

Ergänzungsantrag zu 14/0163-BV
„Änderung der Geschäftsordnung des Stadtrates
der Stadt Jena“

Stadträte:

Heidrun Jänchen
Clemens Beckstein

Tel.: 03641 6289286

Jena, den 31.10.2014

Der Beschluss wird in Anlage 2 (Tabelle „Synopsis Änderung der Geschäftsordnung“) wie folgt ergänzt:

§ 7, Fraktionen, neuer Absatz (3a):

„Zählgemeinschaften, in denen sich Stadträte mindestens in Fraktionsstärke zusammengeschlossen haben, erhalten die gleichen Zuwendungen, wie sie der Absatz 3 dieses Paragraphen für Fraktionen festlegt. Im Gegensatz zu Fraktionen wird Zählgemeinschaften jedoch kein eigener, von der Stadt finanzierter Mitarbeiter gewährt.“

Begründung:

Diese ergibt sich unmittelbar aus den beiden OB-Vorlagen 14/0163-BV und 14/0164-BV, mit denen die Ratsgruppen (also die Fraktionen und die Zählgemeinschaft) der Stadt Jena für die neue Legislatur insbesondere zwei Dinge einmütig klarstellen:

- 1) Fraktionslose Gruppen von Stadträten (also auch Zählgemeinschaften), die sich in Fraktionsstärke zusammenschließen, sollen gemäß der gemeinsam abgestimmten OB-Vorlage zur neuen Geschäftsordnung für ihre Stadtratsarbeit rechtlich im Wesentlichen wie Fraktionen gestellt werden (das einzige Fraktions-Recht, das ihnen diese Vorlage nicht zubilligt, ist das Initiativrecht für die Tagesordnung des Stadtrats).
- 2) Die zur Vorbereitung von Stadtratsitzungen notwendige Arbeit der im Rat vertretenen Gruppen lässt sich nicht mehr wie in der vergangenen Legislatur im Rahmen von lediglich einer Fraktionssitzung pro Stadtratsitzung bewältigen (deswegen sieht die gemeinsam abgestimmte OB-Vorlage zur neuen Hauptsatzung vor, dass die Fraktionen in Zukunft Sitzungsgelder für zwei entsprechende Sitzungen erhalten).

Notwendigkeit:

Zuwendungen an Fraktionen dienen bekanntlich nicht der Finanzierung der Parteien, die sich in der jeweiligen Fraktion zusammengeschlossen haben, sondern dazu, die entsprechenden Gruppen für die Stadtratsarbeit, also insbesondere die Vorbereitung der Sitzungen des Stadtrates selbst und damit auch seiner vorbereitenden und beschließenden Ausschüsse, arbeitsfähig zu machen.

Der Aufwand, den die Ratsgruppen hier treiben müssen, ist unabhängig davon, ob es sich bei der jeweiligen Gruppe um eine Fraktion oder eine Zählgemeinschaft (ZG) in Fraktionsstärke handelt (die sich ja gerade zu diesem Zwecke zusammengeschlossen hat), der gleiche.

Wie die Fraktionen sind diese Zählgemeinschaften deshalb für eine effektive Arbeit auf derartige Zuwendungen angewiesen.

Ihnen Quasi-Fraktionsrechte zuzubilligen, die sie mangels finanzieller Grundausstattung nicht effektiv ausüben können, hat keinen Sinn.

Rechtliche Zulässigkeit:

Die Gemeindeordnung (GO) von Nordrhein-Westfalen (NRW) sieht genauso wie die ThürKO Zuwendungen nur für Ratsgruppen, die sich in Fraktionen organisiert haben, *explizit* vor.

In Bezug auf andere Ratsgruppen trifft die GO NRW --- wieder genauso wie die ThürKO --- keine *Festlegungen*.

Das Oberverwaltungsgericht NRW hat allerdings mit Urteil vom 18.6.2002 (Az: 15 A 1958/01) in dem Berufungsverfahren gegen die Bezirksregierung Düsseldorf entschieden, dass es rechtlich nicht zu beanstanden ist, dass aufgrund Ratsbeschluss auch den im Rat vertretenen „Gruppen“, die wegen Ihrer Größe keinen Fraktionsstatus innehaben, ein den Fraktionszuwendungen vergleichbarer Zuschuss zur Geschäftsführung gezahlt wird.

