

<p>Sitzungsvorlage</p> <p>Federführend: 1 Referat für Personal, Sicherheit, Recht und Ordnung</p> <p>Beteiligt:</p>	<p>Vorlage- Nr: VO/2022/5847-R1</p> <p>Status: öffentlich</p> <p>Aktenzeichen: Datum: 22.09.2022</p> <p>Referent: Christian Hinterstein</p>						
<p>Bildung von Fraktionen im Bamberger Stadtrat Auswirkungen des Urteils des Bayer. Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 05.05.2022 Zweite Lesung</p>							
<p>Beratungsfolge:</p> <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 15%;">Datum</td> <td style="width: 45%;">Gremium</td> <td style="width: 40%;">Zuständigkeit</td> </tr> <tr> <td>26.10.2022</td> <td>Stadtrat der Stadt Bamberg</td> <td>Entscheidung</td> </tr> </table>		Datum	Gremium	Zuständigkeit	26.10.2022	Stadtrat der Stadt Bamberg	Entscheidung
Datum	Gremium	Zuständigkeit					
26.10.2022	Stadtrat der Stadt Bamberg	Entscheidung					

I. Sitzungsvortrag:

In der Sitzung des Stadtrates am 20.09.2022 wurde die Angelegenheit behandelt. Teile des Beschlussvorschlages der Verwaltung wurden in die zweite Lesung verwiesen.

Hinsichtlich des damaligen Verwaltungsvortrages und des Beschlussvorschlages darf auf die Vorlagen zur Sitzung vom 20.09.2022 Bezug genommen.

A. Offene Beschlussvorschläge aus der Sitzung vom 20.09.2022:

Die folgenden Ziffern des Beschlussvorschlages der Verwaltung sind in der Sitzung am 20.09.2022 in die zweite Lesung verwiesen worden und stehen daher in der Sitzung am 26.10.2022 noch zur Beratung an:

1. Der Stadtrat der Stadt Bamberg hebt seinen Beschluss vom 24.06.2020 (VO/2020/3230-R1) hinsichtlich dessen Ziffer 2 lit. a), c) und d) sowie seinen Beschluss vom 27.01.2021 (VO/20213985-R1) hinsichtlich dessen Ziffern 2 und 3 auf.
2. Der Stadtrat der Stadt Bamberg beschließt unter Aufrechterhaltung und Ergänzung seines bereits in der Vollsitzung vom 20.09.2022 gefassten Änderungsbeschlusses den Erlass folgender Satzung zur Änderung der Satzung der Stadt Bamberg zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts (Ortssatzung):

Satzung
zur Änderung der Satzung der Stadt Bamberg zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts

Die Stadt Bamberg erlässt aufgrund der Art. 20a Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2, 23, 32, 33 und 56 Abs. 2 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796, BayRS 2020-1-1-I), zuletzt geändert durch Art. 57a Abs. 2 des Gesetzes vom 22. Juli 2022 (GVBl. S. 374), folgende Satzung:

§ 1

Die Satzung der Stadt Bamberg zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts vom 5. April 2022 (Amtsblatt der Stadt Bamberg - vom 08.04.2022 Nr. 6) wird wie folgt geändert:

(2) § 3 Abs. 2 Buchst. c S. 3 wird ersatzlos gestrichen.

(3) § 3 Abs. 2 Buchst. e erhält folgende neue Fassung:

„Der/Die Fraktionssprecher/in jeder Stadtratsfraktion, und die/der Sprecherin/Sprecher einer Ausschussgemeinschaft und die/der Sprecher/innen der Wählergruppierungen mit Sitz in den Senaten oder gesetzlich vorgeschriebenen Ausschüssen erhält für jede wahrgenommene Sitzung des Senates oder Ausschusses zusätzlich pauschal ein Sitzungsgeld in Höhe von 30,00 €.“

§ 2

Diese Satzung tritt am 21. September 2022 in Kraft.“

1. Der Stadtrat der Stadt Bamberg beschließt, seine Geschäftsordnung in der aktuell gültigen Fassung wie folgt zu ändern:

a. § 9 Abs. 3 Satz 1 erhält folgende neue Fassung:

„Von den Fraktionen, Wählergruppierungen und Ausschussgemeinschaften soll für jeden Senat und gesetzlich vorgeschriebenen Ausschuss, soweit darin vertreten, eine Sprecherin oder ein Sprecher benannt werden.“

b. § 11 Abs. 2 Satz 1 erhält folgende neue Fassung:

„In den Ausschüssen müssen die im Stadtrat vertretenen Parteien und Wählergruppen gemäß ihren Vorschlägen nach dem Verhältnis ihrer Stärke vertreten sein (Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO).“

c. § 11 Abs. 3 Satz 1 erhält folgende neue Fassung:

„Die Fraktionen, Gruppierungen und Ausschussgemeinschaften schlagen die Mitglieder der Ausschüsse namentlich vor; sie benennen gleichzeitig für jedes Ausschussmitglied mindestens einen, höchstens jedoch bis zu drei Stellvertreterinnen und Stellvertreter.“

§ 29 Abs. 2 Satz 2 erhält folgende neue Fassung:

„Ist eine Behandlung nicht innerhalb von drei Monaten möglich, so hat das jeweils zur Vorbereitung zuständige Referat rechtzeitig vor Ablauf der Frist eine mit einer ausreichenden Begründung versehene Zwischennachricht an die Antrag stellenden Personen, Fraktionen, Gruppierungen oder Ausschussgemeinschaften sowie an die übrigen Fraktionen / Gruppierungen / Ausschussgemeinschaften zu veranlassen.“

Diese Beschlussvorschläge sind noch offen und sollen in der Stadtratssitzung am 26.10.2022 behandelt werden.

