

**Stadt Troisdorf**  
Der Bürgermeister  
Az: I/Col/RB

Datum: 09.06.2021

**Vorlage, DS-Nr. 2021/0840**

öffentlich

<b>Beratungsfolge</b>	<b>Sitzung am:</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>	<b>Enth.</b>
Rat	22.06.2021			

**Betreff:** Neubildung einer Fraktion und daraus folgende Auswirkungen  
hier: Antrag der Fraktion Volksabstimmung vom 08. Juni 2021

**Beschlussentwurf:**  
- nach Beratung -

**Auswirkungen auf den Haushalt:**

Finanzielle Auswirkungen: Ja (hinsichtlich der Fraktionszuwendungen)

**Sachdarstellung:**

Am 27.5.2021 haben die Ratsmitglieder Stefan Reh und Ralf-Udo Rothe gegenüber dem Bürgermeister die Bildung einer neuen Fraktion „Volksabstimmung“ angezeigt. Zur ordnungsgemäßen Prüfung der Fraktionsneubildung wurden daraufhin seitens der Verwaltung weitere Unterlagen angefordert, die bis zum 7.6.2021 nachgereicht wurden. Demnach sind die Mindestanforderungen für die Bildung einer neuen Fraktion erfüllt, so dass diese anzuerkennen ist.

Mit Schreiben vom 8.6.2021 (siehe **Anlage 1**) hat die neu gebildete Fraktion „Volksabstimmung“ um Änderungen in der Ausschussbesetzung gebeten und beantragt, in den benannten Ausschüssen zukünftig auch mit einem stimmberechtigten Mitglied vertreten zu sein.

### Grundsätzliches:

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gilt grundsätzlich, dass bei der Zusammensetzung der Ausschüsse das **politische Meinungs- und Kräftespektrum** des Rates zu beachten ist. Dies leitet sich daraus ab, dass der Gemeinderat nach Art. 28 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz das Gemeindevolk repräsentiert. Dies muss auch in den Ausschüssen des Rates nachvollziehbar sein, sodass diese als verkleinerte Abbilder des Plenums dessen Zusammensetzung widerspiegeln muss. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) begründet dies zusätzlich mit der Vorverlagerung der Arbeit vom Plenum des Rates in die Ausschüsse. Wie die Rechtsprechung zur Frage der Erforderlichkeit von Ausschussgrößen allerdings zeigt, ist aus dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gerade kein Anspruch darauf abzuleiten, dass jede Fraktion mit einem stimmberechtigten Mitglied in jedem Ausschuss vertreten sein muss.

Diese Grundsätze bezogen sich nach der bisherigen obergerichtlichen Rechtsprechung vor allem auf die Spiegelbildlichkeit eines Ausschusses zu Beginn einer Wahlperiode. Aber auch bei Veränderungen der Stärkeverhältnisse im Laufe einer Wahlperiode ist darauf zu achten, dass die Kräfteverhältnisse in den Ausschüssen weiterhin mit denen im Rat übereinstimmen.

Die Rechtsprechung geht allerdings auch dahin, dass auch während der Wahlperiode auftretende Veränderungen der Kräftekonstellation zu berücksichtigen sind. Allerdings müssen nicht alle Veränderungen der Kräfteverhältnisse im Rat auch in den Ausschüssen nachvollzogen werden; das OVG NRW zum Beispiel spricht davon, dass diese Veränderungen „wesentlich“ sein müssen. Allerdings gilt auch: Abweichungen vom Spiegelbildlichkeitsgrundsatz sind trotz wesentlicher Änderungen in den Kräfteverhältnissen auch dann zulässig, wenn sie durch entsprechend „gewichtiges kollidierendes Verfassungsrecht – etwa mit Blick auf die Funktionsfähigkeit der Gemeindegremien und die Effektivität der Gremienarbeit – gerechtfertigt sind“.

Zur Frage der wesentlichen Veränderung des politischen Meinungs- und Kräftespektrums ist auf jeden Fall anerkannt, dass eine Veränderung der Kräfteverhältnisse dann wesentlich ist, wenn die bisherige Mehrheit im Rat verloren geht und sich das politische Gewicht dadurch grundlegend ändert. Findet sich eine solche Änderung der Mehrheitsverhältnisse im Rat nicht auch in den Ausschüssen wieder, ist eine ordnungsgemäße Arbeit der Ausschüsse im Sinne des Rates nicht mehr gewährleistet.

