

Fraktionen & Co. – wichtige Begriffe für die Ausschussbesetzung

Peter Raithel, Hochschuldozent, Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern (Hof)

Seit Beginn der neuen Wahlzeit des Gemeinderats am 1. Mai 2020 (Art. 23 Abs. 1 GLKrWG) mehren sich die Anfragen zur Ausgestaltung der Arbeit im Gemeinderat und zur Besetzung der Ausschüsse. Dabei werden Begriffe wie Fraktion, Fraktionsgemeinschaft, Gruppe, Partei, Wählergruppe und Ausschussgemeinschaft selten klar voneinander abgegrenzt. Dabei ist es aber durchaus bedeutsam zu wissen, in welchem Kontext welcher Begriff korrekt verwendet wird und wie sich die unterschiedlichen Begrifflichkeiten voneinander unterscheiden. Die genannten Begriffe tauchen nur teilweise in den gesetzlichen Bestimmungen auf und sind selbst dort nur mit entsprechendem Hintergrundwissen richtig zu verstehen. Die folgenden Ausführungen dienen dazu, die Anwendung der Begriffe zu erleichtern und Fehler zu vermeiden.

Wahlvorschlagsträger als Grundlage für die Gemeinderatswahl

Für das Verständnis der folgenden Ausführungen zur Situation im Gemeinderat ist es hilfreich, sich mit den Wahlvorschlagsträgern zu befassen. Sie bilden das Fundament für die Durchführung der Gemeinderatswahl und sind entweder Parteien oder Wählergruppen. Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen (§ 2 Abs. 1 PartG), während Wählergruppen alle sonstigen Vereinigungen oder Gruppen natürlicher Personen sind, deren Ziel es (nur) ist, sich an Gemeinde- oder an Landkreiswahlen zu beteiligen (Art. 24 Abs. 1 Satz 2 GLKrWG). Die beiden Begriffe Parteien und Wählergruppen spielen also insoweit nur vor der Gemeinderatswahl und außerhalb des Gemeinderats eine Rolle, weil nur sie als Wahlvorschlagsträger auftreten können (Art. 24 Abs. 1 Satz 1 GLKrWG).

Wahrung des Stärkeverhältnisses bei der Ausschussbesetzung

Der wichtigste Ansatzpunkt für die Verwendung bestimmter Begriffe innerhalb des Gemeinderats ist die gesetzliche Verpflichtung, bei der Besetzung der Ausschüsse das Stärkeverhältnis zu wahren (Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO). Bei der Wahrung des Stärkeverhältnisses verwendet der Gesetzgeber die Formulierung „die in ihm [Anmerkung: im Gemeinderat] vertretenen Parteien und Wählergruppen“. In dieser Formulierung spiegelt sich der Grundgedanke wider, dass die Parteien und Wählergruppen, die sich als Wahlvorschlagsträger an der Gemeinderatswahl beteiligt haben, in der Zusammensetzung, wie sie den Sprung in das Gremium geschafft haben, das Stärkeverhältnis darstellen. Mit anderen Worten ist das Stärkeverhältnis im Gemeinderat also der Wählerwille in Form des Wahlergebnisses als Verhältnis der Sitze aller Wahlvorschläge untereinander. Innerhalb des Gemeinderats spricht man daher von Fraktionen und Gruppen (siehe auch § 7 Abs. 1 Geschäftsordnungsmuster des Bayerischen Gemeindetags¹) und meint damit die Parteien und Wählergruppen in der Gestalt, wie sie als politische Gruppierungen im Gemeinderat vertreten sind.² Bei der Verwendung des Stärkeverhältnisses im Rahmen der Ausschussbesetzung spielt es keine Rolle, ob ein Wahlvorschlagsträger im Gemeinderat den Fraktionsstatus besitzt oder nur als Gruppe vertreten ist – selbst ein Einzelgänger ist Teil dieses Stärkeverhältnisses.³ Die Summe der Sitze aller Fraktionen, Gruppen und Einzelgänger muss sich als verkleinertes Abbild des Gemeinderats in den Ausschüssen widerspiegeln. **Beispiel 1:** *Unzulässig ist es also, wenn sich z. B. die Fraktion A-Partei und die Gruppe „Unabhängige Bürger (UB)“ zu einer Fraktion „A-Partei/UB“ zusammenschließen, weil dies nicht mehr dem Wahlergebnis, also dem vom Wähler*

¹ BayGT 2020, 136 ff.

² Bis zur GO-Änderung am 24.05.1978 war in Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO von „Fraktionen und Gruppen“ die Rede.

³ Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, Kommunalrecht in Bayern, Kommentar, Art. 33 GO, Erl. 1.3.

gewünschten Stärkeverhältnis im Gemeinderat entspricht (es sei denn, mit dem Zusammenschluss erfolgt gleichzeitig ein politischer Wechsel – siehe unten).