B. Stellungnahmen der Regierung von Oberfranken und Rückforderung:

Im Nachgang der Sitzung am 20.09.2022 gingen die Stellungnahmen der Regierung von Oberfranken vom 05.10.2022 sowie vom 13.10.2022 ein. Hinsichtlich des Sachvortrages zur Frage der Bildung von Fraktionen und Ausschussgemeinschaften sowie zu Fragen der Entschädigungsmöglichkeiten der Fraktionen, Wählergruppierungen und Ausschussgemeinschaften darf im Übrigen auch auf die Sitzungsvorlage der Stadtratssitzung am 20.09.2022 Bezug genommen werden.

Neue Erkenntnisse, die eine Änderung des Beschlussvorschlages der Verwaltung gebotenen erscheinen ließen, sind nicht hervorgetreten. Vielmehr wurden durch die Einschätzungen der Regierung von Oberfranken – ROF – vom 05.10.2022 sowie vom 13.10.2022 die bisher durch die Verwaltung vertretenen Rechtsauffassungen bestätigt: Das Bestehen eines aufgespaltenen Fraktionsbegriffs wurde verneint und die CSU-BA weiterhin nicht als Fraktion im kommunalrechtlichen Sinne bewertet.

Die Stellungnahmen der ROF wurden bereits unmittelbar nach deren Eingang an alle Stadtratsmitglieder via E-Mail versandt. Sie sind dieser Vorlage nochmals beigelegt (Anlage 1 und 2).

Im Übrigen bleibt es für die diskutierten Fraktionsbildungen von BaLi/Die PARTEI, ÖDP/Volt/BM und FDP/FW/BuB bei den mit der Sitzungsvorlage vom 20.09.2022 mitgeteilten Rechtsauffassung, wonach es sich nicht um kommunalrechtlich anerkennungsfähige Fraktionsbildungen handelt. Diese Aussage bezieht sich sowohl auf die Anerkennungsfähigkeit bei der Sitzberechnung, als auch auf die Partizipationsmöglichkeit an für Fraktionen vorgesehene Entschädigungsleistungen. Für den Zusammenschluss „Die FRAKTION (BaLi/Die Partei)“ darf ergänzend noch auf das Schreiben der Verwaltung vom 24.09.2022 verwiesen werden, welches als Anlage 3 beiliegt.

Es ist daher weiterhin (Stand 20.10.2022) von folgenden Zusammenschlüssen für die Besetzung der Senate auszugehen:

<u>Fraktion</u> Grünes Bamberg	11 Personen
<u>CSU-Fraktion</u>	10 Personen
<u>SPD-Fraktion</u>	6 Personen
<u>BBB-Fraktion</u>	3 Personen
AfD-Wählergruppierung	2 Personen
BaLi-Wählergruppierung	2 Personen
<u>FW-BuB-FDP-Ausschussgem.</u>	3 Personen
<u>Volt-ÖDP-BM Ausschussgem.</u>	3 Personen
Einzelstadtratsmitglieder	4 Personen

Ausstehend ist noch eine Rückmeldung der ROF im Hinblick auf im Rahmen der Gremienbesetzung durchzuführende Losentscheide.

Rückforderungen:

Die Frage einer möglichen Rückforderung von Entschädigungsleistungen für Fraktionen in der Vergangenheit befindet sich noch in Bearbeitung durch die Verwaltung. Eine Beratung und Beschlussfassung erfolgt, sobald die erforderlichen Maßnahmen abgeschlossen sind.

II. Beschlussvorschlag:

1. Der Stadtrat der Stadt Bamberg nimmt den ergänzenden Sitzungsvortrag zur zweiten Lesung zur Kenntnis.
2. Der Stadtrat der Stadt Bamberg hebt den Beschluss vom 24.06.2020 (VO/2020/3230-R1) in den Ziffern 2 lit. a), c) und d) sowie den Beschluss vom 27.01.2021 (VO/20213985-R1) in den Ziffern 2 und 3 auf.
3. Der Stadtrat der Stadt Bamberg beschließt unter Aufrechterhaltung und Ergänzung seines bereits in der Vollsitzung vom 20.09.2022 gefassten Änderungsbeschlusses den Erlass folgender Satzung zur Änderung der Satzung der Stadt Bamberg zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts (Ortssatzung):

„Satzung

zur Änderung der Satzung der Stadt Bamberg zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts

Die Stadt Bamberg erlässt aufgrund der Art. 20a Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2, 23, 32, 33 und 56 Abs. 2 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796, BayRS 2020-1-1-I), zuletzt geändert durch Art. 57a Abs. 2 des Gesetzes vom 22. Juli 2022 (GVBl. S. 374), folgende Satzung:

§ 1

Die Satzung der Stadt Bamberg zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts vom 5. April 2022 (Amtsblatt der Stadt Bamberg - vom 08.04.2022 Nr. 6) wird wie folgt geändert:

(2) § 3 Abs. 2 Buchst. c S. 3 wird ersatzlos gestrichen.