Die Kommunalaufsicht NRW hatte in der Beanstandung des ursprünglichen Ratsbeschlusses ausgeführt, dass die GO NRW ausschließlich die Pflicht regelt, den im Rat vertretenen Fraktionen aus Haushaltsmitteln Zuwendungen zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung zu gewähren. Der Gesetzgeber habe bewusst eine Privilegierung der Fraktionen getroffen. Für eine Ausdehnung der Regelung auf Gruppen ohne Fraktionsstatus bleibe daher kein Raum, und Ansprüche fraktionsloser Mitglieder des Rates ergäben sich ausschließlich aus den Entschädigungsvorschriften der GO NRW und der Entschädigungsverordnung. Eine gesetzlich nicht gedeckte Zuwendung verstoße gegen das Prinzip sparsamer Haushaltsführung sowie gegen das Verbot verdeckter Parteienfinanzierungen.

Nach Auffassung des OVG NRW ist jedoch aus der Regelung von Fraktionszuwendungen in der GO NRW kein Verbot abzuleiten, auch Ratsgruppierungen ohne Fraktionsstärke Zuwendungen zu gewähren. Dies gelte jedenfalls dann, wenn es sich bei den im Rat vertretenen Gruppierungen um organisatorisch verfestigte und in der Geschäftsordnung mit eigenen Rechten ausgestattete Zusammenschlüsse handele.

Nachdem die ThürKO Fraktionszuwendungen genauso wie die Gemeindeordnung NRW regelt und es sich bei Zählgemeinschaften in Fraktionsstärke im Jenaer Stadtrat

- einerseits um organisatorisch verfestigte Gruppierungen handelt (dies ist ja gerade die Voraussetzung für ihre längerfristige Berücksichtigung in Ausschüssen) und
- diese als Gruppen fraktionsloser Stadträte darüber hinaus spätestens mit der Annahme der OB-Vorlage zur neuen Geschäftsordnung mit eigenen Rechten in der Geschäftsordnung ausgestattet sein werden,

steht es dem Rat der Stadt Jena also rechtlich frei, auch fraktionsartige Zuwendungen an solche ZGs zu beschließen.

Angemessenheit:

Die Rechtsprechung des OVG NRW stellt sogar die rechtliche Zulässigkeit von fraktionsartigen Zuwendungen an fraktionslose Ratsgruppen unterhalb der Fraktionsstärke fest, solange die nur organisatorisch verfestigt und in der Geschäftsordnung mit eigenen Rechten ausgestattet sind.

Die vorgeschlagene Ergänzung des §7 der neuen Geschäftsordnung beantragt dies mit Zählgemeinschaften in Fraktionsstärke tatsächlich nur für sogar wesentlich stärker organisatorisch verfestigte Ratsgruppen.

Dass in Zählgemeinschaften typischerweise zwei oder mehr verschiedene, aber kompatible politische Parteien oder Wählergemeinschaften ihre Ausschuss- und Stadtratsarbeit koordinieren (diesbezüglich haben sie sogar einen höheren Abstimmungsbedarf als Fraktionen gleicher Stärke --- gut dass die gemeinschaftlich vorgeschlagene, neue Hauptsatzung zukünftig finanzielle Untersetzung von zwei Fraktions-Sitzungen vorsieht), lässt die Bestellung eines gemeinsamen „Fraktions“-Mitarbeiters problematisch erscheinen. Die Gefahr, dass dieser Mitarbeiter früher oder später in einen Interessenkonflikt zwischen den an der Zählgemeinschaft beteiligten Gruppen gerät, liegt auf der Hand.

Deshalb sieht dieser Ergänzungsantrag ausdrücklich keine Finanzierung eines solchen Mitarbeiters vor.

Kosten:

Im Jenaer Stadtrat gibt es genau eine Zählgemeinschaft, an der momentan vier Stadträte beteiligt sind. Nachdem der vorliegende Ergänzungsantrag für diese Zählgemeinschaft lediglich fraktionsgleiche Zuwendungen mit Ausnahme eines „Fraktions“-Mitarbeiters vorsieht, betragen die dafür notwendigen finanziellen Aufwendungen nur einen Bruchteil der Kosten, die in den Jahren davor regelmäßig für eine sechste Fraktion angefallen sind oder bei einem Zusammenschluss der derzeit fraktionslosen Stadträte zu einer Fraktion zukünftig zwangsläufig entstehen würden.

Clemens Beckstein, Heidrun Jänchen