

36

## ORGANISATION VON FRAKTIONSARBEIT IN KREISFREIEN STÄDTEN

von Dr. Andreas Paust

### EINLEITUNG

Die Arbeit der Fraktionen in den nordrhein-westfälischen Großstädten wird zunehmend parlamentarischer. Zwar gilt nach wie vor, dass rein rechtlich die Räte – und damit auch die Fraktionen – Teile der Verwaltung sind. In die (mediale) Öffentlichkeit hinein agieren Räte in Großstädten aber heute mehr und mehr wie Parlamente: sie verstehen sich als Regierungs- oder Oppositionsfraktionen, sie bilden quasi Koalitionen („Kooperationen“), sie pflegen eine hochpolitische Debattenkultur.

Diese Entwicklung führt zu Veränderungen in der Organisation und der Arbeit der Fraktionen, die sich immer mehr an parlamentarischen Gepflogenheiten orientieren: es gibt eine hauptamtlich besetzte Fraktionsgeschäftsstelle, es wird eine aktive Öffentlichkeitsarbeit betrieben, die ehrenamtlichen Fraktionsmitglieder werden zunehmend professioneller.

Das Bild der Ratsfraktionen in den Großstädten ist bunt. Zwar gibt es eine organisatorische Grundstruktur, der jede Fraktion folgt, im Detail aber existieren lokale Besonderheiten, die sich in vorangegangenen Wahlperioden herausgebildet haben. Auch wenn eine Fraktion nur für die Dauer einer fünfjährigen Wahlperiode existiert, arbeitet keine neue Fraktion voraussetzungslos. Die wieder gewählten Fraktionsmitglieder und der hauptamtliche Apparat sorgen dafür, dass es eine starke Kontinuität bei der Organisation und der Arbeit einer Fraktion gibt.

Die nachfolgende Darstellung erfolgt aus der Sicht der Fraktionen in kreisfreien Städten. Auf die Besonderheiten von Kreistagsfraktionen und Fraktionen in kreisangehörigen Städten und Gemeinden wird nur am Rande eingegangen. Es handelt sich nicht um eine juristische Abhandlung<sup>1</sup>, sondern um eine praxisorientierte Darstellung aus dem Alltag von Ratsfraktionen. Es wird beschrieben, wie sich die Wirklichkeit darstellt und es werden Vorschläge für die Anpassung der Fraktionsarbeit an moderne Anforderungen unterbreitet. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird durchgängig die männliche Form verwendet.

### FRAKTION

Eine neue Fraktion beginnt ihre faktische Existenz mit der Bekanntgabe des Wahlergebnisses, also wenn klar ist, welche Mitglieder einer Partei bzw. Wählergemeinschaft

<sup>1</sup> Hubert Meyer, Das Recht der Ratsfraktionen, 4. aktualisierte Auflage, Wiesbaden 2008

dem neugewählten Rat angehören. Das ist in der Regel bereits am Wahlabend der Fall und nicht erst nach der formalen Beschlussfassung über das Wahlergebnis durch den Wahlausschuss.

Deshalb treffen sich die neugewählten Fraktionsmitglieder üblicherweise am Montag nach dem Wahlsonntag und wählen unter Leitung des Parteivorsitzenden den *Fraktionsvorsitzenden*. Die stellvertretenden *Fraktionsvorsitzenden* bzw. die übrigen *Vorstandsmitglieder* werden mitunter in der selben Sitzung, meistens erst später gewählt.

Bei der ersten Fraktionssitzung sollte es auch zur Beschlussfassung über das Fraktionsstatut (siehe unten) kommen.

Neben den gewählten Ratsmitgliedern werden regelmäßig weitere Personen zu den Fraktionssitzungen eingeladen. Das können neben dem Oberbürgermeister und/oder dem Bürgermeister die sachkundigen Bürger und Einwohner sein, sowie Vertreter von Bezirksvertretungsfraktionen (Sprecher und/oder Bezirksbürgermeister). Auch Abgeordnete aus dem Landtag, dem Bundestag und dem Europäischen Parlament können die Fraktion beraten. Das Gleiche gilt für den Parteivorsitzenden und eventuell den Parteigeschäftsführer. Auch Dezernenten oder andere führende Verwaltungsangehörige werden beratend zu den Fraktionssitzungen eingeladen. Wen die Fraktion an den Sitzungen teilnehmen lassen möchte, legt sie in ihrem Statut fest. Klar ist aber, dass in der Regel nur die gewählten Ratsmitglieder stimmberechtigt sind. Klar ist auch, dass sämtliche Mitglieder einer Fraktion der selben Partei/Wählergruppe angehören. Davon wird nur dann abgewichen, wenn die Fraktion einen Hospitanten aufgenommen hat, also ein Ratsmitglied, das keiner anderen Fraktion angehört.