(3) § 3 Abs. 2 Buchst. e erhält folgende neue Fassung:

„Der/Die Fraktionssprecher/in jeder Stadtratsfraktion, und die/der Sprecherin/Sprecher einer Ausschussgemeinschaft und die/der Sprecher/innen der Wählergruppierungen mit Sitz in den Senaten oder gesetzlich vorgeschriebenen Ausschüssen erhält für jede wahrgenommene Sitzung des Senates oder Ausschusses zusätzlich pauschal ein Sitzungsgeld in Höhe von 30,00 €.“

§ 2

Diese Satzung tritt am 21. September 2022 in Kraft.“

1. Der Stadtrat der Stadt Bamberg beschließt, seine Geschäftsordnung in der aktuell gültigen Fassung wie folgt zu ändern:
 - a. § 9 Abs. 3 Satz 1 erhält folgende neue Fassung:
 „Von den Fraktionen, Wählergruppierungen und Ausschussgemeinschaften soll für jeden Senat und gesetzlich vorgeschriebenen Ausschuss, soweit darin vertreten, eine Sprecherin oder ein Sprecher benannt werden.“
 - b. § 11 Abs. 2 Satz 1 erhält folgende neue Fassung:
 „In den Ausschüssen müssen die im Stadtrat vertretenen Parteien und Wählergruppen gemäß ihren Vorschlägen nach dem Verhältnis ihrer Stärke vertreten sein (Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO).“
 - c. § 11 Abs. 3 Satz 1 erhält folgende neue Fassung:
 „Die Fraktionen, Gruppierungen und Ausschussgemeinschaften schlagen die Mitglieder der Ausschüsse namentlich vor; sie benennen gleichzeitig für jedes Ausschussmitglied mindestens einen, höchstens jedoch bis zu drei Stellvertreterinnen und Stellvertreter.“
 - d. § 29 Abs. 2 Satz 2 erhält folgende neue Fassung:
 „Ist eine Behandlung nicht innerhalb von drei Monaten möglich, so hat das jeweils zur Vorbereitung zuständige Referat rechtzeitig vor Ablauf der Frist eine mit einer ausreichenden Begründung versehene Zwischennachricht an die Antrag stellenden Personen, Fraktionen, Gruppierungen oder Ausschussgemeinschaften sowie an die übrigen Fraktionen / Gruppierungen / Ausschussgemeinschaften zu veranlassen.“
4. Der Stadtrat der Stadt Bamberg beauftragt die Verwaltung mit der Prüfung möglicher Erstattungsansprüche hinsichtlich gewährter Entschädigungen.

III. Finanzielle Auswirkungen:

Der unter II. empfohlene Beschlussantrag verursacht

X	1.	keine Kosten
	2.	Kosten in Höhe von für die Deckung im laufenden Haushaltsjahr bzw. im geltenden Finanzplan gegeben ist
	3.	Kosten in Höhe von für die keine Deckung im Haushalt gegeben ist. Im Rahmen der vom Antrag stellenden Amt/Referat zu bewirtschaftenden Mittel wird folgender Deckungsvorschlag gemacht:
	4.	Kosten in künftigen Haushaltsjahren: Personalkosten: Sachkosten:

Falls Alternative 3. und/oder 4. vorliegt:

In das **Finanzreferat** zur Stellungnahme.

Stellungnahme des **Finanzreferates**:

Anlagen:

Anlage 1 Stellungnahme der Regierung von Oberfranken zur Fraktionsbildung und der Regelung von Entschädigungsfragen

Anlage 2 Stellungnahme der Regierung von Oberfranken zur Bildung der CSU-BA-Stadtratsfraktion

Anlage 3 Schreiben Oberbürgermeister Starke vom 24.09.2022 an Die FRAKTION

Verteiler:



Regierung von Oberfranken, Postfach 110165, 95420 Bayreuth

E-Mail
Stadt Bamberg
Postfach 110323
96031 Bamberg

ROF-SG12-1416-2-228-17
Stefan Lingrön
(0921) 604-1350
(0921) 604-41258
K 105
Stefan.Lingroen@reg-ofr.bayern.de

Ihr Zeichen
Datum Ihrer Nachricht

Unser Zeichen
Ansprechpartner
Telefon
Telefax
Zimmer
E-Mail

05.10.2022

Datum

Gemeindeordnung; Ihre Anfrage vom 23.08.2022

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 24.08.2022, welches wir aufgrund der Urlaubszeit leider erst jetzt beantworten können. Nach Prüfung der Fragen können wir Ihnen Folgendes mitteilen:

Wie schon früher ausgeführt, handelt es sich nach Ansicht des BayVGH vom 09.03.1988 (BayVBl. 1988, 432) und Teilen der Literatur (vgl. dazu Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Online-Kommentar, Werkstand: 32. EL, Februar 2022, Art. 33, Rdn. 4 und 8) bei Fraktionen um keine öffentlich-rechtlichen, sondern um zivilrechtliche Vereinigungen. Trotz dieser zivilrechtlichen Natur müssen kommunalrechtlich bestimmte formale und materielle Voraussetzungen erfüllt sein, damit von einer Fraktion gesprochen werden kann (so Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Online-Kommentar, Werkstand: 32. EL, Februar 2022, Art. 33, Rdn. 4). Es werden vom Kommunalrecht daher nur solche Vereinigungen (inzident) anerkannt, die den von Rechtsprechung und Literatur entwickelten Voraussetzungen genügen (vgl. dazu auch Wachsmuth in Praxis der Kommunalverwaltung, PdK Bay B-1, Online-Kommentar, Stand: Juni 2021, Art. 33, Anm. 3.1.3.1 und 7.2). Zu diesen Voraussetzungen verweisen wir neben der zitierten Literatur auf unsere ausführliche Darstellung in unserem Schreiben an die Stadt Bamberg vom 19.05.2020 und die Gründe des Urteils des Bayerischen Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 05.05.2022.

Dienstgebäude
Ludwigstraße 20, 95444 Bayreuth

Telefon 0921 604-0
Telefax 0921 604-41258
E-Mail poststelle@reg-ofr.bayern.de
www.regierung.oberfranken.bayern.de

Besuchszeiten
Mo-Do 08:00 – 12:00 Uhr
13:00 – 15:30 Uhr
Fr 08:00 – 12:00 Uhr
oder nach Vereinbarung

StOK Bayern in Landshut
IBAN: DE04 7500 0000 0074 3015 15
BIC: MARKDEF1750
Deutsche Bundesbank Regensburg



Die (inzidente) kommunalrechtliche Anerkennung dieser zivilrechtlichen Vereinigungen als Fraktionen ist dabei u.E. unteilbar in dem Sinne, dass keine partielle Anerkennung in Bezug auf die Besetzung von Ausschüssen und eine - davon zu unterscheidende - Anerkennung in Bezug auf sonstige mit dem Fraktionsstatus verbundenen Vorteile und Rechte möglich ist. Die zu beurteilende zivilrechtliche Vereinigung ist kommunalrechtlich entweder mit allen Rechten und Pflichten als Fraktion (inzident) anzuerkennen oder ihr fehlt diese Eigenschaft in jeder Beziehung (Alles-oder-nichts-Prinzip).

Die gegenteilige Auffassung, die offenbar von Teilen des Stadtrats vertreten wird, findet – soweit ersichtlich – weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur eine Stütze. Sie wird dort nicht einmal diskutiert. U.E. ist sie im Interesse einer klaren Struktur des Gemeinderates als Voraussetzung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs (Art. 56 Abs. 2 GO) abzulehnen. Die in den bayerischen Kommunalgesetzen vorausgesetzten, aber nicht ausdrücklich geregelten Fraktionen dienen zudem (einzig) dazu, den Ablauf der Meinungsbildung im Gemeinderat oder in den Ausschüssen zu steuern und zu erleichtern (vgl. zum Ganzen Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Online-Kommentar, Werkstand: 32. EL, Februar 2022, Art. 33, Rdn. 4 und Wachsmuth in Praxis der Kommunalverwaltung, PdK Bay B-1, Online-Kommentar, Stand: Juni 2021, Art. 33, Anm. 3.1.3.1). Bei Einführung von "Fraktionen unterschiedlichen Rechts" könnten diese dem aber nicht mehr gerecht werden. Die "Fraktionen", in denen die Meinungsbildung vorbereitet wird (wofür diese von der Gemeinde im Gegenzug mit Sach- und Geldleistungen ausgestattet werden) und die ausschusswirksamen "Fraktionen", die die Entscheider für die Ausschüsse verbindlich vorschlagen, würden nicht mehr (zwingend) übereinstimmen. Die daraus resultierende Dysfunktionalität entzöge der Institution "Fraktion" ihre Berechtigung.

Der Fraktionsbegriff steht auch nicht zur Disposition durch Regelungen der Geschäftsordnung oder der Ortssatzung, da der in Rechtsprechung und Literatur entwickelte Fraktionsbegriff nach - soweit ersichtlich – unbestrittener Meinung maßgeblich für die Gemeindeordnung ist (vgl. z.B. Wachsmuth in Praxis der Kommunalverwaltung, PdK Bay B-1, Online-Kommentar, Stand: Juni 2021, Art. 33, Anm. 3.1.3.1). Regelungen in der Geschäftsordnung oder der Ortssatzung der Stadt Bamberg, die im Widerspruch zur Gemeindeordnung stünden, sind daher unzulässig (vgl. Wachsmuth in Praxis der Kommunalverwaltung, PdK Bay B-1, Online-Kommentar, Stand: Juni 2021, Art. 33, Anm. 3.1.3.1).

