

Beschlussvorlage

2026/0015/KA

Absender Rechtsservice und Zentrale Vergabestelle



Beratungsfolge	Termin
Kreistag	18.05.2026

Zuschüsse für Gruppen des Kreistages; Teilaufhebung des Kreistagsbeschlusses vom 01.07.2024

Beschluss

Folgender Teilbeschluss des Kreistages vom 01.07.2024 wird aufgehoben:
„Jede im Kreistag vertretene Gruppe, die keinen Fraktionsstatus besitzt, erhält als Zuschuss für ihre Arbeit monatlich 340,00 Euro jeweils für den/die 1. bis 3. Mandatsträger/in.“

Der in diesem Kontext darüber hinausgehende Beschluss bleibt unberührt.

Begründung

Der Kreistag hat in seiner Sitzung am 01.07.2024 folgenden Beschluss gefasst:

„Die Fraktionszuschüsse werden ab 01.01.2025 folgendermaßen angepasst:
Jede im Kreistag vertretene Fraktion erhält als Zuschuss für ihre Fraktionsarbeit gemäß § 26 a Abs. 4 HKO einen monatlichen Sockelbetrag in Höhe von 560,00 Euro, weiterhin 340,00 Euro jeweils für den/die 1. bis 10. Mandatsträger/innen sowie 150,00 Euro für jede/n weitere/n Mandatsträger/in.
Jede im Kreistag vertretene Gruppe, die keinen Fraktionsstatus besitzt, erhält als Zuschuss für ihre Arbeit monatlich 340,00 Euro jeweils für den/die 1. bis 3. Mandatsträger/in.
Die Fraktionszuschüsse sollen an den vom Hessischen Statistischen Landesamt veröffentlichten Verbraucherpreisindex dynamisch gekoppelt werden.
Zum 01. Juni eines jeden Jahres wird dieser aktuelle Preisindex zur Ermittlung des Haushaltsansatzes für das darauf folgende Haushaltsjahr herangezogen und entsprechend angepasst.“

Im Januar 2026 verlor die AfD-Kreistagsfraktion ihren Fraktionsstatus im Kreistag. Im Zuge der rechtlichen Bewertung dieses Vorgangs wurde festgestellt, dass nach hiesiger Rechtsauslegung und -sprechung eine Bezuschussung von sogenannten Gruppen nicht statthaft sei.

Ausgangspunkt der rechtlichen Prüfung ist § 26a Abs. 4 Satz 1 HKO. Danach kann der Landkreis den Fraktionen Mittel aus seinem Haushalt zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung gewähren. Eine Fraktion muss aus mindestens drei Kreistagsabgeordneten bestehen (§ 26 Abs. 1 S. 4 HKO); im Rahmen der Geschäftsordnung des Hochtaunuskreises ist die Mindestfraktionsstärke auf vier Mitglieder angehoben worden (§ 2 Geschäftsordnung HTK). In der Rechtsprechung des HessVGH ist anerkannt, dass die Festlegung einer höheren Mindeststärke in der Geschäftsordnung zulässig ist (vgl. HessVGH – 8 N 2359/06).

Bereits nach dem Gesetzeswortlaut werden ausschließlich Fraktionen genannt; eine Regelung zu Gruppen oder sonstigen Zusammenschlüssen von Kreistagsabgeordneten unterhalb der Fraktionsmindeststärke enthält sie gerade nicht. Es handelt sich zudem um eine Ermessensvorschrift. Der Landkreis ist also nicht verpflichtet, Fraktionsmittel bereitzustellen. Entscheidet er sich jedoch hierfür, ist er bei der Ausgestaltung der Mittelvergabe an den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3

Abs. 1 GG gebunden. Das betrifft insbesondere die Frage, nach welchen sachgerechten Maßstäben Zuschüsse an Fraktionen bemessen und differenziert werden dürfen (PdK § 26a HKO Ziff. 11.2).

Damit ist jedoch noch nichts darüber gesagt, ob auch Gruppen oder Gruppierungen einen Anspruch auf Zuwendungen haben könnten. Gerade dies folgt aus § 26a HKO nicht. Die gesetzliche Ermächtigung bezieht sich allein auf Fraktionen. Eine Erweiterung auf Gruppen lässt sich weder dem Wortlaut noch der Systematik der HKO entnehmen.

Zwar ist es allgemein anerkannt, dass sich Mandatsträger zur koordinierten Wahrnehmung ihres Mandats zusammenschließen können (Maunz/Dürig/Klein, Art. 38 Rdnr. 267). Solche Zusammenschlüsse mögen im politischen Raum faktisch eine gewisse Bündelungs- und Abstimmungsfunktion erfüllen. Daraus folgt jedoch nicht, dass ihnen ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage dieselbe Rechtsstellung zukommt wie Fraktionen.