Ausschussgemeinschaft als Sonderfall bei der Ausschussbesetzung

Im Regelfall gehen Einzelgänger, mitunter auch kleine Gruppen bei der Ausschussbesetzung leer aus. Die Folge davon ist, dass sie vom politischen Willensbildungsprozess in den Ausschüssen ausgeschlossen wären. Um dem entgegenzuwirken, hat der Gesetzgeber zum Schutz dieser Minderheiten die Ausschussgemeinschaft vorgesehen (Art. 33 Abs. 1 Satz 4 GO). Dabei können sich Gemeinderatsmitglieder zur Entsendung gemeinsamer Vertreter in die Ausschüsse zusammenschließen. Als Minderheitenschutzvorschrift gilt diese Sonderregelung aber nur für solche Einzelgänger und Gruppen, die aus eigener Kraft keinen Sitz im Ausschuss erlangen.⁴ Es geht also nicht darum, durch einen Zusammenschluss Fraktionen oder Gruppen, die Sitze im Ausschuss erreichen, zu stärken, sondern den Minderheiten die Chance auf einen gemeinsamen Sitz zu bieten. Für den Zusammenschluss zu einer Ausschussgemeinschaft bedarf es keiner politischen Übereinstimmung, es geht vielmehr alleine um das Ziel, gemeinsam einen Ausschusssitz zu erreichen.⁵ Mit der Bildung einer Ausschussgemeinschaft verändert sich das Stärkeverhältnis im Gemeinderat nicht politisch, sondern nur rechnerisch, weil die Summe der Sitze der an der Ausschussgemeinschaft beteiligten Einzelgänger und Gruppen in die Berechnung einfließt.

Veränderung des Stärkeverhältnisses vor oder während der Wahlperiode

Die vorherigen Ausführungen stellen auf das Stärkeverhältnis ab, das quasi automatisch nach einer Gemeinderatswahl entsteht. In der Regel entspricht also das Stärkeverhältnis im Gemeinderat zu Beginn der Wahlperiode dem Wahlergebnis. Vertreten sind im Gemeinderat die Parteien und Wählergruppen in der Gestalt von Fraktionen, Gruppen und Einzelgängern. Getragen wird alles vom Grundgedanken der gemeinsamen politischen Überzeugung, die vor der Wahl dazu geführt hat, dass sie als Wahlvorschläge angetreten sind. Im Gemeinderat selbst können sich diese gewählten Mandatsträger zur Erreichung gemeinsamer Ziele zu Fraktionen zusammenschließen (siehe § 5 Abs. 1 Satz 1 Geschäftsordnungsmuster), wenn sie die in der Geschäftsordnung festgelegte Mindestgröße erreichen – ansonsten sind sie Gruppen (also ohne Fraktionsstatus) oder bleiben Einzelgänger. Diese anfängliche Zusammensetzung entsteht also automatisch als Folge des Wahlergebnisses. Im Laufe der Wahlzeit (eher selten bereits vor Beginn der Wahlperiode) kann sich dieses Stärkeverhältnis verändern, weil sich Mitglieder politisch anders ausrichten. Es ist möglich, dass Mitglieder aus ihrer Fraktion austreten, um als Einzelgänger dem Gemeinderat anzugehören, oder die Fraktion wechseln. Voraussetzung dafür ist aber immer, dass sich das Mitglied von seiner bisherigen politischen Überzeugung und seiner Wählerschaft abkehrt und sich neuen politischen Zielen zuwendet (vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof entwickelte Grundsätze für den Fraktionswechsel⁶). Nur dann spricht man von einem sog. „echten Fraktionswechsel“, der für die Ausschussbesetzung von Bedeutung ist, weil diese politische Veränderung des Stärkeverhältnisses auch in den Ausschüssen angepasst werden muss (Art. 33 Abs. 3 Satz 1 GO). Dies gilt auch, wenn es sich nicht um ein einzelnes Mitglied handelt, sondern um eine gesamte politische Gruppierung, die sich neu orientiert. Eine Veränderung des Stärkeverhältnisses liegt zudem auch vor, wenn die Initiative von der Fraktion ausgeht, ein Mitglied also wegen politischer Differenzen von der Fraktion ausgeschlossen wird.⁷ Keine Veränderung des Stärkeverhältnisses liegt hingegen vor, wenn sich Mitglieder unterschiedlicher Fraktionen, Gruppen oder Einzelgänger lediglich zu einer Fraktionsgemeinschaft zusammenschließen,

⁴ Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, a. a. O., Art. 33 GO, Erl. 7 m. w. N.

⁵ Wachsmuth in: Praxis der Kommunalverwaltung, Bay B1, Art. 33 GO, Erl. 7.1.

