Vorlage

zuständig: Fachbereich 10 / Zentrale Steuerung und Personal		
Kommunalaufsichtliche Prüfung der Fraktionsbildung „FAB und Freie Fraktion„		
Beratungsfolge:		
Datum	Gremium	
09.11.2020	Haupt- und Finanzausschuss	nicht öffentlich
23.11.2020	Stadtrat	öffentlich

Vortrag:

Mit Mail vom 21.04.2020 hat die Stadt Hof das „Statut und die Fraktionsordnung für FAB und Freie Fraktion im Hofer Stadtrat“ vom 15.04.2020 erhalten. Hierin erklärten die Fraktionsmitglieder von „Freie Wähler/FAB“ sowie die Stadtratsmitglieder Peter Senf (FDP) und Klaus Zeitler (Partei für Franken) die Bildung einer **Fraktionsgemeinschaft**.

Mit Schreiben vom 01.05.2020, eingegangen bei der Stadt Hof am 04.05.2020, teilten die o.a. Beteiligten dann mit, dass sie sich gem. § 4 Abs. 6 der Geschäftsordnung für den Stadtrat Hof zu einer **Fraktion** zusammengeschlossen haben. Die Fraktion mit der Bezeichnung „FAB und Freie“ hat gleichzeitig ein gemeinsames Sachprogramm zur Erreichung gemeinsamer Ziele vorgelegt.

Gemäß § 4 Abs. 6 der Geschäftsordnung hat die Oberbürgermeisterin in der konstituierenden Sitzung des Stadtrates Hof am 08.05.2020 das Stadtratsgremium von der Bildung der Fraktion unterrichtet.

Anschließend wurde die „Besetzung der geschäftsordnungsmäßig gebildeten Ausschüsse und Fachbeiräte sowie sonstigen Abordnungen von Stadtratsmitgliedern“ mit Beschluss Nr. 13 vom Stadtrat einstimmig gebilligt.

Mit Datum vom 18.05.2020 erhielt die Regierung von Oberfranken ein gemeinsames Schreiben, unterzeichnet von den Vorsitzenden der CSU-Fraktion, SPD-Fraktion, Fraktion von Bündnis 90/die Grünen sowie der mitunterzeichneten Herren Stadträten Etzel, Böhm und Meringer, in dem um Prüfung der Rechtswirksamkeit der Fraktionsbildung gebeten wurde.

Die Regierung von Oberfranken führt in ihrer rechtlichen Prüfung vom 12.08.2020 wie folgt aus:

> Zur Frage der Rechtswirksamkeit der Fraktionsbildung ist zunächst festzustellten, dass nach den uns vorliegenden Unterlagen die Fraktionsbildung „FAB und Freie Fraktion“ (mit 6 Mitgliedern) aufgrund des einstimmigen Stadtratsbeschlusses zur Besetzung der Ausschüsse vom 08.05.2020 offenbar inzident anerkannt wurde. Ansonsten wäre die „FAB und Freie Fraktion“ (nach den uns vorgelegten Berechnungen) insb. in den Jugendhilfeausschuss entsandten Mitgliedern nicht mit der beschlossenen Anzahl von Ausschusssitzen berücksichtigt worden. Die Anerkennung des Zusammenschusses entfaltete hier nämlich Wirkung (jeweils ein Sitz mehr) auf die Ausschussbesetzung. Aufgrund der Beschlusslage vom 08.05.2020 ist diese Anerkennung der „FAB und Freie Fraktion“ mit den daraus resultierenden Rechten als Fraktion auch bis auf Weiteres rechtlich wirksam.
>
> Eine andere Frage ist aber, ob die Stadtratsmehrheit auch eine andere Entscheidung hätte treffen und den Fraktionsstatus der „FAB und Freie Fraktion“ hätte ablehnen können. Nach Meinung der Regierung wäre eine solche Entscheidung rechtlich möglich gewesen, weil die Voraussetzungen für eine Fraktionsbildung hier nicht vorgelegen haben.
>
> Nach dem in Rechtsprechung und Literatur entwickelten Fraktionsbegriff ist nämlich eine Fraktion ein (politischer) Zusammenschluss von Stadträten, die sich mit

