

H. Die Fraktionssitzungsentschädigung nach § 27 IV HGO

I. Begriff

Die Mitarbeit in einer Fraktion gehört zum Kreis der ehrenamtlichen Tätigkeit des kommunalen Mandatsträgers.⁴⁹⁸ Eine Fraktion im kommunalrechtlichen Sinne besteht gemäß § 36 a I 1 HGO aus mindestens zwei Mitgliedern einer Kommunalvertretung.⁴⁹⁹ Die Mandatsträgereigenschaft der Mitglieder ist Voraussetzung für die Bildung der Fraktion.⁵⁰⁰ Ortsbeiratsmitglieder sind keine Mandatsträger und können mangels Verweises der §§ 81, 82 HGO auf § 36 a HGO keine Fraktionssitzungsentschädigung erhalten. Mitglieder der Gemeindevorstände können im Gemeindevorstand ebenfalls keine Fraktionen i.S.d. § 36 a HGO bilden.⁵⁰¹ Ein kommunaler Mandatsträger kann jeweils nur einer Fraktion angehören.⁵⁰² Die Fraktionsmitglieder müssen nicht notwendig aufgrund eines gemeinsamen Wahlvorschlages in die Vertretung gelangt sein, wohl aber ihr Mandat noch innehaben.⁵⁰³ Voraussetzung für die Existenz einer Fraktion ist deren Konstituierung, die sich z.B. durch die Wahl eines Vorsitzenden manifestiert. Nach § 36 a I 2 HGO ist auch die Aufnahme von fraktionslosen Gemeindevertretern, sog. „Hospitanten“ möglich.

Gemäß § 27 IV HGO gelten bei Teilnahme kommunaler Mandatsträger an Fraktionssitzungen die Grundsätze der §§ 27 I, II und III 1, 2 HGO. Dies bedeutet, daß dem Mandatsträger grundsätzlich Verdienstausfallersatz und Fahrkostenersatz zustehen, bei satzungsmäßiger Festsetzung auch eine Aufwandsentschädigung gemäß § 27 III HGO. Da § 27 IV 1 HGO auf § 27 III 3 HGO nicht bezug nimmt, erhalten die in § 27 III 3 HGO benannten besonderen Funktionsträger für die Teilnahme an Fraktionssitzungen selbst keine erhöhte Aufwandsentschädigung.⁵⁰⁴

⁴⁹⁸ Schlempp/Schlempp, § 27 Erl. 4; Bick, S. 132/133.

⁴⁹⁹ HessVGH, NVwZ 84, 54; Schlempp/Schlempp, § 36 a Erl. 3.

⁵⁰⁰ Bick, S. 85.

⁵⁰¹ Trotzdem ist eine beinahe fraktionsartig zu nennende Selbstorganisation der ehrenamtlichen Gemeindevorstandsmitglieder gerade in größeren Kommunen üblich.

⁵⁰² Schlempp/Schlempp, § 36 a Erl. 3.

⁵⁰³ HessVGH, HSGZ 92, 73 und 161; VG Darmstadt, NVwZ 83, 494, und NVwZ-RR 90, 631. Vgl. zu den weiteren Voraussetzungen einer Kommunalfraktion OVG NW, B.v. 24.1.2005, 15 B 2713/04.

⁵⁰⁴ Schlempp/Schlempp, § 27 Erl. X.

Die Fraktionen sind im Rahmen ihrer Selbstorganisation zu Nachweiszwecken verpflichtet, ähnlich der Niederschrift der Gemeindevertretung gemäß §§ 61 I 1, 2 HGO eine Aufzeichnung anzufertigen, in der Ort, Zeit, Beginn und Ende der Sitzung sowie der Teilnehmerkreis dokumentiert sind, um ihren Mitgliedern die Möglichkeit zu eröffnen, Fahrkosten- und Verdienstausfallersatz zutreffend anzumelden.⁵⁰⁵ Die Fraktion hat hierzu gegenüber Mandatsträger und Kommune auf Verlangen Auskunft zu erteilen.

