONRW gewährt die Gemeinde den Fraktionen und Gruppen aus Haushaltsmitteln Zuwendungen zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung. Bei der Festlegung des entsprechenden Finanzierungssystems ist die Gemeinde zwar nicht an den formalisierten Gleichheitssatz<sup>1</sup>, wohl aber an den allgemeinen Gleichheitssatz gebunden, der jenseits des Art.3 Abs.1 GG als objektivrechtliches Rechtsprinzip Geltung auch für die Rechtsbeziehungen zwischen kommunalen Organen und Organteilen beansprucht. Er ist insoweit in seiner Ausprägung als Grundsatz der Chancengleichheit zu beachten.“<sup>2</sup>*

**Was meint das Prinzip der sachgerechten Differenzierung nach Fraktionsgröße?**

Chancengleichheit bedeutet nicht formale Gleichheit. Eine Differenzierung der Zuwendungen nach der Größe ist nach der Rechtslage durchaus mit dem Grundsatz der Chancengleichheit vereinbar:

*Der Grundsatz der Chancengleichheit verbietet nicht, die Höhe der Zuwendungen*

<sup>1</sup> vgl. dazu OVG NRW, Urteile vom 8. Oktober 2002 - 15 A 4734/01 und 15 A 3691/01

<sup>2</sup> Vgl. OVG NRW, Urteile vom 8. Oktober 2002 - 15 A 4734/01 und 15 A 3691/01

*an Fraktionen und Gruppen in Abhängigkeit von deren Mitgliederzahl zu staffeln.<sup>3</sup>*

**Wie lassen sich sachgerechte Differenzierung nach Fraktionsgröße und Chancengleichheit zusammen bringen?**

Um also die Chancengleichheit zu gewährleisten und gleichzeitig eine Differenzierung der Fraktionen nach ihrer Größe zu ermöglichen, wird üblicherweise ein Doppelmodell verfolgt. Jede Fraktion erhält einen Grundbetrag, der für jede Fraktion gleich ist. Hinzu tritt dann oft ein Betrag pro Fraktionsmitglied, eine sogenannte Pro-Kopf-Pauschale.

*Es besteht jedoch kein Anlass, angesichts der auch für alle Fraktionen unabhängig von ihrer Größe anfallenden Tätigkeiten die zusätzlich vorgesehene Pro-Kopf-Pauschale als ermessensfehlerhaft zu bewerten. Dazu käme man allenfalls dann, wenn die Fraktionsarbeit ganz überwiegend oder nahezu ausschließlich aus Tätigkeiten bestünde, deren Zeitaufwand von der Fraktionsstärke unabhängig ist.<sup>4</sup>*

Dieses Kombinationsmodell (Sockelbetrag für jede Fraktion plus Pro-Kopf-Pauschale) ist zwar nicht gesetzlich, aber durch die Rechtsprechung mehr oder weniger vorgegeben, weil nur dieses Modell zwischen der sachgerechten Differenzierung nach Fraktionsgröße und der Chancengleichheit vernünftig ausbalanciert:

„Durch die Pro-Kopf-Pauschale wird dem Umstand Rechnung getragen, dass eine größere Mitgliederzahl zugleich den Verwaltungs- und Koordinationsaufwand steigert. Die nunmehr erfolgte Staffelung der Zuwendungsbeträge in Abhängigkeit von den Mitgliederzahlen der Ratsfraktionen ist mit dem Grundsatz der Chancengleichheit vereinbar, solange - wie hier - ein einheitlicher, pauschalierter Grundbetrag an jede Fraktion ungeachtet ihrer Größe ausgezahlt wird. Die Kombination aus einem solchen Sockelbetrag mit einem Pro-Kopf-Betrag je Fraktionsmitglied ist allgemein anerkannt, gerade weil hierdurch der sachgerechten Differenzierung nach der Fraktionsgröße Rechnung getragen wird.“<sup>5</sup>

**Wann ist das Prinzip der Chancengleichheit verletzt?**

Das Prinzip der Chancengleichheit ist dann verletzt, wenn eine unterschiedliche Höhe der Fraktionszuwendungen nicht sachlich gerechtfertigt ist. Sachlich gerechtfertigt ist grundsätzlich, wie oben beschrieben, eine unterschiedliche Größe der Fraktion. Dies hat aber seine Grenzen. Die Differenzierung nach Größe muss sich im Rahmen halten und insbesondere muss die Unterscheidung mit Blick auf die gesteigerten Geschäftsführungsaufgaben größerer Fraktionen begründbar sein:

„Die [...] ganz erhebliche Ungleichbehandlung von [...] (Fraktionen, Einfg. d. Bearb.) im Rahmen der Zuwendungsgewährung kann [...]grundsätzlich nur mit Unterschieden bei den Geschäftsführungsaufwendungen beider Vergleichsgruppen von Ratsfraktionen begründet werden.“<sup>6</sup>

