



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Margarete Bause, Ludwig Hartmann, Jürgen Mistol, Thomas Gehring, Ulrike Gote, Verena Osgyan, Katharina Schulze, Dr. Sepp Dürr, Christine Kamm** und **Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

**zur Stärkung der kommunalen Demokratie I
Bildung und Besetzung kommunaler Ausschüsse und sonstiger kommunaler Gremien**

A) Problem

Bei der Bildung und Besetzung kommunaler Ausschüsse ist dem Stärkeverhältnis der im jeweiligen Kommunalgremium vertretenen Parteien und Wählergruppen Rechnung zu tragen. Die Kommunalgesetze schreiben aber kein bestimmtes Verfahren vor, durch das die angestrebte „Spiegelbildlichkeit“ erreicht werden soll. Die kommunalen Vertretungsorgane können daher das Verfahren durch Mehrheitsbeschlüsse in ihren Geschäftsordnungen selbst regeln. Durch die Anwendung des Verfahrens nach d’Hondt (Höchstzahlverfahren) sowie über die Festlegung der Ausschussgröße kann es zu massiven Verzerrungen der Spiegelbildlichkeit und zu extremen Benachteiligungen kleinerer Fraktionen und Gruppen kommen. Sofern es zur Überauf- rundung der Sitzanzahl einer Fraktion bei gleichzeitiger Unterrepräsentation einer anderen Fraktion kommt, hat der BayVGH in seiner Rechtsprechung seit 2004 die Anwendung des d’Hondt’schen Verfahrens bereits ausgeschlossen (Urteile vom 17. März 2004; Az.: 4 BV 03.1159 und 4 BV 03.117). Aufgrund der derzeitigen Freiheit in der Wahl der Ausschussgröße und des Besetzungsverfahrens besteht jedoch auch weiterhin die Gefahr, dass kleinere Gruppierungen ausgeschlossen oder benachteiligt werden können bzw. es auch zu Verzerrungen bei der Sitzzuteilung in den Ausschüssen kommt.

Die Kommunalgesetze sehen vor, dass sich kommunale Mandatsträgerinnen und Mandatsträger zu Ausschussgemeinschaften zusammenschließen können. Ungeklärt ist jedoch, ob nach geltendem Recht Ausschussgemeinschaften auch während der Wahlzeit neu gebildet werden können. In der Literatur wird teilweise vertreten, dass die nachträgliche Bildung von Ausschussgemeinschaften nur dann zuzulassen ist, wenn sich aus anderen Gründen das Stärkeverhältnis der im „Kommunalparlament“ vertretenden Parteien und Wählergruppen verändert hat, die eine Neubesetzung der Ausschüsse ohnehin erforderlich macht. Eine derartige Beschränkung ist aber weder sinnvoll noch begründbar, da Ausschussgemeinschaften stets unabhängig vom Stärkeverhältnis der übrigen Parteien und Wählergruppen gebildet werden und der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im Interesse des Minderheitenschutzes ohnehin relativiert wird. Ein Bedürfnis nach Bildung oder Umbildung von Ausschussgemeinschaften während der Wahlzeit kann völlig unabhängig von den Stärkeverhältnissen der übrigen Fraktionen und Gruppen entstehen. Daher erfordert der Grundsatz des freien Mandats, der auch für Mitglieder der kommunalen Vertretungsorgane anerkannt ist, dass die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger auch während der Wahlperiode Ausschussgemeinschaften

bilden, auflösen oder umbilden können, ohne dass dies auf Ausnahmefälle beschränkt wird. Die nachträgliche Bildung von Ausschussgemeinschaften wirkt sich notwendig auf die Zusammensetzung der Ausschüsse aus, da die Zusammenschlüsse gerade den Zweck verfolgen, gemeinsame Vertreter in die Ausschüsse zu entsenden, zumal das Gesetz durch die Anerkennung von Ausschussgemeinschaften die Mitarbeit der sonst in den Ausschüssen nicht vertretenen kleiner Gruppen oder Einzelpersonen in den Ausschüssen ermöglichen will, die nicht schon ohne Zusammenschluss einen Sitz in den Ausschüssen erhalten.

B) Lösung

In Art. 33 Abs. 1 Gemeindeordnung (GO), Art. 27 Abs. 2 Landkreisordnung (LKrO), Art. 26 Abs. 2 Bezirksordnung (BezO) werden die Verfahren Hare/Niemeyer oder Sainte-Laguë/Schepers gesetzlich festgeschrieben, um den Spiegelbildlichkeitsprinzip deutlich gerechter zu werden. Für die Festlegung der Ausschussgröße wird ein Optimierungsgebot hinsichtlich der größtmöglichen Spiegelbildlichkeit eingeführt.