II. Abgrenzung der Fraktionssitzungsentschädigung des kommunalen Mandatsträgers nach § 27 IV HGO von den kommunalen Zuwendungen an Fraktionen nach § 36 a IV HGO

Die Fraktionssitzungsentschädigung für den kommunalen Mandatsträger ist von der Fraktionsentschädigung, d.h. den Zuwendungen für eine gesamte Fraktion gemäß § 36 a IV HGO für den dort entstehenden sächlichen und personellen Aufwand zu trennen.⁵⁰⁶ Die Frage der Finanzierung der Kommunalfraktionen ist zwar in der Vergangenheit heftig diskutiert worden,⁵⁰⁷ hat jedoch mit dem persönlichen Anspruch des kommunalen Mandatsträgers auf Entschädigung bei Teilnahme an einer Fraktionssitzung nichts zu tun.⁵⁰⁸ Obwohl § 27 HGO nicht für eventuelle Fraktionszuwendungen gilt, entspricht es ständiger Praxis, die als Fraktionssitzungsentschädigung gezahlten Gelder zur direkten oder indirekten Fraktions- und gar Parteienfinanzierung zu verwenden.⁵⁰⁹ Dies ist vor allem in solchen Kommunen der Fall, die von der Möglichkeit der Fraktionsentschädigung nach § 36 a IV HGO noch keinen Gebrauch gemacht haben. Dort überweist die Kommune die den Mandatsträgern persönlich zustehende Fraktionssitzungsentschädigung mit deren Einverständnis unmittelbar an

⁵⁰⁵ Zum Zwecke der Rechnungsprüfung auch den Tagungsanlaß, vgl. unten IX.

⁵⁰⁶ Rothe, S. 50; Schmidt, HSGZ 03, 280.

⁵⁰⁷ Vgl. Erlenkämper, NVwZ 90, 116 (129); 94, 440 (445); VG Gelsenkirchen, DÖV 87, 830; OVG Münster, NWVBl. 94, 414. In Hessen hat der Innenminister die Zuwendungen an Kommunalfraktionen im Rahmen des § 36 a IV HGO in den Grundsätzen für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für die Arbeit von Fraktionen der kommunalen Vertretungsorgane geregelt durch Erlaß vom 20.12.1993, StAnz. 1994, S. 136.

⁵⁰⁸ OVG NW, U.v. 30.3.2004, 15 A 2360/02, S. 9 und VG Köln, U.v. 29.10.2004, 4 L 2906/04.

⁵⁰⁹ Ziebill, S. 55.

die Fraktionskasse.⁵¹⁰ Ein derartiges Vorgehen widerspricht jedoch den Grundsätzen der Entschädigung für kommunale Mandatsträger.⁵¹¹

III. Fraktionssitzungsentschädigung bei allen Fraktionszusammenkünften?

Nach Ansicht von Seeger stellt die Fraktionssitzungstätigkeit nur insoweit Tätigkeit für die Kommune dar, als die betreffende Fraktionszusammenkunft zur Vorbereitung der Sitzungen der Kommunalvertretungen und ihrer Ausschüsse erforderlich ist.⁵¹² Dem ist nicht zu folgen. Fraktionen nehmen eine wichtige Mittlerfunktion zwischen Bürger und Verwaltung im Gefüge der kommunalen Selbstverwaltung ein. Auch dann, wenn die Fraktion nicht direkt Gegenstände der Tagesordnung der nächsten Vertretungssitzung vorbereitet, sondern wenn eine Fraktionssitzung der Organisation der Fraktion, der Informationsgewinnung oder Meinungsbildung dient, fördert dies die Arbeit der kommunalen Vertretung. Aufgrund des Selbstorganisationsrechts der Fraktionen sowie der weitgehenden Meinungsbildungs- und Entscheidungsvorbereitungsfunktionen, die Fraktionen heute de facto innehaben, kann einer einengenden Betrachtung nicht gefolgt werden. Die Notwendigkeit zur Sitzungsvorbereitung ließe sich in der Praxis auch nur schwer kontrollieren. Die Fraktionen sind daher in der Festlegung ihrer grundsätzlich Entschädigungspflichtigen auslösenden Sitzungen frei.⁵¹³ Eine sinnvolle Beschränkung erfolgt durch die satzungsmäßige Festlegung der Höchstzahl der entschädigungspflichtigen Sitzungen nach § 27 IV 3 HGO. Grundsätzlich ist daher bei jeder Fraktionssitzung ein Entschädigungsanspruch des kommunalen Mandatsträgers gegeben, sofern nicht die Höchstzahl der entschädigungspflichtigen Fraktionssitzungen nach der Festlegung in der kommunalen Entschädigungssatzung überschritten ist.

⁵¹⁰ Ziebill, S. 55.

⁵¹¹ O.V., KpBl. 78, 61, obwohl nach dem Wortlaut des § 27 V HGO das Abtretungsverbot die Zuwendungen für die Teilnahme an Fraktionssitzungen nicht umfaßt. Vgl. auch Schreiben des Hessischen Ministers des Inneren und für Sport vom 21.7.2000 an den RP Darmstadt, Az. - IV 22 - 3 k 02/01 -.

