

## Auszüge aus dem Rundschreiben 26872/2016 des Städtetags vom 18. 02. 2016

### 2. Nr. 2 und 11 – §§ 20 Abs. 3 und 32a zu Fraktionen und deren Veröffentlichungsrecht in Amtsblättern

Wiewohl die Gemeindeordnung seither keine Regelungen zu Fraktionen enthielt, sind diese Zusammenschlüsse von Ratsmitgliedern in einer großen Zahl von Städten und Gemeinden seit Jahrzehnten etablierter Bestandteil der Entscheidungsfindung in den Gemeinderäten sowie ggf. Ortschaftsräten und Bezirksbeiräten.

---

<sup>3</sup> Siehe dazu auch den entsprechenden Klammerzusatz in der Begründung zur Novellierung des § 19 auf Seite 34 von Landtagsdrucksache 15/7265.

<sup>4</sup> So sah der Gesetzentwurf in Fassung vom 30.01.2015 noch die Formulierung „... werden auf Antrag gesondert, auch neben einer Aufwandsentschädigung nach Absatz 3 oder nach dem Aufwandsentschädigungsgesetz erstattet“. Weiterer Beleg für die Zulässigkeit einer Pauschalabgeltung ist die *nicht* abschließende Aufzählung im entsprechenden Klammerzusatz der Gesetzesbegründung zu § 19 auf Seite 34 von Landtagsdrucksache 15/7265.

§ 32a Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 entspricht den seitherigen Gepflogenheiten bei der **Fraktionsbildung** und dem seitherigen **Wirken von Fraktionen**. Ferner wird eine Verpflichtung festgeschrieben, die Fraktionsbildung, die Mindestmitgliederszahl für Fraktionen sowie Fraktionsrechte und Fraktionspflichten in der Geschäftsordnung des jeweiligen Gremiums festzulegen. Laut Gesetzesbegründung darf die Mindestfraktionsstärke „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“.

Gemäß § 32a Abs. 2 Satz 2 dürfen Fraktionen ihre **Auffassungen** auch **öffentlich darlegen**. Sie sind in ihrer Öffentlichkeitsarbeit somit nicht an die Mehrheitsauffassung in den jeweiligen Räten gebunden. Eine derartige ausdrückliche Ermächtigung zu eigenständigen Fraktionspublikationen enthielt die Gemeindeordnung bislang nur im Zusammenhang mit Bürgerentscheiden<sup>5</sup>.

Im Kontext zu diesem ausdrücklichen öffentlichen **Darlegungsrecht** der Fraktionen steht ihr Anspruch gemäß § 20 Abs. 3, **in einem etwaigen Amtsblatt** der Stadt oder Gemeinde ihre Auffassungen zu Angelegenheiten der Kommune darzulegen<sup>6</sup>. Dieses Darlegungsrecht besteht daher nicht betreffend Angelegenheiten außerhalb des kommunalen Wirkungskreises und somit unter anderem nicht betreffend landes-, bundes- oder europapolitischer Angelegenheiten. Der Veröffentlichungsanspruch ist zudem auf Amtsblätter begrenzt, die über die reine Veröffentlichung von amtlichen Bekanntmachungen, amtlichen Bekanntgaben und amtlichen Mitteilungen hinaus auch „zur regelmäßigen Unterrichtung der Einwohner über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde“ im Sinne von § 20 Abs. 1 genutzt werden. Letzteres dürfte regelmäßig der Fall sein.

Jede Fraktion hat einen individuellen Anspruch, Beiträge im Amtsblatt zu veröffentlichen. Eine Vereinbarung über den **Verzicht auf dieses Veröffentlichungsrecht** kann folglich mit den Fraktionen nur auf freiwilliger Basis getroffen werden. Wegen des individuellen Anspruchs jeder Fraktion wäre auch ein Mehrheitsbeschluss des Gemeinderats zum Verzicht auf Fraktionsveröffentlichungen gegenüber einer Fraktion, die ihn abgelehnt hat, unwirksam. Eine einvernehmliche Vereinbarung bzw. ein einstimmiger Gemeinderatsbeschluss zum Verzicht auf Fraktionsveröffentlichungen kann von einer Fraktion nachfolgend einseitig aufgekündigt werden.

Das Nähere zur Umsetzung des Rechts auf Fraktionsveröffentlichungen hat der Gemeinderat im **Redaktionsstatut** für das Amtsblatt zu regeln bzw. ein vorhandenes Statut ggf. anzupassen. Dabei hat der Gemeinderat insbesondere den „angemessenen Umfang“ der Fraktionsbeiträge zu bestimmen.

---

<sup>5</sup> Siehe § 21 Abs. 5 Satz 1, der in erweiterter neuer Fassung wie folgt lautet: „Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss den Bürgern die *innerhalb der Gemeindeorgane* vertretene Auffassung durch Veröffentlichung oder Zusendung einer schriftlichen Information bis zum 20. Tag vor dem Bürgerentscheid dargelegt werden.“

<sup>6</sup> Gruppierungen und einzelne Ratsmitglieder haben keinen Darlegungsanspruch. Ihnen können auf freiwilliger Basis allerdings via Redaktionsstatut ggf. ebenfalls Amtsblattveröffentlichungen eingeräumt werden.