Deckungsgleich dazu ist allgemein anerkannt, dass eine Anpassung der Ausschussbesetzungen dann nicht zwingend erforderlich ist, wenn nach wie vor die Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen die Mehrheitsverhältnisse im Rat widerspiegeln. Dies gilt zum Beispiel in den Fällen, in denen ein Ratsmitglied eine Fraktion verlässt (oder einer anderen Fraktion beitrifft), ohne dass sich dadurch die Mehrheitsverhältnisse verändern.

In der Rechtsprechung jedoch nicht eindeutig geklärt ist der Fall, dass eine neue Ratsfraktion, die in der laufenden Ratsperiode gegründet wird, ohne dass sich dadurch die bestehenden Mehrheitsverhältnisse ändern. In einer Entscheidung vom 30.10.2017 – 15 B 1286/16 - hatte das OVG NRW einen Beschluss gefasst im

Zusammenhang mit der Gründung einer neuen Fraktion. In der Begründung des Beschlusses steht aber die mit der Neugründung der Fraktion verbundene Änderung der Mehrheitsverhältnisse im Vordergrund. Inwieweit alleine die Neugründung einer Fraktion, die gerade *nicht* mit einer Änderung der Mehrheitsverhältnisse einhergeht, ebenfalls als „wesentlich“ anzusehen ist, bleibt offen.

Letztlich muss der Rat prüfen, ob die Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen das politische Kräfteverhältnis im Rat noch angemessen widerspiegeln.

Bestandsaufnahme im Troisdorfer Rat und seinen Ausschüssen  
zu Beginn der Ratsperiode:

**Im Rat der Stadt Troisdorf** hatten sich im Zeitpunkt der Bildung der Ausschüsse nach der Kommunalwahl insgesamt 6 Fraktionen gebildet:

CDU-Fraktion mit 19 Mitgliedern  
SPD-Fraktion mit 13 Mitgliedern  
GRÜNE-Fraktion mit 9 Mitgliedern  
FDP-Fraktion mit 2 Mitgliedern  
LINKE-Fraktion mit 2 Mitgliedern  
Fraktion DIE FRAKTION mit 2 Mitgliedern

3 Ratsmitglieder hatten sich keiner Fraktion angeschlossen. Zusammen mit dem Bürgermeister hatte der Rat der Stadt Troisdorf damit insgesamt 51 Mitgliedern.

Für eine Mehrheit im Rat sind 26 Stimmen notwendig. Zu Beginn der Ratsperiode hatten die SPD-Fraktion und die GRÜNE-Fraktion eine Kooperation vereinbart (= 22 Stimmen). **Eindeutig definierte Mehrheitsverhältnisse existieren in Troisdorf insoweit nicht.** Um Mehrheiten zu erhalten, sind die Kooperationspartner auf die Stimmen von mindestens weiteren 4 Ratsmitgliedern bzw. 2 weiteren Fraktionen angewiesen; in der Praxis kamen diese überwiegend von der LINKE-Fraktion und der Fraktion DIE FRAKTION.

Aus der **Anlage 2** dieser Vorlage sind die aus der konstituierenden Sitzung des Rates hervorgegangenen Ausschüsse und deren Sitzverteilung gemäß § 50 Absatz 3 GO ersichtlich. Daraus ergibt sich, dass die Kooperationspartner in den Ausschüssen mit 22 Mitgliedern (HFA) bzw. 17 Mitgliedern jeweils 2 weitere Stimmen für eine Ausschussmehrheit benötigen; in den Ausschüssen mit 21 Mitgliedern ist jeweils 1 zusätzliche Stimme nötig.

Änderungen im Troisdorfer Rat und seinen Ausschüssen  
nach Bildung einer zusätzlichen Fraktion mit 2 Mitgliedern:

Nach Bildung einer zusätzlichen Fraktion mit 2 Mitgliedern haben sich **im Rat der Stadt Troisdorf** insgesamt 7 Fraktionen gebildet; es existieren nunmehr insbesondere 4 kleine Fraktionen mit je 2 Mitgliedern. Ein Ratsmitglied hat sich keiner Fraktion angeschlossen.

Für eine Mehrheit im Rat sind natürlich weiterhin 26 Stimmen notwendig. Neben den kooperierenden Fraktionen (SPD und GRÜNE) sind dafür weiterhin die Stimmen von mindestens 4 Ratsmitglieder bzw. 2 weiteren Fraktionen notwendig.

Aus der **Anlage 3** dieser Vorlage wäre die neue Sitzverteilung gemäß § 50 Absatz 3 GO bei Berücksichtigung der neuen Fraktion ersichtlich, wie diese in der konstituierenden Sitzung zu Beginn der Wahlperiode ausgesehen hätte und zu wessen Lasten dies bei einer Nachzeichnung nunmehr ginge.