Fraktionen sind im Kommunalverfassungsrecht institutionell anerkannte Zusammenschlüsse mit eigenständiger Funktion für die Arbeit des Vertretungsorgans. Dies kommt in § 26a Abs. 3 HKO zum Ausdruck. Danach wirken die Fraktionen bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung im Kreistag mit; sie können insoweit ihre Auffassung öffentlich darstellen. Gerade an diese besondere rechtliche Stellung knüpft § 26a Abs. 4 Satz 1 HKO an, wenn er die Möglichkeit eröffnet, Fraktionen zur Geschäftsführung Haushaltsmittel zu gewähren.

Gruppierungen unterhalb der Fraktionsmindeststärke verfügen demgegenüber nach hessischem Kommunalrecht über keinen vergleichbaren gesetzlich geregelten Status. Ihnen fehlen gerade die spezifischen, normativ anerkannten Mitwirkungsrechte, an welche die Gewährung von Fraktionsmitteln sachlich anknüpft. Schon deshalb sind Fraktionen und Gruppen nicht wesentlich gleich. Der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG verlangt aber nur, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches entsprechend seiner Eigenart verschieden zu behandeln (BVerfG Urt. v. 26.7.2010 – 2 BvR 2227/08). Für Differenzierungen bedarf es eines sachlichen Grundes (BVerfG, Urt. v. 05.07.2012 – 8 C 22/11). Ein solcher sachlicher Grund liegt hier in der unterschiedlichen gesetzlichen Stellung von Fraktionen einerseits und bloßen Gruppierungen andererseits.

Gerade weil Fraktionen nach § 26a HKO gesetzlich anerkannt sind und ihnen eine strukturierende Funktion für die Arbeit des Kreistags zukommt, dürfen sie auch rechtlich anders behandelt werden als Gruppen. Die Fraktionszuschüsse dienen der Finanzierung derjenigen sächlichen und personellen Aufwendungen, die gerade durch diese besondere Stellung und durch die institutionalisierte Mitwirkung im Kreistag entstehen. Eine Gruppierung, die die Fraktionsmindeststärke nicht erreicht und der das Gesetz keinen entsprechenden Status einräumt, ist damit nicht vergleichbar. Maßgeblich ist auch nicht die tatsächliche Arbeitsbelastung, die eine Gruppe gegebenenfalls in einem vergleichbaren Umfang hat, sondern die unterschiedliche rechtliche Funktion innerhalb des Kreistags.

Entscheidend ist ferner, dass das Fehlen einer Regelung für Gruppen in Hessen nicht als planwidrige Regelungslücke verstanden werden kann. Der hessische Gesetzgeber hat bewusst nur Fraktionen erfassen wollen. Dafür spricht bereits die eindeutige gesetzliche Fassung des § 26a HKO. Hinzu kommt, dass der Landesgesetzgeber die Frage der politischen Teilhabe unterhalb der Fraktionsebene ersichtlich gesehen hat, ohne sich für eine gesetzliche Ausgestaltung von Gruppenrechten entschieden zu haben. Wenn der Gesetzgeber also trotz Kenntnis der Problematik allein Fraktionen normiert, verbietet sich gegen den Willen des Gesetzgebers gehende Bezuschussung von Gruppen. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang auch dem Sinn und Zweck der geltenden Regelung zu. Die gesetzliche Anhebung der Fraktionsmindeststärke auf drei Mitglieder erfolgte ausweislich der Gesetzesmaterialien gerade als Reaktion auf eine Zersplitterung kommunaler Vertretungskörperschaften und mit dem Ziel, die Arbeit der Kommunalparlamente effektiver zu gestalten und ihre Funktionsfähigkeit zu sichern (HLT Gesetzesentwurf vom 12.11.2024, Drucksache 21/1303). Wenn nun Gruppierungen, die diese Mindeststärke nicht erreichen, finanziell im Wesentlichen Fraktionen angenähert würden, liefe dies dieser gesetzgeberischen Zielentscheidung zuwider. Die gesetzlich gezogene Differenzierung würde faktisch unterlaufen. Auch unter teleologischen Gesichtspunkten spricht daher Überwiegendes gegen eine Finanzierung von Gruppen. Folgerichtig scheidet auch eine „abgestufte“ Finanzierung von Gruppen aus. Wenn das Gesetz die Gewährung von Mitteln nur an Fraktionen zulässt, wäre es rechtlich nicht tragfähig, Gruppen zwar geringere, aber gleichwohl haushaltsfinanzierte Zuschüsse zu gewähren. Die Rechtswidrigkeit liegt nicht erst in der Höhe einer möglichen Zuwendung, sondern bereits in der fehlenden gesetzlichen

Grundlage dem Grunde nach. Eine bloße Differenzierung in der Zuschusshöhe könnte den gesetzlichen Befund daher nicht heilen.

Eine eventuell beabsichtigte Finanzierung von Gruppierungen im Kreistag wäre daher im Ergebnis rechtswidrig.

gez. Ulrich Krebs
Landrat