In den Kommunalgesetzen wird ausdrücklich bestimmt, dass auch während der Wahlzeit eintretende Bildungen oder Umbildungen von Ausschussgemeinschaften auszugleichen sind. Damit wird inzident klargestellt, dass die nachträgliche Bildung und Umbildung von Ausschussgemeinschaften zulässig ist. Dazu werden Art. 33 GO, Art. 27 und 29 LKrO sowie Art. 26 und 28 BezO geändert.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

Keine

Gesetzentwurf

zur Stärkung der kommunalen Demokratie I

Bildung und Besetzung kommunaler Ausschüsse und sonstiger kommunaler Gremien

§ 1

Änderung der Gemeindeordnung

Art. 33 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796, BayRS 2020-1-1-I), zuletzt geändert durch Art. 65 des Gesetzes vom 24. Juli 2012 (GVBl. S. 366) wird wie folgt geändert:

1. Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Es werden folgende neue Sätze 3 und 4 eingefügt:

³Bei der Verteilung der Ausschusssitze sind die Verfahren Hare/Niemeyer oder Sainte-Laguë/Schepers anzuwenden. ⁴Bei der Festlegung der Ausschussgröße sind die Auswirkungen auf das Gebot der Spiegelbildlichkeit zu beachten.“
 - b) Die bisherigen Sätze 3 bis 5 werden Sätze 5 bis 7.
2. Es wird folgender neuer Abs. 2 eingefügt:

„(2) ¹Während der Wahlzeit im Gemeinderat eintretende Änderungen des Stärkeverhältnisses der Parteien und Wählergruppen sowie Umbildungen oder Neubildungen von Zusammenschlüssen im Sinne von Abs. 1 Satz 7 sind auszugleichen. ²Scheidet ein Mitglied aus der von ihm vertretenen Partei oder Wählergruppe aus, so verliert er seinen Sitz im Ausschuss. ³Der Sitz ist auf Vorschlag der Partei oder Wählergruppe neu zu besetzen.“
3. Der bisherige Abs. 2 wird Abs. 3.

§ 2

Änderung der Landkreisordnung

Die Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreisordnung – LKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 826, BayRS 2020-3-1-I), zuletzt geändert durch Art. 65 des Gesetzes vom 24. Juli 2012 (GVBl. S. 366), wird wie folgt geändert:

1. Art. 27 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 2 wird wie folgt geändert:

- aa) Es wird folgender neuer Satz 3 eingefügt:

„³Bei der Verteilung der Ausschusssitze sind die Verfahren Hare/Niemeyer oder Sainte-Laguë/Schepers anzuwenden.“

- bb) Die bisherigen Sätze 3 bis 5 werden Sätze 4 bis 6.

- b) Abs. 3 wird wie folgt geändert:

- aa) In Satz 1 werden nach den Worten „Parteien und Wählergruppen“ die Worte „sowie Umbildungen oder Neubildungen von Zusammenschlüssen im Sinne von Abs. 2 Satz 6“ eingefügt.

- bb) Es wird folgender Satz 3 angefügt:

„³Der Sitz ist auf Vorschlag der Partei oder Wählergruppe neu zu besetzen.“

2. Dem Art. 29 Abs. 1 wird folgender Satz 4 angefügt:

„⁴Bei der Festlegung der Ausschussgröße sind die Auswirkungen auf das Gebot der Spiegelbildlichkeit zu beachten.“

§ 3

Änderung der Bezirksordnung

Die Bezirksordnung für den Freistaat Bayern (Bezirksordnung – BezO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 850, BayRS 2020-4-2-I), zuletzt geändert durch Art. 65 des Gesetzes vom 24. Juli 2012 (GVBl. S. 366), wird wie folgt geändert:

1. Art. 26 wird wie folgt geändert:

- a) Abs. 2 wird wie folgt geändert:

- aa) Es wird folgender neuer Satz 3 eingefügt:

„³Bei der Verteilung der Ausschusssitze sind die Verfahren Hare/Niemeyer oder Sainte-Laguë/Schepers anzuwenden.“

- bb) Die bisherigen Sätze 3 bis 5 werden Sätze 4 bis 6.