Denkbar ist die Unterteilung in eine „*Große Fraktion*“ – Ratsmitglieder, sachkundige Bürger, beratende Mitglieder – und eine „*Kleine Fraktion*“ – ausschließlich Ratsmitglieder – die unterschiedlich oft tagen.

Die *Häufigkeit* von Fraktionssitzungen differiert: es gibt Fraktionen, die sich einmal pro Woche treffen, und Fraktionen, die in ihrer vollen Besetzung nur zur Vorbereitung von Ratssitzungen zusammen kommen.

Fraktionssitzungen sind in der Regel *nicht-öffentlich*, sind also auch nicht partei-öffentlich.

Jede Fraktion setzt sich erfahrungsgemäß aus altgedienten und neuen Mitgliedern zusammen. Letztere sind naturgemäß zunächst unsicher über ihre Rolle in der Fraktion. Wo dürfen wir sitzen? Wann dürfen wir in Rat und Ausschüssen sprechen? Dürfen wir eigene Anfragen und Anträge stellen? Dürfen wir eigene Pressearbeit machen? Diese und weitere Fragen sollten sehr bald nach Konstituierung der Fraktion offen zwischen den neuen Ratsmitgliedern und dem Fraktionsvorstand geklärt werden. Dabei geht es nicht darum, den Neuen ihren Platz in der Fraktion zuzuweisen, sondern ihnen Möglichkeiten aufzuzeigen, wie sich einbringen können – z.B. durch die Übernahme verwaister Sprecherposten. Sie können ermutigt werden, in den Gre-

mien zu sprechen – z.B. nachdem der Sprecher den Aufschlag gemacht hat. Sie sollen die Scheu vor den Platzhirschen und ihre Angst vor kritischen Nachfragen verlieren. Eine Fraktion, die Wert auf die Förderung neuer Fraktionsmitglieder legt, hat den ersten Schritt zu einer Fraktion getan, die kooperativ zusammen arbeitet und bei der die unvermeidlichen Konflikte auf ein Minimum reduziert werden.

## FRAKTIONSVORSTAND

Während jede Fraktion nur einen Vorsitzenden hat, kann die Zahl der stellvertretenden Vorsitzenden variieren. Sie ergibt sich aus einer Regelung in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung (§ 46), wonach für Fraktionen mit mindestens 10 Mitgliedern einem Stellvertreter, mit mindestens 20 Mitgliedern zwei Stellvertretern und mit mehr als 30 Mitgliedern drei Stellvertretern eine zusätzliche Aufwandsentschädigung gezahlt wird.

Die Anzahl der übrigen Vorstandsmitglieder – auch Beisitzer genannt – kann frei gewählt werden, sollte allerdings im Statut der Fraktion festgelegt sein. Dabei kann es auch zu besonderen Funktionsfestlegungen kommen, etwa indem Vorstandsmitglieder speziell als *Schatzmeister*, *Schriftführer* oder *Pressesprecher* gewählt werden. Die Zuweisung von bestimmten Funktionen trägt dazu bei, dass es klare Zuständigkeiten innerhalb des Fraktionsvorstandes gibt. Aus diesem Grund sollten bei der Wahl der Beisitzer auch fachliche Kriterien eine Rolle spielen, damit alle Politikfelder im Vorstand vertreten sind.

Möglich ist, dass aus der Mitte der Fraktion ein Fraktionsgeschäftsführer gewählt wird, der dem Vorstand stimmberechtigt angehört - gewissermaßen ein „*parlamentarischer Geschäftsführer*“. Extern eingestellte Fraktionsgeschäftsführer gehören dem Vorstand dagegen beratend an.

Während es für sämtliche Parteigremien (der SPD) klare *Quotierungsregelungen* gibt, gilt das nicht für Fraktionen. Selbstverständlich ist keine Fraktion daran gehindert, die Parteiregelungen analog anzuwenden, eine Verpflichtung, den Fraktionsvorstand quotiert zu besetzen, gibt es allerdings nicht.

Weitere *beratende Mitglieder* eines Fraktionsvorstandes sind üblicherweise der Oberbürgermeister und der Bürgermeister. In Städten mit Bezirksvertretungen können auch Bezirksbürgermeister und/oder Sprecher der Bezirksvertretungs-Fraktionen beratend zum Vorstand gehören. Mitunter erhalten auch die sachkundigen Bürger/Einwohner das Recht, einen Vertreter beratend in den Vorstand zu entsenden.

Weitere beratende Mitglieder können von Fall zu Fall hinzugezogen werden.