Hinsichtlich der weiteren Regelung von Entschädigungsfragen gegenüber Fraktionen und sonstigen Gliederungen des Stadtrates ist auszuführen, dass sich die Rechtsgrundlage dafür in Art. 56 Abs. 2 GO (dazu vgl. insb. Urteil des VGH München vom 03.12.2014, Az.: 4 N 14.2046) findet, wonach Gemeinden verpflichtet sind, für den ordnungsgemäßen Gang der Geschäfte zu sorgen. Hieraus ergibt sich das Recht der Gemeinde bzw. hier der Stadt Bamberg, die gemeindeinternen Verfahrensabläufe durch geeignete Maßnahmen zu unterstützen und zu beschleunigen. Eine Gemeinde bzw. Stadt kann daher den im Gemeinde- bzw. Stadtrat vertretenen Fraktionen und Gruppen Sach- und Geldleistungen (Fraktionszuwendungen) gewähren, um die notwendige Vorbereitung auf die Arbeit in den Ausschüssen und im Gemeinderat zu unterstützen (vgl. zum Ganzen Wachsmuth in Praxis der Kommunalverwaltung, PdK Bay B-1, Online-Kommentar, Stand: Februar 22, Art. 33, Anm. 3.1.3.3 und Urteil des VGH München vom 03.12.2014, Az.: 4 N 14.2046, Rn. 28f).

Welche Maßnahmen hierfür im Detail erforderlich sind bzw. für erforderlich angesehen werden, bestimmt die Gemeinde bzw. Stadt grundsätzlich nach eigenem Ermessen, wobei sie

einen weiten Ermessensspielraum hat, der allein durch das Willkürverbot begrenzt ist (vgl. Wachsmuth in Praxis der Kommunalverwaltung, PdK Bay B-1, Online-Kommentar, Stand: Juni 2021, Art. 56, Anm. 2). Die Regierung von Oberfranken wird daher auch keine Stellungnahme dazu abgeben, ob und wie die im Bamberger Stadtrat vertretenen Ausschussgemeinschaften und Wählergruppen mit Sach- und Geldleistungen zu bedenken sind. Unter Hinweis auf Rechtsprechung und Literatur lässt sich jedoch anmerken, dass auch Zuwendungen an Ratsgruppen ohne Fraktionsstatus als zulässig oder sogar als geboten angesehen werden, da der Bedarf entscheidend ist (vgl. dazu Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Online-Kommentar, Werkstand: 32. EL, Februar 2022, Art. 33, Rdn. 6a mit Verweis auf OVG Münster v. 18.6.2002, NVwZ-RR 2003, 59 und BVerwG, Urt. v. 5.7.2012 – 8 C 22/11). U.E. sind daher angemessene Sach- und Geldzuwendungen an die in Art. 33 GO ausdrücklich genannten bzw. geregelten Wählergruppen und Ausschussgemeinschaften für deren Beitrag zu einem ordnungsgemäßen Geschäftsgang und zur Vorbereitung der Arbeit in Ausschüssen und Gemeinderat jedenfalls nicht ausgeschlossen. Sach-Zuwendungen können auch in Form der unentgeltlichen Überlassung von Büroausstattungen bzw. Räumen geleistet werden (auch hierzu und zu weiteren Einzelheiten der Bemessung von Zuwendungen vgl. Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Online-Kommentar, Werkstand: 32. EL, Februar 2022, Art. 33, Rdn. 6a).

Zum Abschluss noch ein Hinweis: Bei den anstehenden Entscheidungen der Stadt Bamberg sollte darauf geachtet werden, dass es nicht zu Wertungswidersprüchen kommt. Wir stellen uns in diesem Zusammenhang daher die Frage, ob sich die in Ihrem Schreiben unter Ziffer 2 und 3 vorgenommenen Einschätzungen zur Funktion der Sprecher der Ausschussgemeinschaften nicht widersprechen, wenn diesen in puncto Aufwandsentschädigung ein anererkennungsfähiger Aufwand abgesprochen, in puncto zusätzliches Sitzungsgeld die Förderlichkeit für die Arbeit im Vollgremium unter Hinweis auf intensive Befassung mit bzw. Abstimmung von Tagesordnungspunkten aber bejaht wird. Wir raten dazu, dieses (eventuell nur scheinbare) Spannungsverhältnis aufzulösen.

Die weiteren an uns gerichteten Anfragen zur "CSU-BA-Stadtratsfraktion" vom 01.09.2022 und zur Gremienbesetzung in der Stadtratssitzung vom 20.09.2022 werden wir in den nächsten Tagen gesondert beantworten.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Helbig
Leitender Regierungsdirektor



Regierung von Oberfranken, Postfach 110165, 95420 Bayreuth

E-Mail
Stadt Bamberg
Postfach 110323
96031 Bamberg

ROF-SG12-1416-2-228-21
Stefan Lingrön
(0921) 604-1350
(0921) 604-41258
K 105
Stefan.Lingroen@reg-ofr.bayern.de

Ihr Zeichen
Datum Ihrer Nachricht

Unser Zeichen
Ansprechpartner
Telefon
Telefax
Zimmer
E-Mail

13.10.2022

Datum

Gemeindeordnung (GO); Ihre E-Mail vom 01.09.2022

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Hinterstein,

zu Ihrer E-Mail vom 01.09.2022 und dem darin übermittelten Schreiben der CSU-BA-Fraktion vom 30.08.2022 können wir Ihnen Folgendes mitteilen:

Wir stimmen Ihrer Auffassung zu, wonach das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 05.05.2022 im CSU-BA-Schreiben vom 30.09.2022 nicht zutreffend ausgelegt wird. Die Nennung der "Fraktion CSU-BA" mit einer Stärke von "elf Mitgliedern" in der Auflistung auf Seite 19 des Urteils stellt keine – wie auch immer geartete - Anerkennung der CSU-BA-Fraktion durch das Verwaltungsgericht dar. Die Auflistung dient allein der rechnerischen Herleitung und Begründung des ausgeurteilten Sitzes für die AfD-Gruppierung in den streitigen Ausschüssen unter der dahingestellten Annahme, dass alle anderen Fraktionen (mit Ausnahme des Zusammenschlusses der Stadträte von FW, BuB und FDP) anzuerkennen wären. Deutlich wird dies auf Seite 20 des Urteils unter Buchstabe bb), wo ausgeführt wird, dass für die Zuerkennung des einen Sitzes an die AfD-Gruppierung die rechtliche Bewertung aller anderen Fraktionen (außer dem Zusammenschluss der Stadträte von FW, BuB und FDP) nicht entscheidungserheblich ist. In einem obiter dictum folgen dann Anmerkungen zu rechtlichen Bedenken auch gegenüber der CSU-BA-Fraktion (Seite 20f des Urteils). Eine Entscheidung über

Dienstgebäude
Ludwigstraße 20, 95444 Bayreuth

Telefon 0921 604-0
Telefax 0921 604-41258
E-Mail poststelle@reg-ofr.bayern.de
www.regierung.oberfranken.bayern.de

Besuchszeiten
Mo-Do 08:00 – 12:00 Uhr
13:00 – 15:30 Uhr
Fr 08:00 – 12:00 Uhr
oder nach Vereinbarung

StOK Bayern in Landshut
IBAN: DE04 7500 0000 0074 3015 15
BIC: MARKDEF1750
Deutsche Bundesbank Regensburg



deren Fraktionsstatus ist damit weder im negativen noch im positiven Sinne verbunden.

Des Weiteren ist entgegen der im CSU-BA-Schreiben vom 30.08.2022 dargestellten Rechtsmeinung zum wiederholten Male zu betonen, dass Fraktionen trotz ihrer zivilrechtlichen Natur kommunalrechtlich bestimmte formale und materielle Voraussetzungen erfüllen müssen, damit von einer Fraktion gesprochen werden kann (so Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Online-Kommentar, Werkstand: 32. EL, Februar 2022, Art. 33, Rdn. 4). Es werden vom Kommunalrecht daher nur solche Vereinigungen (inzident) anerkannt, die den von Rechtsprechung und Literatur entwickelten Voraussetzungen genügen (vgl. dazu auch Wachsmuth in Praxis der Kommunalverwaltung, PdK Bay B-1, Online-Kommentar, Stand: Juni 2021, Art. 33, Anm. 3.1.3.1 und 7.2).

Dazu und zur Ablehnung eines aufgespaltenen Fraktionsbegriffs siehe unser jüngstes Schreiben vom 05.10.2022. Dort wurde auch schon ausgeführt, dass der Fraktionsbegriff nicht durch Regelungen der Geschäftsordnung oder der Ortssatzung abänderbar ist, da der in Rechtsprechung und Literatur entwickelte Fraktionsbegriff nach - soweit ersichtlich - unbestrittener Meinung maßgeblich für die Gemeindeordnung ist (vgl. z.B. Wachsmuth in Praxis der Kommunalverwaltung, PdK Bay B-1, Online-Kommentar, Stand: Juni 2021, Art. 33, Anm. 3.1.3.1). Regelungen in der Geschäftsordnung oder der Ortssatzung der Stadt Bamberg, die im Widerspruch zur Gemeindeordnung stünden, wären daher unzulässig (vgl. Wachsmuth in Praxis der Kommunalverwaltung, PdK Bay B-1, Online-Kommentar, Stand: Juni 2021, Art. 33, Anm. 3.1.3.1). Erst recht gilt dies für zivilrechtliche Regelungen, die sich Fraktionen und andere Zusammenschlüsse aus Mitgliedern des Stadtrates geben, da diese auf der Privatautonomie beruhenden Akte der Rechtssetzung aus Gründen der Kompetenzordnung keine Wirkung für das öffentliche Kommunalrecht haben können. Entgegen der Ausführungen im CSU-BA-Schreiben vom 30.08.2022 leitet sich eine solches Gestaltungsrecht für den Fraktionsbegriff auch nicht aus dem Grundsatz des freien Mandats (Art. 13 Abs. 2 BV) ab und wird auch nicht in den Entscheidungen des BayVGh vom 07.08.2020 (Az.: 4 CE 20.1442) und vom 07.12.2020 (Az.: 4 CE 20.2032) bestätigt. Die Zulässigkeit von Zusammenschlüssen jeglicher Art ergibt sich zwar tatsächlich daraus, dass das bayerische Kommunalrecht keine Vorschriften über die Fraktionsbildung enthält und dass es die Geschäftsordnungsautonomie der kommunalen Vertretungen anerkennt (Art. 45 GO) sowie aus dem Grundsatz des freien Mandats (vgl. z.B. Wachsmuth in Praxis der Kommunalverwaltung, PdK Bay B-1, Online-Kommentar, Stand: Juni 2021, Art. 33, Anm. 7.2 und Beschluss des VG Regensburg vom 20.01.2004, Az.: RN 3 E 03.02944, Rn. 32f sowie VGh München, Urteil vom 1. 3. 2000, Az.: 4 B 99.1172). Für die Anerkennung als Vollzusammenschluss zu einer Fraktion im kommunalrechtlichen Sinne wird aber dennoch stets gefordert, dass die schon mehrfach dargestellten formalen und materiellen Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. dazu unser Schreiben vom 05.10.2022 sowie exemplarisch Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Online-Kommentar, Werkstand: 32. EL, Februar 2022, Art. 33 GO, Rn. 4 und 7 sowie VGh München, Urteil vom 1. 3. 2000 - 4 B 99.1172 und auch der im CSU-BA-Schreiben zitierte Beschluss des VG Regensburg vom 20.01.2004, Az.: RN 3 E 03.02944, Rn. 32f).