⁵¹² Seeger, S. 32.

⁵¹³ A.A. Schmidt/Kneip, § 27 Rn. 10.

IV. Die Fraktionssitzungsentschädigung der Ein-Mann-Fraktion

Die sog. "Ein-Mann-Fraktion"⁵¹⁴ ist in entschädigungsrechtlicher Hinsicht nicht wie eine Kommunalfraktion im Sinne des § 36 a I 1, 4 HGO zu behandeln. Dem einzelnen Mandatsträger entstehen mangels Fraktionszugehörigkeit keine besonderen Aufwendungen in Zusammenhang mit irgendwelcher Fraktionstätigkeit. Es kann bei diesem auch keine Fraktionsberatung, d.h. ein Meinungs austausch mit anderen stattfinden. Das OVG Koblenz⁵¹⁵ erachtet es demzufolge als unzulässig, einem einzelnen fraktionslosen Mandatsträger ein Fraktionssitzungsgeld für Fraktionssitzungen zu gewähren. Die Zahlung einer Fraktionssitzungsentschädigung für den einzelnen Mandatsträger ist nach §§ 27 IV, 36 a I 4 HGO daher nicht möglich.⁵¹⁶

V. Fraktionssitzungsentschädigung für Mitglieder des Gemeindevorstands gemäß § 36 a I 5 HGO

Gemeindevorstandsmitglieder sind nach dem eindeutigen Wortlaut des § 36 a I HGO keine Mitglieder der kommunalen Vertreterfraktion⁵¹⁷ und können auch im Gemeindevorstand keine eigene Fraktion bilden. Ein ehrenamtlicher Beigeordneter kann jedoch gemäß § 36 a I 5 HGO nach Hinzuziehung, d.h. entsprechender Einladung durch die Fraktion, beratend an deren Sitzungen teilnehmen. Voraussetzung ist stets die Ladung zu einer Sitzung einer kommunalen Fraktion, nicht notwendig derjenigen, auf deren Wahlvorschlag hin das Gemeindevorstandsmitglied in den Gemeindevorstand gewählt wurde. Die Fraktionen entscheiden in eigener Zuständigkeit über die Teilnahme der Gemeindevorstandsmitglieder. Man könnte daher annehmen, auch dem ehrenamtlichen Beigeordneten stehe eine Fraktionssitzungsentschädigung nach § 27 IV 1 HGO zu.

Fraglich ist, ob ehrenamtlichen Beigeordneten eine Entschädigung nach § 27 III 1, IV 1 HGO zusteht. Bei den Mitberatungsrechten nach § 62 IV 2 und 82 I 5 HGO handelt es sich um unbedingte Teil-

⁵¹⁴ D.h. ein einzelner Mandatsträger, der ansonsten keiner anderen Fraktion angehört, vgl. oben G IV 6 c.

⁵¹⁵ OVG Koblenz, DÖV 86, 800.

⁵¹⁶ Schneider/Dreßler/Lüll, § 27 Erl. 5; Schmidt/Kneip, § 27 Rn. 9; OVG Koblenz, DÖV 86, 800; VG Gießen NVwZ-RR 03, 587, VG Wiesbaden, HSGZ 02, 255; o.V., DemGem 88, 50.

⁵¹⁷ Schlempp/Schlempp, § 27 Erl. X, XI.

nahmebefugnisse der Mandatsträger, während ein unbedingtes Teilnahmerecht der ehrenamtlichen Beigeordneten an Fraktionssitzungen nicht ersichtlich ist. Letztere können beratend hinzugezogen werden. Die Teilnahme ehrenamtlicher Beigeordneter an Fraktionssitzungen dient zuvörderst der Erfüllung der Unterrichtungspflicht des Gemeindevorstands gegenüber den Fraktionen nach § 59 S. 3 HGO, nicht der Teilnahme des einzelnen Beigeordneten an der Fraktionsberatung. Die Beigeordneten können bei Fraktionssitzungen im Übrigen auch keine sitzungsbezogen erhöhte Funktionsträgerentschädigung nach § 27 III 3 HGO erhalten. Dies ergibt sich im Umkehrschluß aus 27 IV 1 HGO, der lediglich auf Abs. 3 Sätze 1 und 2, nicht aber auf Abs. 3 Satz 3 verweist.