Üblicherweise wird der Fraktionsvorstand für die Hälfte der Wahlperiode *gewählt*, es gibt aber auch Fraktionen, die bereits nach einem Jahr den Vorstand erneut wählen oder Fraktionen, die ihn gleich für die gesamte Wahlperiode bestimmen.

Auch der Fraktionsvorstand tagt in der Regel nicht-öffentlich.

## FRAKTIONSGREMIEN

Eine Großstadtfraktion kann nicht immer in der kompletten Besetzung tagen, sondern bildet zahlreiche Gremien, in denen die Arbeit in den Ausschüssen vorbereitet wird. So gibt es regelmäßige sogenannte „Arbeitskreise“, „Arbeitsgruppen“ oder „Fachfraktionen“, in denen die Mitglieder eines Ausschusses – gegebenenfalls ergänzt um Vertreter der Verwaltung und andere Externe (z.B. interessierte Parteimitglieder oder parteilose Fachleute) – die Ausschusssitzungen vorbereiten und Ideen für ihr jeweiliges Politikfeld diskutieren.

## FRAKTIONSGESCHÄFTSSTELLE

Keine Großstadtfraktion kommt ohne eine hauptamtlich besetzte Fraktionsgeschäftsstelle aus, die die ehrenamtlichen Ratsmitglieder und sachkundigen Bürger bei ihrer Arbeit unterstützt.

Sie besteht in der Regel aus einem *Fraktionsgeschäftsführer*, einem oder mehreren wissenschaftlichen Mitarbeitern, Referenten oder „*Fraktionsassistenten*“ und einer oder mehreren *Sekretariatskräften*. Möglich ist weiterhin, *Auszubildende* (Kaufmann für Bürokommunikation) einzustellen sowie Aushilfen und *Praktikanten* zu beschäftigen.

Der Fraktionsgeschäftsführer ist in mindestens drei Varianten anzutreffen: als „parlamentarischer Geschäftsführer“, der bei der Fraktion angestellt ist, als externer Fraktions-Angestellter, der selbst kein Ratsmitglied ist, oder als städtischer Beamter bzw. Angestellter, der an die Fraktion abgeordnet ist. Sehr selten – weil sehr problematisch – ist die Variante, dass der Fraktionsgeschäftsführer zugleich Fraktionsvorsitzender ist.

Auch die übrigen Fraktionsmitarbeiter können extern eingestellt oder von der Verwaltung abgeordnet werden.

Untergebracht ist die Fraktionsgeschäftsstelle entweder im *Rathaus* oder außerhalb. Im letzten Fall residieren häufig die Geschäftsstellen von Partei und Fraktion sowie die Büros von Abgeordneten in einem *Parteihaus*. Ersteres hat den Vorteil, dass es kurze Wege zur Verwaltung und zu den anderen Fraktionen gibt; letzteres hat den Vorteil, dass sich Synergieeffekte mit den übrigen Parteigliederungen ergeben – wobei darauf zu achten ist, dass es nicht zu einer verdeckten Parteienfinanzierung kommt.

## STATUT

Die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung schreibt vor, dass sich jede Fraktion ein Statut geben muss, „in dem das *Abstimmungsverfahren, die Aufnahme und der*

*Ausschluss* aus der Fraktion geregelt werden.“ (§56 Abs. 2 S.3) Weitere Regelungen können die Anzahl der Vorstandsmitglieder, die beratenden Mitglieder, die Fraktionsgremien, die Finanzangelegenheiten und die Fraktionsmitarbeiter betreffen. Die SGK NRW hat ein *Musterstatut* herausgegeben, das von ihrer Internetseite heruntergeladen werden kann und im Textband abgedruckt ist.

## SITZUNGEN

Die Arbeit einer Ratsfraktion findet vor allem in geschlossenen Räumen statt. Die Beratungen des Rates und der Ausschüsse, aber auch die meisten Fraktions- und Fraktionsvorstandssitzungen werden in Sitzungsräumen des Rathauses oder in eigenen Räumlichkeiten durchgeführt. Öffentliche Fraktionssitzungen bzw. *Fraktionssitzungen „vor Ort“* sind eher selten. Es kann allerdings sinnvoll sein, Fraktionssitzungen verstärkt in die Öffentlichkeit zu verlagern, also in Schulen, Senioreneinrichtungen, Gemeindezentren, Gaststätten etc. zu tagen – gegebenenfalls unterteilt in einen öffentlichen und einen fraktionsinternen Teil. Dies führt bei den Fraktionsmitgliedern dazu, dass sie andere Stadtteile und besondere städtische oder private Einrichtungen kennen lernen. Die besuchten Einrichtungen freuen sich und fühlen sich vielleicht sogar geschmeichelt, wenn eine Ratsfraktion bei ihnen tagt. Wenn es zu aufwändig ist, mit der gesamten Fraktion auswärts zu tagen, kann vielleicht ein Fraktionsgremium dies tun. Einige Fraktionen tagen z.B. mit ihren Arbeitskreisen bei Firmen und verbinden das mit einer *Betriebsbesichtigung* und einem Gespräch mit Geschäftsführung und Betriebsrat.