Zur rechtlichen Qualifikation des Zusammenschlusses der CSU- und BA-Stadträte verweisen wir schließlich erneut auf unsere Ausführungen in unserem Schreiben an die Stadt

Bamberg vom 19.05.2020. Dort wurde das Hinzugehen von Frau Dr.-Redler zur CSU-Fraktion nicht als Fraktionsbeitritt, sondern als Gastverhältnis/ Hospitation qualifiziert, mit dem keine Veränderung der Stärkeverhältnisse des Bamberger Stadtrates im Sinne des Art. 33 GO verbunden ist. Aktuell wird diese Einschätzung noch dadurch bestätigt, dass der Zusammenschluss nach dem Briefkopf des Schreibens vom 30.08.2022 nun ausdrücklich unter der Bezeichnung "Christlich-Soziale Union, Bamberger Allianz, Fraktion des Bamberger Stadtrats" auftritt. Die Namensgebung belegt erneut, dass bei den Beteiligten die für den Vollzusammenschluss zur Fraktion geforderte Abkehr von bisherigen Positionen und/ oder Wählerschaft nicht gegeben ist.

Hinsichtlich der Ausführungen zu den Fraktionsbildungen im Stadtrat von München teilen wir ebenfalls Ihre Meinung aus der E-Mail vom 01.09.2022, dass daraus nichts für die Beurteilung der Fallkonstellation im Bamberger Stadtrat hergeleitet werden kann.

Für weitere Fragen stehen wir Ihnen selbstverständlich zur Verfügung. Außerdem werden wir Ihre Vorlage vom 21.09.2022 zur Gremienbesetzung in der Stadtratssitzung vom 20.09.2022 in den nächsten Tagen gesondert beantworten.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Helbig
Leitender Regierungsdirektor



STADT BAMBERG Postfach 11 03 23 96031 Bamberg

An die Fraktion
Bamberger Linke Liste -
Die PARTEI

Oberbürgermeister
Andreas Starke
Stadt Bamberg
Rathaus Maxplatz
Maximiliansplatz 3
96047 Bamberg

Datum
24.09.2022

Bildung von Fraktionen im Bamberger Stadtrat Antrag/ Stellungnahme „Die Fraktion“ vom 19.09.2022

Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit Email vom 19.09.2022 übermittelte „Die Fraktion“ einen ergänzenden Antrag bzw. eine Stellungnahme zur Frage der Fraktionsbildung sowie der Fraktionsentschädigung mit Bezugnahme auf die Vorlage der Verwaltung für die Stadtratsitzung am 20.09.2022. Der Antrag/die Stellungnahme liegt als **ANLAGE** bei.

Aufgrund der kurzen Vorlaufzeit, war eine Behandlung in der Sitzung am 20.09.2022 nicht mehr möglich.

Daher nimmt die Verwaltung zu diesem Schreiben hiermit ergänzend wie folgt Stellung:

1. Auch in Ansehung des Antrags/der Stellungnahme vom 19.09.2022 ist aus Sicht der Verwaltung festzustellen, dass weiterhin eine Anerkennungsfähigkeit des Fraktionszusammenschlusses von „Die Fraktion“ im Sinne des Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO nicht gegeben ist.

Dabei ist es nach Auffassung der Verwaltung unerheblich, dass die Gruppierung „BaLi“ für sich einen Sitz in den 16er-Senaten beanspruchen kann. Dies gilt eben gerade nicht für „Die Fraktion“. Die Ausführungen in der Stellungnahme zu einer sog. „herkömmlichen“ Fraktion sind dabei nicht geeignet, eine andere Entscheidung zu begründen, da sie offensichtlich von der falschen Auffassung ausgehen, dass ein Zusammenschluss von Personen zu einer Fraktion, welche nicht der gleichen Wählergruppe oder Partei angehören etwas „Neues“, im Sinne eines so bislang noch nicht durch Rechtsprechung und Literatur behandelten Vorganges sei. Dies ist nicht der Fall. Insofern darf auf die Ausführungen in der Verwaltungsvorlage für die Sitzung am 20.09.2022 verwiesen werden.

Es gilt weiterhin das Erfordernis von „Abkehr und Hinwendung“. Hierzu ist auch in der Stellungnahme von „Die Fraktion“ vom 19.09.2022 kein inhaltlich neuer Sachvortrag erfolgt.

Das Abstellen auf ein gemeinsames Programm mit dem Rückschluss, dass deshalb gleichsam analog der „großen“ Fraktionen eine gemeinsame Sacharbeit kommunalrechtlich anzuerkennen wäre, ist aus Verwaltungssicht ein Zirkelschluss, da das Erfordernis eines gemeinsamen Programmes nicht eine Fraktion im Sinne des Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO begründet, sondern lediglich ein zusätzliches Sacherfordernis darstellt.