gemeinsamen kommunalpolitischen Grundanschauungen zusammengeschlossen haben, um Ihre Vorstellungen aufeinander abzustimmen und so den Ablauf der Meinungsbildung im Stadtrat oder in den Ausschüssen, denen sie angehören, durch Organisation der Arbeitsleitung unter ihren Mitgliedern, Vorbereitung und Koordination von gemeinsamen Initiativen und umfassende Information der Fraktionsmitglieder zu steuern und zu erleichtern. Vgl. dazu Schulz/Wachsmuth/ Zwick, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Loseblatt-Kommentar, Art.33 GO, Ziffer 3.1.3.1 und Art. 27 LKrO, Ziffer 2.2, m.w.N.

Nach der vorgelegten Beschlusslage innerhalb der Gruppierung „FAB und Freie Fraktion“ vom 15.04.2020 bilden u.E. aber nur die Stadtratsmitglieder Bruns, Rambacher, Dr. Dietrich und von Rücker eine Fraktion (nach §1 der Fraktionsordnung), während die (erst eine „juristische Sekunde“ später aufgenommen) Stadtratsmitglieder Senf (FDP) und Zeitler (Die Franken) entsprechend der Regelungssystematik innerhalb der Fraktionsordnung nach §6 (Bildung einer Fraktionsgemeinschaft) hinzugetreten sind. Wäre ein Vollzusammenschluss unter „Gleichen“ beabsichtigt gewesen, wäre ein gemeinsamer Gründungsakt zu sechst angezeigt gewesen. Zusammen bilden die sechs Stadträte daher u.E. nur eine für die Ausschlussbesetzung irrelevante „Fraktionsgemeinschaft“ und keine Fraktion (vgl. dazu auch schon unsere E-Mail vom 24.04.2020), wie dies mit E-Mail vom 21.04.2020 auch zunächst gegenüber der Stadt ausdrücklich angezeigt wurde. Zwar ist der gesetzlich nicht geregelte Begriff der „Fraktionsgemeinschaft“ teilweise unscharf und umstritten (vgl. dazu Peter Raithel, „Fraktionen & Co.- wichtige Begriffe für die Ausschussbesetzung“ vom 20.04.2020 und Kommentierung von Wachsmuth in Praxis der Kommunalverwaltung, Bay B1, Art. 33 GO, Erl. 7.2. f), hier trifft die Fraktionsordnung vom 15.04.1010 aber selbst eine scharfe Unterscheidung in §§1 und 5 (Konstituierung der bzw. Mitgliedschaft in der Fraktion) und §6 (Bildung einer Fraktionsgemeinschaft). Letzteres ist für „Stadtratsmitglieder, die nicht über die Liste der Freien Aktiven Bürger/ Freien Wähler in den Stadtrat gewählt wurden“ der vorgezeichnete Weg der Zusammenarbeit. In §6 Abs. 2 Satz 1 wird zudem folgerichtig §1 (Konstituierung der Fraktion) ausdrücklich abbedungen. Daran muss sich die Gruppierung u.E. festgehalten lassen.

Trotz des einigermaßen ausführlichen „Gemeinsamen Sachprogramms“ vom 29.04.2020 fehlt es für einen Vollzusammenschluss von Stadtratsmitgliedern, die auf verschiedenen Wahlvorschlägen gewählt worden sind, hier u.E. zudem daran, dass nach den Gesamtumständen erkennbar ist, dass der Übertritt bzw. Zusammenschluss Ausdruck einer geänderten politischen Position ist. Vgl. dazu Schulz/ Wachsmuth/Zwick, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Loseblatt-Kommentar, Art.33 GO, Ziffer 3.3 und Art. 27 LKrO, Ziffer 3.1, m.w.N. Soweit nicht bisherigen Positionen geändert werden (weil diese schon vorher im Wesentlichen übereinstimmen), wäre zudem die Abkehr von der Wählerschaft zu betonen (vgl. BAyVGH, Beschluss vom 28.09.2009 (Az.: 4 ZB 09.858)), welche vorliegend u.E. ebenfalls nicht gegeben ist. Sowohl die Mitglieder der „Freien Wähler/FAB“ als auch die Stadtratsmitglieder Senf (FDP) und Zeitler (Die Franken) halten nämlich ausdrücklich an der Zugehörigkeit bzw. Mitgliedschaft in ihren politischen Parteien und Wählergruppen fest. Dies ergibt sich aus den Selbstbezeichnungen bei den Unterschriften zur Fraktionsordnung, zum „Gemeinsamen Sachprogramm“ und sogar beim Schreiben an Frau Oberbürgermeisterin vom 01.05.2020. Bei Herrn Senf wiegt dies u.E. außerdem noch schwerer, weil die FDP im Gegensatz zu manchen kommunalen Wählergruppen (mit von vorherein weitgehend übereinstimmender Programmatik und ähnlicher Zielgruppe) eine bundesweit tätige politische Partei mit gefestigtem Programm und organisierter Anhängerschaft ist. Eine für die