## GREMIENARBEIT

Wenn die NRW-Gemeindeordnung feststellt, „Die Fraktionen wirken bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Vertretung mit“ (§ 56 Abs. 2 Satz 1), dann benennt sie damit den Schwerpunkt der Fraktionsarbeit: die Gremienarbeit. Die *Vorbereitung der Rats- und Ausschusssitzungen* nimmt den bei weitem größten Teil der Sitzungszeit in Anspruch. Sie ist zunächst wenig nach außen gerichtet, für die politische Orientierung einer Fraktion aber unverzichtbar. Selbstverständlich ist die immer wieder aufgestellte Forderung „Eine Fraktion sollte sich weniger mit sich selbst, sondern mehr mit dem Bürger beschäftigen“ richtig. Dennoch kann auf Gremienarbeit nicht verzichtet werden. Denn was sollen die Fraktionsmitglieder dem Bürger als Fraktionsmeinung mitteilen, wenn sie nicht intern beraten und sich eine abgestimmte Meinung gebildet haben? Deshalb ist die Forderung nach Reduzierung der Fraktionsarbeit grundsätzlich richtig, im Einzelfall aber nicht immer umsetzbar. Denn Probleme ergeben sich nicht, weil man zuviel, sondern weil man zuwenig miteinander redet.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass *Fraktionsdisziplin* für die Arbeit einer Fraktion – sowohl innerhalb der Gremien, als auch nach außen hin – unverzichtbar ist. Denn die Wähler haben ein Anrecht darauf, dass sich eine Fraktion geschlossen präsentiert und nicht jeder seine persönliche Meinung kundtut. Auch für die öffentlichen Diskussionen und die Abstimmungsvorgänge in den Gremien ist eine ein-

heitliche Meinungskundgabe unverzichtbar. Eine Fraktion, die es nicht schafft, geschlossen aufzutreten, wird ihrer Aufgabe nicht gerecht. Das schließt nicht aus, dass es in Wissensfragen Abweichungen von der Fraktionsmeinung geben kann. Dies ist aber vorher der Fraktion bekannt zu geben und zu begründen. Das unangekündigte *abweichende Stimmverhalten* eines Fraktionsmitglieds ist nicht akzeptabel.

### ANTRÄGE UND ANFRAGE

Die Gremienarbeit der Fraktion manifestiert sich in Wortbeiträgen und Abstimmungsvorgängen der Ratsmitglieder sowie in Anträgen und Anfragen.

Anträge beziehen sich entweder auf Verwaltungsvorlagen (Änderungs-, Ergänzungsanträge) oder stellen ein neues Thema auf die politische Agenda. Letzteres gilt auch für Resolutionen an den Landtag oder den Bundestag. *Anfragen* werden insbesondere von den Oppositionsfraktionen genutzt, die keinen kurzen Dienstweg zur Verwaltung haben.

Die jeweilige Geschäftsordnung des Rates gibt die Verfahrenswege vor.

### ARBEITSPROGRAMM

Da die Arbeit einer Fraktion stark auf die Ratsgremien ausgerichtet ist, wird durch die Eckpunkte von Rats- und Ausschusssitzungen und besondere Ereignisse – z.B. die jährliche Haushaltsberatungen – ein Arbeitsprogramm gewissermaßen vorgegeben. Dementsprechend führen viele Fraktionen *Haushaltsklausurtagungen* durch, bei der sie den städtischen Haushalt beraten. Andere Fraktionen führen Klausurtagungen jährlich an einem festgelegten Termin oder sporadisch durch.

Überlegenswert ist, sich zu Beginn eines Jahres ein Arbeitsprogramm zu geben, in dem die Fraktion – unter Berücksichtigung der extern vorgegebenen Aufgaben und Termine – besondere Ziele vereinbart. Denkbar wäre, sich auf eine bestimmte Anzahl von Anträgen, Anfragen, Pressemitteilungen, Veranstaltungen, Publikationen etc. zu verständigen. Dazu ist ein Zeitplan aufzustellen.

Sinnvollerweise schlägt sich ein solches Arbeitsprogramm im Budgetplan für das laufende Jahr nieder, da die Erreichung bestimmter Ziele immer auch mit der Bereitstellung finanzieller Mittel zusammen hängt.