Nach alledem können bei der Teilnahme von Beigeordneten an Fraktionssitzungen keine Entschädigungsansprüche gemäß § 27 I - III HGO wie bei ordentlichen Fraktionsmitgliedern entstehen.⁵¹⁸

Eine Ausnahme kann sich nur ergeben, sofern die ehrenamtlichen Gemeindevorstandsmitglieder in der Übergangszeit nach einer Kommunalwahl, d.h. nach Beendigung ihrer Wahlzeit, bis zur Wahl des neuen Gemeindevorstands dessen Amtsgeschäfte gemäß § 41 HGO weiterführen. Sind sie gleichzeitig als neue Gemeindevertreter gewählt, können sie sich dann auch einer Fraktion in der Vertretung anschließen. § 65 II HGO steht dem nicht entgegen, denn Satz 2 dieser Vorschrift sieht ausdrücklich vor, daß während der Übergangszeit bis zur Konstituierung des neuen Gemeindevorstands die alten Vorstandsmitglieder gleichzeitig Gemeindevertreter sein dürfen. Schließt sich daher nach einer Wahl ein Gemeindevorstandsmitglied als neu gewählter Gemeindevertreter einer Fraktion an, so erhält er eine Fraktionssitzungsentschädigung nach § 27 IV 1 HGO, allerdings nur in seiner Eigenschaft als Gemeindevertreter.

Es ist aber möglich, einen evtl. anfallenden Aufwand der Beigeordneten bei der Sitzungsteilnahme an Fraktionssitzungen im Rahmen der Monatspauschalentschädigung, die für ehrenamtliche Beigeordnete gilt, gemäß § 27 III 1 HGO entschädigungsrechtlich zu berück-

⁵¹⁸ Siehe oben I.; eine ausdrückliche Regelung für die Fraktionssitzungen der Beigeordneten enthält § 13 III EntschVO-Gemeinden Rheinland/Pfalz, vgl. auch Dahm, S. 39.

sichtigen. Diese Pauschalentschädigung knüpft dann nicht an die Teilnahme an einer einzelnen Sitzung der Kommunalfraktion an.

VI. Teilfraktionen und Entschädigung gemäß § 27 IV 2 HGO

§ 27 IV 2 HGO stellt klar, daß zu den entschädigungspflichtigen Fraktionssitzungen auch Teilfraktionssitzungen gehören.⁵¹⁹ Eine Fraktionsarbeitsgruppe kann auch nur aus zwei Fraktionsmitgliedern bestehen.⁵²⁰ Sofern die nach § 27 IV 3 HGO satzungsmäßig vorgegebene Zahl der entschädigungspflichtigen Sitzungen nicht überschritten ist, erhalten auch die Mitglieder einer Arbeitsgruppe die vorgeschriebene Entschädigungsleistung. Welche Arbeitsgruppen die Fraktion einrichtet und mit welcher personellen Besetzung ist unerheblich. Oftmals werden Fraktionsarbeitsgruppen entsprechend den Ausschüssen der Vertretung gebildet, um die Arbeit der Ausschüsse vorzubereiten. Sämtliche Fraktionsmitglieder, die an der Sitzung z.B. der Arbeitsgruppe der Fraktion teilnehmen, erhalten eine Entschädigung unabhängig von der Frage, ob sie dem der Arbeitsgruppe entsprechenden Fachausschuß der Vertretung auch angehören.⁵²¹ Jedoch müssen die Mitglieder der Arbeitsgruppe auch Fraktionsmitglieder i.S.d. HGO sein.⁵²²

VII. Entschädigung weiterer Fraktionsmitglieder

Die Kommunalfraktion kann weitere Vertretungsmitglieder als Hospitanten gemäß § 36 a I 2 HGO aufnehmen. Diese erhalten auch die übliche Entschädigung für ihre Fraktionssitzungsteilnahme.

Zudem dürfen neben den Mitgliedern des Gemeindevorstands gemäß § 36 a I 5 HGO auch sonstige Personen beratend zu Fraktionssitzungen herangezogen werden. Eine Kommunalfraktion kann somit kraft ihrer Selbstorganisationskompetenz nach § 36 a I 5 HGO auch

⁵¹⁹ Schmidt/Kneip, § 27 Rn. 2.; a.A. Dahm, S. 21, in bezug auf die Rechtslage in Rheinland-Pfalz.

⁵²⁰ Schmidt/Kneip, § 27 Rn. 6.

⁵²¹ A.A. Bay VGH, EzKommR 2345.16, bezüglich der Bezirksräte in Bayern.

⁵²² Schneider/Dreßler/Lüll, § 27 Erl. 5; Schlempp/Schlempp, § 27 Erl. X.