Fraktionsbildung geforderte „Abkehr von bisherigen Positionen und Wählerschaft“ ist u.E. bei einem solchen Auftreten nicht zu erkennen.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass der Hofer Stadtrat über den Fraktionsstatus der „FAB und Freie Fraktion“ erneut entscheiden könnte und aufgrund unserer kommunalaufsichtlichen Beurteilung sogar erneut entscheiden müsste. Wir räumen aber ein, dass frühere Beispiele aus dem näheren und weiteren Umfeld belegen, dass die Entscheidungsfindung der Stadträte und Kreistage in solchen Fragen oft eigenen Gesetzmäßigkeiten folgt. Meist ist dies auch insofern berechtigt, als die politischen Akteure vor Ort die Situation häufig am besten kennen und beurteilen können. Wenn daher die im Hofer Stadtrat politisch konkurrierenden Gruppen bei einer erneuten Beschlussfassung beim politischen „Gegner“, d.h. also bei der „FAB und Freie Fraktion“, doch eine „Abkehr von bisherigen Positionen und Wählerschaften“ erkennen oder eine „gemeinsame kommunalpolitische Programmatik“ anerkennen, mit der Folge, dass der „FAB und Freie Fraktion“ doch erneut der Fraktionsstatus mit Mehrheitsentscheid zugebilligt wird, würde dies die Regierung von Oberfranken akzeptieren. Aus diesem Grund bitten wir auch um Verständnis, dass die hier dargelegte kommunalaufsichtliche Einschätzung ausdrücklich unter dem Vorbehalt weiterer Erkenntnisse steht. Für Fälle, die weiterhin streitig bleiben, besteht natürlich auch die Möglichkeit der Überprüfung durch die Verwaltungsgerichte.

Die Sitzungsvorlage wird aufgrund der Vorberatung um folgende Passage ergänzt:

Bei der Prüfung, ob tatsächlich eine ausschusswirksame Neubildung einer Fraktion vorliegt, bietet sich nach Rechtsmeinung eine entsprechende Kontrollfrage an, weil ggf. das Stärkeverhältnis in den Ausschüssen zu wahren oder auszugleichen ist (Art. 33 Abs. 1 Satz2, Abs. 3 Satz 1 GO).

Aus diesem Grund wird empfohlen, von allen Mitgliedern dieser „neuen“ Fraktion eine Erklärung zu verlangen, aus der die Abkehr von der bisherigen politischen Überzeugung und Wählerschaft sowie die Zuwendung zu neuen politischen Zielen erkennbar sind.

Bei einer Änderung der Fraktionsgröße (derzeit 6 Mitglieder) hätte dies Auswirkung auf die Ausschussbesetzung in den 10er, 4er und 3er Gremien.

Der Stadtrat müsste nunmehr entscheiden, ob dies mit dem beiliegenden gemeinsamen Sachprogramm (siehe Anlage) als gegeben anzusehen ist.

In die Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 09.11.2020
zur Vorberatung.

In die Sitzung des Stadtrates am 23.11.2020
zur Beschlussfassung.

Hof, 04.11.2020
Stadt Hof

Döhla
Oberbürgermeisterin

Gemeinsames Sachprogramm