### FORTBILDUNG

Die zunehmende Professionalisierung der Fraktionsarbeit schlägt sich auch in einem steigenden Bedarf an Fortbildung für die Fraktionsmitglieder nieder. Der Umgang mit einer immer komplexer werdenden Kommunalverwaltung erfordert eine kontinuierliche Weiterbildung.

Dazu gehört zum einen die *fachliche Fortbildung*, für die in vielen Städten auf die Unterstützung der örtlichen Verwaltung oder auf die Angebote der Kommunalen Studieninstitute zurückgegriffen werden kann. Seminare zur Bauleitplanung, zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement und zu Formen der Bürgerbeteiligung gehören ebenfalls dazu wie Einführungen in das Bilanzenlesen für Aufsichtsratsmitglieder in kommunalen Unternehmen – um nur einige Beispiele zu nennen.

Zum anderen werden Seminare immer wichtiger, die sogenannte „*soft skills*“ vermitteln, also Techniken zum Umgang mit Menschen und Gruppen. Hierzu gehören Seminare zu Rhetorik, Sitzungsleitung und Moderation sowie Einführungen in Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Hier gibt es zahlreiche Anbieter – u.a. die SGK. Gegebenenfalls sind solche Fortbildungsveranstaltungen auch als Inhouse-Seminare mit externen Trainern durchzuführen.

Soft-Skill-Seminare bieten sich als Auftakt zu einer *kollegialen Beratung* an. So können z.B. Fraktionsmitglieder, die gemeinsam ein Seminar besucht haben, später die Praxiserfahrungen austauschen, indem sie z.B. untereinander ihre Wortbeiträge bewerten.

Auch der Bezug von *Fachzeitschriften* und der Aufbau einer kleinen Fraktionsbibliothek können dem Weiterbildungsbedürfnis der Fraktionsmitglieder Rechnung tragen.

### LEITBILD

Anders als ein Statut, das jede Fraktion haben muss, ist ein Leitbild eine freiwillige Vereinbarung der Fraktionsmitglieder zu ihrem Selbstverständnis, ihren Aufgaben und Zielen und ihren internen und externen Kommunikationswegen. Wie bei einem Leitbild üblich, ist nicht das Bild selber, sondern der Prozess der Erarbeitung das entscheidende Element. Es fördert das Zusammengehörigkeitsgefühl und die politische Kultur einer Fraktion, wenn sie sich – möglichst zu Beginn der Wahlperiode – über ein gemeinsames Leitbild verständigt und dieses veröffentlicht. Je nach Größe der Fraktion sollte dem Leitbildprozess eine Fragebogenaktion der Fraktion vorausgehen, bei der anonym nach den Befindlichkeiten und den Machtstrukturen innerhalb der Fraktion gefragt wird.

### ÖFFENTLICHKEITSARBEIT

Die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion ist ein zunehmend wichtiger werdendes Arbeitsfeld. Nur durch eine permanente Außendarstellung gelingt es einer Fraktion, die eigenen Positionen deutlich zu machen und sich politisch – auch in Abgrenzung zu anderen Fraktionen – zu profilieren.

Öffentliche Äußerungen der Fraktion werden in der Regel in Form von *Medienmitteilungen* getätigt. Dabei kann es sich um eine einfache Stellungnahme zu einem Sachverhalt handeln, um eine Reaktion auf einen Pressebericht (der gegebenenfalls

auf die Meldung einer anderen Fraktion zurückgeht), um die Ankündigung eines Antrags bzw. einer Anfrage oder auch um eine Terminankündigung. Manche Mitteilungen erscheinen so bedeutsam, dass dazu eigens eine *Pressekonferenz* einberufen wird. Manchmal ist aber auch das Gegenteil sinnvoll; dann werden ausgewählte Journalisten in Hintergrundgesprächen informiert.

Nicht unmittelbar in der Berichterstattung schlagen sich *Journalisten-Empfänge* nieder, bei denen in lockerer Runde „off the records“ gesprochen wird. Für den langfristigen Aufbau einer Vertrauensbeziehung zwischen Fraktion und Medien sind sie aber sinnvoll.

Wer den Eindruck hat, von den örtlichen Medien nicht ausreichend berücksichtigt zu werden, kann auf die Herausgabe eigener Publikationen zurückgreifen. Dazu gehören Fraktionszeitungen, die an alle oder ausgewählte Parteimitglieder, aber auch an Multiplikatoren in der Stadt verschickt werden. Wer die ausreichende Organisations- oder Finanzstärke hat, kann die Fraktionszeitung auch an die Bevölkerung verteilen lassen oder zumindest an ausgewählten Orten auslegen.