⁶ VGH, FSt 2000, RdNr. 208; VGH, BayVBl. 1993, 81 f.; VGH, BayVBl. 2010, 248

⁷ Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, a. a. O., Art. 33 GO, Erl. 9.1.; Gaß, BayGT 2018, 120 ff.

um beispielweise Sitzungen gemeinsam vorzubereiten oder die Abstimmungen zu koordinieren; es handelt sich lediglich um Arbeitsgemeinschaften als mögliche Form der Zusammenarbeit im Gemeinderat.⁸ Gleiches gilt für Einzelgänger, die sich aus Gründen der besseren Vorbereitung einer Fraktion als Hospitant anschließen. Beide Konstellationen sind für die Ausschussbesetzung irrelevant, weil die Gruppen oder Einzelgänger nachwievor gesonderte politische Ziele verfolgen und ihrer Wählerschaft verbunden sind, das Stärkeverhältnis also nicht verändern. **Beispiel 2** (Ergänzung zu Beispiel 1): Die Bildung einer gemeinsamen Fraktion „A-Partei/UB“ ist also nur dann zulässig, wenn sich die Mitglieder entweder der Fraktion A-Partei oder der Gruppe UB von ihrer bisherigen politischen Überzeugung und Wählerschaft abkehren und neuen politischen Zielen zuwenden.

Kontrollfrage stellen

Wegen der Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen einem sog. „echten Fraktionswechsel“, der beim Stärkeverhältnis zu berücksichtigen ist, und einer reinen Fraktionsgemeinschaft, bei der sich keine Folgen für das Stärkeverhältnis ergeben, ist eine sorgfältige Prüfung erforderlich, um einem vorgetäuschten Fraktionsübertritt als Schein- oder Umgehungsmanöver zur Erlangung eines Ausschusssitzes, zu enttarnen.⁹ Bei der Prüfung, ob tatsächlich eine ausschusswirksame Neubildung einer Fraktion oder ein sog. „echter Fraktionswechsel“ vorliegt, bietet sich immer eine entsprechende Kontrollfrage an. Der Gemeinderat muss zwar nicht über die Wirksamkeit eines Fraktionswechsels entscheiden, aber über die Folgen der Änderung, weil ggf. das Stärkeverhältnis in den Ausschüssen zu wahren oder auszugleichen ist (Art. 33 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 GO). Aus diesem Grund wird empfohlen, von dem Mitglied, der eine Fraktion wechseln will, oder von allen Mitgliedern einer Fraktion oder Gruppe, die mit einer anderen Gruppierung eine neue gemeinsame Fraktion bilden wollen, eine Erklärung zu verlangen, aus der die Abkehr von der bisherigen politischen Überzeugung und Wählerschaft sowie die Zuwendung zu neuen politischen Zielen erkennbar ist. **Beispiel 3** (Ergänzung zu Beispielen 1 und 2): Spätestens bei der Abgabe der verlangten Erklärung müssen entweder die Mitglieder der Fraktion A-Partei oder der Gruppe UB im wahrsten Sinne des Wortes Farbe bekennen. Spätestens, wenn die Mitglieder erkennen, dass es nicht ausreicht, eine gemeinsame oder eine ähnliche politische Zielsetzung zu benennen, sondern sich von den eigenen Zielen und der Wählerschaft abzuwenden, wird die notwendige Erklärung erfahrungsgemäß meist nicht abgegeben, insbesondere, wenn die Gruppierung beabsichtigt, bei der nächsten Gemeinderatswahl wieder unter der bisherigen Bezeichnung anzutreten.

(Kein) Sonderfall einer gemeinsamen Fraktion „A-Partei/JA“

Wer den Zusammenhang zwischen den Wahlvorschlägen, dem anfänglichen Stärkeverhältnis im Gemeinderat und den Grundsätzen für einen Fraktionswechsel verstanden hat, der wird mit besonderem Interesse auf die Gemeinderäte schauen, in denen neben der A-Partei auch deren Jugendorganisation, die „Jungen Aktiven“ (JA), als Fraktion oder Gruppe vertreten ist.¹⁰ Auf Grund der vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof entwickelten und in Art. 24 Abs. 3 GLKrWG normierten Grundsätze für ein Mehrfachauftreten¹¹ konnten beide mit Wahlvorschlägen antreten und Sitze im Gemeinderat erlangen. Besonders wegen der hier unübersehbaren politischen Nähe ist der Wunsch nicht auszuschließen, im Gemeinderat eine gemeinsame Fraktion zu bilden. Diese wäre aber – wegen der oben genannten Gründe – nicht zulässig, solange sich die JA nicht von ihren politischen Zielen und ihrer Wählerschaft abkehrt.

⁸ Wachsmuth, a. a. O., Art. 33 GO, Erl. 7.3.

⁹ VGH n. F. 15, 82 ff.; VGH, BayVBl. 1984, 77 ff.

¹⁰ Beispielsweise in Ingolstadt oder beim Landkreis Hof.

¹¹ BayVerfGH, BayVBl. 1993, 206.