- b) In Abs. 3 Satz 1 werden nach den Worten „Parteien und Wählergruppen“ die Worte „sowie Umbildung oder Neubildung von Zusammenschlüssen im Sinne von Abs. 2 Satz 6“ eingefügt.

2. Dem Art. 28 Abs. 1 wird folgender Satz 4 angefügt:

„⁴Bei der Festlegung der Ausschussgröße sind die Auswirkungen auf das Gebot der Spiegelbildlichkeit zu beachten.“

§ 4**Änderung der Verwaltungsgemeinschaftsordnung**

In Art. 6 Abs. 2 Satz 5 der Verwaltungsgemeinschaftsordnung für den Freistaat Bayern (Verwaltungsgemeinschaftsordnung – VGemO) (BayRS 2020-2-1-I), zuletzt geändert durch § 17 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (GVBl S. 689), werden die Worte „Art. 33 Abs. 1 Sätze 2 bis 5 der Gemeindeordnung (GO)“ durch die Worte „Art. 33 Abs. 1 Sätze 2 bis 7 der Gemeindeordnung (GO)“ ersetzt.

§ 5**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:**Zu § 1 Nr. 1, § 2 Nrn. 1a und 2, § 3 Nrn. 1a und 2:**

Die Sitzverteilung der kommunalen Beschlussgremien erfolgte in Bayern bei den Kommunalwahlen 2014 erstmals nach dem Proporzverfahren Hare/Niemeyer. Zuvor galt das Höchstzahlverfahren nach d'Hondt, das kleinere Parteien und Wählergruppen gegenüber größeren benachteiligt. Analog zur Sitzverteilung in den jeweiligen Beschlussgremien soll auch bei der Bildung und Besetzung kommunaler Ausschüsse dem Stärkeverhältnis der im jeweiligen Kommunalgremium vertretenen Partei und Wählergruppe Rechnung getragen werden. Andernfalls führt es zu einer massiven Verzerrung der Spiegelbildlichkeit zum Nachteil der kleineren Fraktionen und verstößt gegen die Vorgabe, dass die Ausschüsse ein verkleinertes Abbild des Gremiums darstellen sollen.

Zu § 1 Nr. 2:

Schon bisher war in Rechtsprechung und Literatur anerkannt, dass während der Wahlzeit eintretende Änderungen des Stärkeverhältnisses im Gemeinderat in analoger Anwendung des Art. 27 Abs. 3 Landkreis-

ordnung (LKrO) auszugleichen sind und aus einer Fraktion ausscheidende Mitglieder ihre Ausschüsse verlieren. Insoweit hat die Gesetzesänderung lediglich klarstellenden Charakter. Weiterhin wird die bisher in Rechtsprechung und Literatur noch nicht abschließend geklärte Frage, ob Ausschussgemeinschaften auch während der Wahlzeit gebildet werden können und dadurch eintretende Änderungen auszugleichen sind, positiv entschieden. Nach der Neuregelung sind während der Wahlzeit eintretende Umbildungen oder Neubildungen von Ausschussgemeinschaften auszugleichen. Dadurch wird inzident klargestellt, dass die nachträgliche Bildung rechtlich zulässig ist. Die Gesetzesänderung trägt dem Grundsatz des freien Mandats Rechnung, der auch für Mitglieder des Gemeinderats anerkannt ist. Danach muss es den Mandatsträgern möglich sein, erst im Laufe der Wahlzeit die Entscheidung für die Zusammenarbeit in Form einer Ausschussgemeinschaft zu treffen und bestehende Ausschussgemeinschaften aufzulösen oder umzubilden. Außerdem will das Gesetz durch die Anerkennung von Ausschussgemeinschaften die Mitarbeit sonst in den Ausschüssen nicht vertretener kleiner Gruppen oder Einzelpersonen in den Ausschüssen ermöglichen, die nicht schon ohne Zusammenschluss einen Sitz in den Ausschüssen erhalten. Dies muss auch bei der Um- und Neubildung während der Wahlzeit gewährleistet sein.

Zu § 2 Nr. 1b, § 3 Nr. 1b:

Durch die Änderung wird klargestellt, dass auch auf Landkreis- und Bezirksebene die nachträgliche Um- oder Neubildung von Ausschussgemeinschaften möglich und auszugleichen ist. Insbesondere wird auf die Begründung zu § 1 Nr. 2 verwiesen.

Zu § 4:

Die Anpassung der Verwaltungsgemeinschaftsordnung (VGemO) ist eine bloße redaktionelle Folgeänderung.

Zu § 5:

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.