Auch darüber hinausgehende Veröffentlichungen, wie etwa eine *Leistungsbilanz* (auch als Halbzeitbilanz), ein *Fraktionsflyer* mit Informationen über die Rats- und/oder Bezirksvertretungsmitglieder und ihre Arbeit sowie *Veranstaltungsdokumentationen* sind denkbar.

Teuer, aber durchaus effektiv können *Anzeigen* oder gar *Beilagen* in Tageszeitungen und Wochenblättern sein, in denen die Fraktion ihre Position zu aktuellen Themen bekannt gibt und für weitere Informationen auf ihre Internetseite verweist.

Manche Fraktionen verbreiten ihre politischen Positionen auch durch das Aufstellen von Plakaten im Stadtgebiet. Das ist insbesondere bei *Kampagnen* sinnvoll, die sich auf Bauprojekte und Stadtentwicklungsmaßnahmen beziehen, weil dann die Pakate an den entsprechenden Orten stehen können.

Keine Fraktion kommt heutzutage mehr ohne *Internetauftritt* aus. Die Url (Uniform Resource Locator) d.h. Internetadresse ist üblicherweise nach dem Muster *www.parteiname-fraktion-stadt.de* aufgebaut. Auf die Internetseite gehört alles, was die Fraktion ausmacht: Informationen über die Mitglieder, den Vorstand, sämtliche oder ausgewählte Anträge, Anfragen, Stellungnahmen, die Pressemitteilungen, Termine. Zunehmend setzen Fraktionen dabei auch Multimedia-Elemente ein, wie Fotos, O-Töne, Video-Blogs etc.

## VERANSTALTUNGEN

Zur Öffentlichkeitsarbeit gehören auch die Durchführung von öffentlichen Veranstaltungen wie Podiumsdiskussionen und *Expertenanhörungen*, aber auch Neujahrsempfänge, Sommerfeste oder „*Politische Abende*“.

Während Podiumsdiskussionen eher der Information und der Vermittlung von inhaltlichen Positionen dienen, sind Empfänge dazu da, selbstbewusst in der Öffentlichkeit aufzutreten und die gesellschaftliche Bedeutung der Fraktion deutlich zu machen.

Während der „Saure-Gurken-Zeit“, also insbesondere während der Sommerferien, bietet es sich an, mit Teilen der Fraktion Besuchstermine bei interessanten öffentlichen oder privaten Einrichtungen bzw. bei neuen Bau- und Stadtentwicklungsprojekten durchzuführen. Dieses *Ferienprogramm* erfreut sowohl die Medien, die Anlässe für Berichte bekommen, als auch die besuchten Einrichtungen, die sich freuen, wenn Interessenten vorbeikommen. Aber auch für die teilnehmenden Fraktionsmitglieder ergibt sich in der Regel ein Erkenntnisgewinn. Manche Fraktion lädt zu ihrem Sommerferien-Programm auch öffentlich ein und erweitert damit den Kreis der Teilnehmer um die Bürgerinnen und Bürger.

## TERMINMANAGEMENT

Mindestens so wichtig wie die Durchführung eigener Veranstaltung ist die Teilnahme der Fraktion an Veranstaltungen der örtlichen Vereine, Organisationen, Einrichtungen etc. Es geht darum, Präsenz zu zeigen, deutlich zu machen, dass man sich für den Einlader interessiert und sein Anliegen ernst nimmt. Deshalb ist für jede Fraktion ein Terminmanagement, bei dem zentral koordiniert wird, wer an welcher Veranstaltung teilnimmt, äußerst wichtig.

## FRAKTIONSFINANZIERUNG

„Die Gemeinde gewährt den Fraktionen und Gruppen aus Haushaltsmitteln Zuwendungen zu den sächlichen und *personellen Aufwendungen* für die Geschäftsführung.“ (§ 56 Abs. 3 Satz 1 GO NRW) Mit dieser Regelung stellt der Gesetzgeber klar, dass alle Fraktionen Finanzmittel für ihre Arbeit erhalten müssen. Er macht jedoch keine Aussage über die Höhe und die Verteilungskriterien der Mittel.

Deshalb sind in der Praxis unterschiedlich gut finanzierte Fraktionen anzutreffen, was sich insbesondere in einer unterschiedlichen personellen Ausstattung niederschlägt.