Der Veröffentlichungsumfang pro Amtsblattausgabe kann entweder für alle Fraktionen identisch oder unter Berücksichtigung der jeweiligen Fraktionsstärke festgelegt werden („abgestufte Chancengleichheit“). Im letzteren Fall bietet es sich an, die erlaubte Textumfänge der Fraktionen entsprechend ihrer Sitzzahl im Gemeinderat zu staffeln und hierbei durch eine Sockelgröße sicherzustellen, dass auch den kleineren Fraktionen genügend Raum für verständliche Publikationen eröffnet ist. Beispiel: Jeder Fraktion steht ein Sockel von 800 Zeichen sowie zusätzlich 150 Zeichen je Ratssitz pro Amtsblattausgabe zur Verfügung. Summen werden auf volle Hundert ab- oder aufgerundet.

Im Redaktionsstatut ist ferner eine sogenannte **Karenzzeitregelung** zu treffen, also ein Zeitraum vor Wahlen zu bestimmen, in dem Fraktionsveröffentlichungen unterbleiben, um die Chancengleichheit bei den Wahlen und die Neutralität der Kommune in den Wahlkämpfen zu gewährleisten. Der VGH Baden-Württemberg hat hierzu unmissverständlich festgestellt: „Eine von den Organen der Gemeinde im Wahlkampf ausgehende Beeinflussung der Wähler zugunsten oder zum Nachteil eines Bewerbers stellt insbesondere dann eine unzulässige Wahlbeeinflussung dar, wenn dies unter Inanspruchnahme des Amtsblatts geschieht. Denn das Amtsblatt ist das amtliche Verkündungsorgan der Gemeinde und muss daher dem Gebot parteipolitischer Neutralität in besonderem Maße Rechnung tragen“ (Urteil vom 17.02.1992, 1 S 2266/91). Die Karenzzeitregelung vermeidet, dass die Stadt oder Gemeinde in Wahlkampfzeiten tun muss, was sich andererseits beinahe von selbst verbietet: Jeden Fraktionsartikel vorab auf Wahlneutralität zu prüfen und ggf. zu untersagen oder zu korrigieren.

Das Karenzzeitfordernis und damit die Karenzzeitregelung gelten im Übrigen selbstredend nicht nur für Beiträge der Fraktionen im Gemeinderat, sondern auch für jedwede anderen Artikel von Parteien, Wählervereinigungen und politischen Gruppierungen, Amtsinhabern sowie Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern. Die in Kommunen praktizierte sachliche Vorstellung aller zugelassenen Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber vor Kommunalwahlen unter strenger Beachtung der Gleichbehandlung verstößt hingegen nicht gegen das Karenzzeitfordernis.

Das Karenzzeitfordernis gilt nicht nur für Kommunalwahlen, sondern auch für Parlamentswahlen. Lediglich für die Obergrenze der Karenzzeit ist in Gestalt von sechs Monaten eine gesetzliche Festlegung getroffen. Das ist jener Zeitraum, den der Staatsgerichtshof für die Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung vor Wahlen als angemessen erachtete. Wird diese Obergrenze ausgeschöpft, wäre das Darlegungsrecht der Fraktionen angesichts mehrerer Wahltermine in mehr oder weniger großen Zeitabständen über eine fünfjährige kommunale Wahlperiode hinweg allerdings stark eingeschränkt. Auf eine gesetzliche Fixierung der Sechsmonatsfrist wurde daher bewusst verzichtet. Eine Karenzzeit von drei Monaten ist nach Auffassung des Innenministeriums Baden-Württemberg noch vertretbar. Manche Kommunen haben kürzere Karenzzeiten.

Das **Redaktionsstatut** kann des Weiteren klarstellende Bestimmungen zum Themenkreis von Fraktionsmitteilungen enthalten. Beispiele: Begrenzung der Fraktionspublikationen auf Themen, für die der jeweilige Gemeinderat zuständig ist, ferner auf sonstige städtische Planungen und Aufgaben, auf Veranstaltungen mit kommunalpolitischem Bezug und auf Stellungnahmen zu Äußerungen

6

anderer Fraktionen und Gruppierungen. Untersagung von Wahlaufrufen und Wahlwerbung, von politischen Stellungnahmen ohne kommunalpolitischen Bezug sowie von strafrechtlich relevanten Angriffen auf Dritte und Verstößen gegen Rechtspflichten. Verpflichtung zur Einhaltung presserechtlicher Bestimmungen. Übernahme der inhaltlichen Verantwortung durch die jeweilige Fraktion und Aufnahme eines entsprechenden Hinweises in das Amtsblatt.

7