In einer relativ jungen Entscheidung hatte es das Verwaltungsgericht Arnsberg

3 OVG NRW, Urteile vom 8. Oktober 2002 - 15 A 4734/01

4 Vgl. OVG NRW, Urteile vom 8. Oktober 2002 - 15 A 3691/01 - und - 15 A 4734/01 -, NVwZ-RR 2003, 376 = DÖV 2003, 416 = NWVBI 2003, 309

5 VG Gelsenkirchen, Urteil vom 16.02.2007 - 15 K 1356/06

6 VG Arnsberg Urteil vom 06.03.2009 - 12 K 2300/08

mit Fraktionszuwendungen für eine Zweierfraktion zu tun, die weit unter denen einer Dreierfraktion lagen. Hierzu hat das Gericht entschieden, dass eine solch grobe Ungleichbehandlung durch die Größe nicht gerechtfertigt werden kann:

*„Kann eine Dreipersonenfraktion nach den Richtlinien mithin Zuwendungen beanspruchen, die weit über das Fünffache der einer Zweipersonenfraktion zustehenden Zuwendungen hinausgehen, so sind sachliche Unterschiede in der Arbeit einer Dreipersonenfraktion gegenüber der Arbeit einer Zweipersonenfraktion, die eine so gravierende Differenz rechtfertigen würden, weder vom Beklagten dargelegt noch sonst ersichtlich.“<sup>7</sup>*

Weiterhin führt das Gericht aus, dass Fraktionen in der Regel unabhängig von ihrer Größe, bestimmte Aufgaben zu erfüllen haben. Insbesondere Fraktionen, die sich in ihrer Größe nur marginal unterscheiden können demnach nicht grob ungleich behandelt werden:

*„Zur Vermeidung eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Chancengleichheit muss ein sachlicher Differenzierungsgrund für eine Ungleichbehandlung verschiedener Fraktionen tatsächlich vorliegen und es darf bei vermeintlichen Unklarheiten der Sachlage nicht zunächst, gleichsam auf Verdacht, die Schlechterstellung einer Fraktion erfolgen. Zudem lag und liegt es bei der im vorliegenden Zusammenhang gebotenen typisierenden Betrachtung aber auch ohne weitere Erfahrungswerte auf der Hand, dass sich der sachliche und personelle Bedarf einer zweiköpfigen Ratsfraktion allenfalls geringfügig von demjenigen einer dreiköpfigen Ratsfraktion unterscheidet, was jedenfalls nicht die Gewährung von mehr als fünfmal so hohen Zuwendungen rechtfertigt.“<sup>8</sup>*

Grundsätzlich ist es mit dem Vertrauensschutz bei Fraktionszuwendungen nicht weit her. Dieser ist allenfalls innerhalb eines Haushaltsjahres anwendbar. Fraktionszuwendungen können, da sie Teil des Haushaltsplans der Kommune sind, jedes Jahr verändert werden.

**Wie sieht es mit dem Vertrauensschutz bei Fraktions-/Gruppenzuwendungen aus?**

*„Ein über das jeweilige Haushaltsjahr hinausreichendes schützenswertes Vertrauen der Fraktionen auf eine bestimmte Höhe von Fraktionszuwendungen, deren Bemessung im Ermessen des Rates steht, wobei von vorneherein kein Anspruch auf Vollkostenerstattung besteht<sup>9</sup>, scheidet schon deshalb aus, weil der Rat nach der gesetzlichen Regelung des § 56 Abs.3 S.2 GO NRW die Höhe der den Fraktionen zu gewährenden Zuwendungen im Rahmen der Beschlussfassung der Haushaltssatzung jährlich neu festzulegen hat. Ferner ist ein Vertrauenstatbestand auch schon deshalb nicht gegeben, weil die Fraktionszuwendungen als Teil des Haushaltsplans der Gemeinde (§ 56 Abs. 3 Satz 2 GO NRW) jedes Jahr neu bewilligt werden müssen. Die Klägerin durfte nicht darauf vertrauen, dass während einer Wahlperiode keine Kürzungen der Zuwendungen vorgenommen würden.“<sup>10</sup>*

Fraktionen können sich auch nicht darauf berufen, dass sie längerfristige Ver-

7 VG Arnsberg Urteil vom 06.03.2009 - 12 K 2300/08

8 VG Arnsberg Urteil vom 06.03.2009 - 12 K 2300/08

9 vgl. jeweils OVG NRW, Urteile vom 8. Oktober 2002 - 15 A 4734/01 und 15 A 3691/01

10 VG Gelsenkirchen, Urteil vom 16.02.2007 - 15 K 1356/06

träge (z.B. Mietverträge) eingegangen sind:

*„Zuwendungen an die Fraktionen können innerhalb einer Wahlperiode gekürzt werden. Eine Fraktion, die bei erkennbar sich abzeichnenden Kürzungen der Fraktionszuwendungen ein auf fünf Jahre befristetes Mietverhältnis eingeht, kann sich nicht darauf berufen, dass die Fraktionszuwendungen gerade wegen eingegangener langfristiger Verbindlichkeiten in bisheriger Höhe weitergezahlt werden müssten.“<sup>11</sup>*

**Welche Argumente zur Ungleichbehandlung von Fraktionen sind allgemein unzulässig?**

Grundsätzlich ist jedes Argument zur Ungleichbehandlung unzulässig, das nichts mit der Arbeit der Fraktion an sich zu tun hat. Ungleich behandeln kann ich Fraktionen also nur, wenn es einigermaßen glaubwürdig ist, dass diejenige Fraktion, die mehr bekommt, auch mehr Aufwand bei der Erfüllung ihrer Aufgaben hat. Hierbei muss nicht detailliert nachgewiesen werden, wie hoch der Aufwand wirklich ist. Es funktioniert eher umgekehrt: Wenn die ungleichen Beträge völlig außer Verhältnis stehen, wird angenommen, dass das nicht gerechtfertigt ist. Je krasser der Unterschied also, desto höher die Chancen, dass ein Gericht die Zuwendungsregelung für unzulässig erklärt.

**Darf man Kürzungen von Fraktions-/Gruppenzuwendungen mit Sparmaßnahmen begründen?**

Grundsätzlich ja. Allerdings müssen dann die Fraktionszuwendungen gleichmäßig bei allen Fraktionen gekürzt werden:

*„Allgemeine Einsparbemühungen, die sich auf den Bereich der Fraktionszuwendungen erstrecken sollen, dürfen nach dem Grundsatz der Chancengleichheit gerade nicht einseitig zu Lasten einer bestimmten Gruppe von Fraktionen [...] gehen, sondern müssen gleichmäßig erfolgen.“<sup>12</sup>*

**Darf die Ratsmehrheit so argumentieren, dass sie neben den Fraktions-/Gruppenzuwendungen auch noch die Aufwandsentschädigungen hinzurechnet?**

Grundsätzlich nein. Aufwandsentschädigungen sind personenbezogen und dürfen nicht bei den Fraktionszuwendungen mit eingerechnet werden.

*„Soweit der Beklagte auf Zahlungen verweist, die die beiden Mitglieder der Klägerin als Ratsmitglieder bzw. in der Eigenschaft als Fraktionsvorsitzender erhalten, rechtfertigt dies die aufgezeigte Ungleichbehandlung schon deshalb nicht, weil es sich dabei nicht um Beträge handelt, die der Fraktion als solcher als Zuschüsse zu den Geschäftsführungsaufwendungen dieses Organs gewährt werden, sondern um eine Abgeltung der Aufwendungen ihrer Mitglieder in deren jeweiliger Funktion. Handelt es sich mithin um außerhalb des Systems der Fraktionszuwendungen liegende Leistungen, die anderen Zwecken dienen, so sind sie - abgesehen davon, dass sie den Funktionsträgern und Mitgliedern der anderen Fraktionen ebenfalls gewährt werden - nicht geeignet, die Differenzierung der Bezuschussung von Zwei- und Dreipersonenfraktionen zu rechtfertigen.“<sup>13</sup>*

11 VG Gelsenkirchen, Urteil vom 16.02.2007 - 15 K 1356/06  
 12 VG Arnberg Urteil vom 06.03.2009 - 12 K 2300/08  
 13 VG Arnberg Urteil vom 06.03.2009 - 12 K 2300/08

Grundsätzlich nein. Chancengleichheit bedeutet, dass alle Fraktionen gemeinsam in die Überlegung einbezogen werden müssen, ob insgesamt die Chancengleichheit der Fraktionen (natürlich mit Blick auf ihre unterschiedliche Größe) gewahrt ist. Hier ist wieder Bezug genommen auf die Differenzierung von Zweier- bzw. Dreierfraktionen:

*„Der Einwand der Beklagtenseite, es liege keine Ungleichbehandlung der Klägerin vor, weil auch die anderen zweiköpfigen Fraktionen im Rat keine weiteren Zuwendungen erhielten, führt ebenfalls nicht weiter. Die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes, der hier nicht in der unterschiedlichen Behandlung zweier zweiköpfiger Fraktionen, sondern in der unterschiedlichen Behandlung von Zwei- und Dreierpersonfraktionen liegt, wird nicht dadurch beseitigt, dass noch weitere Kleinstfraktionen gleichheitswidrig benachteiligt werden.“<sup>14</sup>*

**Darf die Ratsmehrheit sagen, die Chancengleichheit bestehe, wenn alle Fraktionen gleicher Größe gleich behandelt werden?**

**Verfasser: Jonas Bens (Geschäftsführer kopofonrw)**