Die Verteilung der Mittel erfolgt in der Regel durch Zahlung eines Sockelbetrages für alle Fraktionen und eines *Pro-Kopf-Betrags* für jedes Ratsmitglied (und mitunter für jedes Bezirksvertretungsmitglied). Wie hoch die Sockel- und Pro-Kopf-Beträge sind, und in welchem Verhältnis sie zueinander stehen, ist dabei ebenso individuell geregelt wie die Frage, ob es Schwellenwerte gibt, bei denen sich der Verteilungsschlüssel verändert. Sinnvollerweise sollte der Rat in einer seiner ersten Sitzungen einen Beschluss über die Höhe der finanziellen Zuwendungen und den Verteilungsschlüssel für die gesamte Wahlperiode fassen.

Grundsätzlich kann die Fraktion selbst entscheiden, wie sie die Zuwendungen auf die Bereiche Personalkosten und Sachkosten aufteilt. Unabhängig davon gibt es Städte,

die einen *fiktiven Stellenplan* für die Fraktionsgeschäftsstellen aufstellen. Das bedeutet, dass beispielsweise eine 30köpfige Fraktion Mittel für einen Geschäftsführer, zwei wissenschaftlichen Mitarbeiter und zwei Sekretariatskräfte jeweils in einer bestimmten Besoldungsstufe erhalten. Verbindlich ist diese Zuordnung aber nicht. Die Fraktion kann ohne weiteres die Höhe der Gehälter des einen Mitarbeiters auf Kosten eines anderen verändern. Sie ist sogar berechtigt, die fiktiven Personalmittel nicht auszus schöpfen, und stattdessen für Sachkosten zu verwenden.

Weitere Einnahmemöglichkeiten der Fraktion ergeben sich durch *Abtretungen bzw. Umlagen* der Fraktionsmitglieder – nicht zu verwechseln mit den Mandatsträgerabgaben an die Partei. Letztere sind freiwillige Spenden an die Partei, für die es auch Spendenquittungen gibt. Abtretungen an die Fraktion dagegen fließen in den Fraktionshaushalt und dienen z.B. der besseren Ausstattung der Geschäftsstelle oder bestimmten gemeinsam festgelegten Zwecken. Hierfür gibt es keine Spendenquittung, da eine Fraktion keine ausstellen kann.

Aus diesem Grund kommt es praktisch gar nicht vor, dass Fraktionen externe Spenden erhalten. Obwohl in einem Erlass des Innenministeriums aus dem Jahr 1989 „Spenden Einzelner“ ausdrücklich als Quelle der Fraktionsfinanzierung genannt werden, ist von der Annahme von Spenden dringend abzuraten, da sehr schnell der Eindruck entstehen könnte, ein Spender wolle sich das Wohlwollen der Fraktion erkauften, um eine bestimmte Entscheidung zu beeinflussen.

Für die Frage, für welche Ausgaben die öffentlichen Mittel verwendet werden dürfen, gilt ein Erlass des Innenministeriums aus dem Jahr 1989, der *beispielhaft zulässige und unzulässige Verwendungszwecke* aufgelistet hat.

Danach ist vor allem darauf zu achten, dass die Zuwendungen nicht für Zwecke der Parteiarbeit verwendet werden (sog. *verdeckte Parteienfinanzierung*). Es dürfen keine Fraktionsmittel direkt oder indirekt der Partei zu Gute kommen. Das schließt direkte Zahlungsströme (z. B. Spenden der Fraktion an die Partei) ebenso aus, wie die Übernahme von Maßnahmen, um die Partei finanziell zu entlasten. Dieser Punkt ist insbesondere in Wahlkampfzeiten von Bedeutung. Die Fraktion z.B. darf keine Publikationen veröffentlichen oder Anzeigen schalten, in denen sie explizit zur Wahl einer bestimmten Partei oder eines bestimmten Kandidaten aufruft. Sie darf allerdings über ihre aktuelle Arbeit und ihre politischen Positionen informieren, sowie Rechenschaft über ihre Arbeit ablegen.

Zu den ausdrücklich für *zulässig* erklärten Verwendungszwecken gehören u.a. die Anmietung von Räumen, die Beschäftigung von Personal, die Beschaffung von Literatur, die Zahlung von Beiträgen an kommunalpolitische Vereinigungen, die Durchführung von Fraktionssitzungen auch außerhalb der Stadt, die Fortbildung der Fraktionsmitglieder und die Öffentlichkeitsarbeit.

Bei der *Öffentlichkeitsarbeit* muss immer die Information über die Arbeit der Fraktion im Mittelpunkt stehen. Das ist dann der Fall, wenn über aktuelle Themen der Kommu-

nalpolitik, die z.B. auf der Tagesordnung von Rat und Ausschüssen stehen, informiert wird. Hier kann die Fraktion ihre politische Haltung deutlich machen, über ihr Abstimmungsverhalten informieren und auch Kritik an der Politik der anderen Fraktionen üben.