Konstitutionell erforderlich ist nach hiesiger Rechtsauffassung vielmehr die Abkehr von den Wählerschaften, welche zu dem Sitz im Stadtrat verholten haben und die (gemeinsame) Hinwendung zu neuen Wählerschaften. Dies ist in der konkreten Konstellation „Die Fraktion“ nach Auffassung der Verwaltung weiterhin nicht erfüllt.

2. Zur Frage der Entschädigungsfähigkeit einer nicht im Sinne des Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO anerkennungsfähigen Fraktion darf ebenfalls auf die Ausführungen in der Verwaltungsvorlage für die Sitzung am 20.09.2022 verwiesen und hierauf Bezug genommen werden.

Die Verwaltung hat selbst darauf hingewiesen, dass zur Frage des Verhältnisses von Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO und Art. 56 Abs. 2 GO hier keine weiter- oder tiefergehende Literatur oder Rechtsprechung vorliegt. Daher hat die Verwaltung auch ausführlich zu dieser kommunalrechtlichen Frage Stellung genommen und versucht eine rechtliche Einschätzung dazu zu formulieren. Es liegt in der Natur jeder juristischen Diskussion, dass verschiedene Auffassungen vertreten werden können und eine „rechtliche Gewissheit“ oft erst nach dem Vorliegen entsprechender gerichtlicher Entscheidungen zu erlangen ist. Dies gilt auch für die formulierte Verwaltungsauffassung. Es wird aber als Aufgabe der Verwaltung gesehen, dem Stadtrat für dessen Entscheidungen, eine rechtlich begründete Empfehlung an die Hand zu geben, was vorliegend mit der Stellungnahme der Verwaltung für die Sitzung am 20.09.2022 sehr ausführlich geschehen ist. Keinesfalls darf jedenfalls aus Sicht der Verwaltung aus dem Fehlen einschlägiger Literatur und Rechtsprechung der (falsche) Schluss gezogen werden, dass infolgedessen eine völlige Entscheidungsfreiheit der Exekutive bei der Rechtsanwendung bestehe. Es ist vielmehr erforderlich, dass die Anwendung des geltenden Rechts, hier konkret des Kommunalrechts, nach den gegebenen juristischen Methoden und in Ansehung des Sinns und Zweck des Gesetzes, erfolgt.

Rechtlich unzutreffend ist es aus Verwaltungssicht, wenn in der Stellungnahme von „Die Fraktion“ von einer „neuen“, angeblich erst seit 2020 vorliegenden Konstellation gesprochen wird: Auch der Zusammenschluss zweier Gruppierungen (und nicht nur von einer Einzelperson zu einer anderen Fraktion) war bereits Gegenstand der kommunalrechtlichen Diskussion auch vor 2020. Diese Diskussion ist lediglich im Zusammenhang im Umgang mit den Ergebnissen der Kommunalwahl 2020 erneut geführt worden. Klarzustellen ist aber aus Sicht der Verwaltung, dass für den Zusammenschluss von in den Stadtrat gewählten Gruppen oder von Einzelstadtratsmitgliedern miteinander oder mit einer Gruppe nichts anders gilt, als für einen Fraktionswechsel. Zu keiner Zeit wurde eine selbst erklärte „Fraktion“ gleichsam automatisch als „ausschussberechtigt“ anerkannt. Einer solchen Rechtsauffassung wird ausdrücklich widersprochen.

Es gab aus Sicht der Verwaltung auch zu keiner Zeit „unterschiedliche Typen von Fraktionen“, sondern es verhielt sich nach geltendem Kommunalrecht bereits bislang so, dass sowohl für einen Fraktionswechsel, als auch für einen Zusammenschluss von Einzelpersonen oder von Gruppen immer „Abkehr“ und „Hinwendung“ erforderlich waren. Dies wurde durch die jüngere BayVGH-Rechtsprechung lediglich klarstellend herausgearbeitet (v.a. für den Fall von Zusammenschlüssen unmittelbar nach der Wahl). Es handelt sich aber um keine neue oder geänderte Rechtsprechung, sondern lediglich um eine Klarstellung. Insofern darf auch auf die Verwaltungsvorlage für die Sitzung am 24.06.2020 hingewiesen werden.

3. Abschließend bleibt aus Sicht der Verwaltung weiterhin der Hinweis, dass der Stadtrat entscheidungszuständiges Organ, sowohl für die Frage der Senats- und Ausschussbesetzung, als auch für die Regelungen der Ortssatzung ist. Mit der Verwaltungsvorlage für die Sitzung am 20.09.2022 wurde versucht, dem Stadtrat eine rechtlich begründete Entscheidungshilfe an die Hand zu geben. Entscheidungszuständig ist und bleibt der Stadtrat, der dabei naturgemäß auch von der Verwaltungsempfehlung abweichen kann, wobei ausdrücklich auf das Risiko einer rechtsaufsichtlichen Beanstandung und/oder gerichtlichen Kontrolle hinzuweisen ist.

Die Fraktionen, Ausschussgemeinschaften und Gruppierungen erhalten einen Abdruck dieses Schreibens zur Kenntnis.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Andreas Starke
Oberbürgermeister