Als ausdrücklich *unzulässig* werden u.a. besondere Verfügungsmittel für Fraktionsvorsitzende, die Teilnahme an Parteitag und Spenden genannt.

„Über die Verwendung der Zuwendungen ist ein Nachweis in einfacher Form zu führen, der unmittelbar dem Bürgermeister zuzuleiten ist.“ (§ 56 Abs. 3 Satz 3 GO NRW) Diese Regelung macht deutlich, dass der Gesetzgeber nicht vorgesehen hat, die Einnahmen und Ausgaben einer Fraktion im Detail öffentlich zu erörtern. Die einfache Form sieht auf der Ausgabenseite nicht mehr als eine Zusammenstellung der Ausgabenblöcke Personalkosten, Bürokosten, Öffentlichkeitsarbeit und Fortbildung vor. Zur Prüfung der korrekten Verwendung der Mittel sollte die Kasse einmal jährlich von Revisoren der Fraktion geprüft werden. Darüber hinaus schauen in einigen Städten auch Rechnungsprüfungsämter oder ausnahmsweise die Gemeindeprüfungsanstalt in die Bücher. Sollte der Bürgermeister Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten haben, muss er diesen selbstverständlich ohne Rücksicht auf die Parteizugehörigkeit nachgehen. Selten kommt vor, dass auch das Finanzamt einen Blick in die Bücher wirft, um zu prüfen, ob die Gehälter der Fraktionsmitarbeiter/innen versteuert worden sind.

## AUSSCHLUSS

Selten ist der Ausschluss eines Fraktionsmitglieds aus der Fraktion. Dies wird es nur in besonders gravierenden Fällen geben, wenn das Vertrauensverhältnis mit der Fraktion nicht mehr gegeben ist. Für einen solchen Fall müssen im Statut der Fraktion Verfahrensschritte festgelegt sein, die dem Auszuschließenden eine ausreichende Vorbereitungszeit für seine Verteidigung geben. Normalerweise wird ein Fraktionsmitglied, das – z.B. weil es aus der Partei ausgetreten ist – von sich aus die Fraktion verlassen und sich entweder einer anderen Fraktion anschließen oder fraktionslos im Rat bleiben.

## AUFLÖSUNG

Die Auflösung einer Fraktion im Laufe einer Wahlperiode ist selten und betrifft nur kleine Fraktionen, die durch den Austritt eines oder mehrerer Mitglieder den Fraktionsstatus verlieren. In einem solchen Fall sind sämtliche Einrichtungsgegenstände der Geschäftsstelle an die Stadt abzugeben, da sie aus öffentlichen Mittel angeschafft wurden und nicht im Eigentum einzelner Fraktionsmitglieder stehen. Die Finanzmittel werden dann neu verteilt, wenn sich durch die Fraktionsauflösung die Größe anderer Fraktionen verändert bzw. neue Gruppen entstehen.

Mit dem Ende der Wahlperiode endet rein rechtlich die Existenz einer Fraktion. Faktisch existiert sie jedoch weiter, da einige Ratsmitglieder wieder gewählt werden und

die Geschäftsstelle weiter betrieben wird. Für große Fraktionen wird es daher immer eine Kontinuität in der Arbeit geben. Gegebenfalls wird es bei Veränderungen der Fraktionsgröße personelle und räumliche Anpassungen geben.

### ZUSAMMENFASSUNG

Die Arbeit der Fraktionen unterliegt einem permanenten Wandel. Es reicht schon lange nicht mehr aus, nur an Rats- und Ausschusssitzungen teilzunehmen – Fraktionen müssen zunehmend in der Öffentlichkeit aktiv werden. Die Anforderungen an die Fraktionsmitglieder steigen – die Fraktion muss zunehmend komplexere Themen behandeln und diese nach außen – in die Partei und die Öffentlichkeit – kommunizieren. Umgekehrt erwarten die Bürgerinnen und Bürger, dass die Fraktionen ihre Anliegen ernsthaft gegenüber der Verwaltung vertreten und eine nachvollziehbare Interessenabwägung vornehmen.

Wenn alle diese Erwartungen so weit wie möglich bei der Fraktionsarbeit berücksichtigt werden, kann dies ein Beitrag zum Abbau der Politikverdrossenheit sein. Entscheidend ist, als Fraktion offen und transparent zu arbeiten.

---

### Literatur & Links:

- Günther / Beckmann  
Kommunal-Lexikon,  
Boorberg Verlag, Stuttgart 2008
- Kleinfeld  
Kommunalpolitik,  
Leske + Budrich, Opladen 1996
- Meyer, Hubert  
Recht der Ratsfraktionen,  
4. Auflage, Wiesbaden 2008