Änderungen in den Mehrheitsverhältnissen ergäben sich bei Berücksichtigung der neuen Fraktion damit aber nur insoweit, als die kooperierenden Fraktionen (SPD und GRÜNE) in den Ausschüssen mit 21 Mitgliedern nun 2 weitere Stimmen benötigen würden gegenüber vorher nur 1 Stimme. Dies würde aber der Verteilung im Rat eher entsprechen als im bisherigen Zustand, ist aber nicht als wesentliche Änderung im Hinblick auf die veränderte Kräftekonstellation anzusehen. Bei den anderen Ausschussgrößen würden sich keinerlei Änderungen in den Mehrheitserfordernissen ergeben.

Wie bereits oben ausgeführt, ist keine obergerichtliche Rechtsprechung bekannt, die nur die Neubildung einer Fraktion ohne damit gleichzeitig verbundener Veränderung der Mehrheitsverhältnisse zum Gegenstand hat. Es ist damit gerichtlich nicht eindeutig geklärt, inwieweit eine solche Konstellation auch als wesentlich erachtet wird.

Andererseits hat es ein gewisses Gewicht, wenn durch eine Fraktionsbildung originäre Mitgliedschaftsrechte begründet werden. Dies ist insbesondere das Recht auf Abstimmung. Andererseits hat die neue Fraktion nach § 58 Absatz Satz 7 GO auf jeden Fall einen Anspruch auf ein beratendes Mitglied in jedem Ausschuss (Ausnahme: Jugendhilfeausschuss). Damit sind auch wichtige Rechte wie Anträge zur Aufnahme einer Angelegenheit auf die Tagesordnung und die Möglichkeit, politischen Einfluss durch beratende Mitglieder in Ausschüssen auszuüben, verbunden.

### Handlungsoptionen für den Rat der Stadt Troisdorf:

Der Rat muss nun abwägen, ob die Änderung wesentlich ist. In Troisdorf resultiert aus der Bildung der weiteren Fraktion keine Änderung der Mehrheitsverhältnisse. Allerdings gibt es nun eine zusätzliche Fraktion, die, hätte sie im Zeitpunkt der konstituierenden Sitzung schon bestanden, bei Beibehaltung der jetzigen Ausschussgrößen einen Anspruch auf ein stimmberechtigtes Mitglied hätte.

#### Option 1:

Wenn der Rat der Stadt Troisdorf maßgeblich darauf abstellt, dass sich durch die Bildung der neuen Ratsfraktion „Volksabstimmung“ keine wesentlichen Änderungen in den Mehrheitsverhältnissen ergeben, weil die Mehrheitsverhältnisse in den bisherigen Ausschüssen weiterhin die im jetzigen Rat der Stadt Troisdorf widerspiegeln, könnte er auf eine Neubesetzung der Ausschüsse verzichten. Die neue Fraktion „Volksabstimmung“ hätte als Fraktion lediglich das Recht, in allen Ausschüssen mit einem beratenden Mitglied vertreten zu sein (§ 58 Absatz 1 Satz 7 GO). Damit wäre vom Rat der Stadt Troisdorf der folgende Beschluss zu fassen:

„Nach Auffassung des Rates der Stadt Troisdorf unter Abwägung aller Umstände bewirkt die jetzige Neubildung der Fraktion „Volksabstimmung“ keine wesentliche Veränderung der Kräftekonstellation in der Zusammensetzung des Gemeinderates, die durch eine Anpassung der Ausschussbesetzungen nachvollzogen werden müssen.

Der Rat der Stadt Troisdorf bestellt ferner mit sofortiger Wirkung die im Schreiben der Fraktion „Volksabstimmung“ vom 8.6.2021 benannten Personen zu beratenden Mitglieder in den genannten Ausschüssen (außer Wahlprüfungsausschuss, da dieser nicht mehr tagen wird) gemäß § 58 Absatz 1 Satz 7 GO.“

#### Option 2:

Der Rat der Stadt Troisdorf könnte in seiner Abwägung aber auch maßgeblich darauf abstellen, dass die Bildung der neuen Fraktion für sich gesehen so gravierend ist, dass diese Änderung auch in den Ausschüssen nachzuvollziehen ist. Dies könnte der Rat der Stadt Troisdorf auf zwei Wegen erreichen:

##### A)

Bei einem einstimmigen Ratsbeschluss könnte in den betroffenen Ausschüssen ein bisheriges Ausschussmitglied abberufen und durch ein von der Fraktion „Volksabstimmung“ benanntes neues Mitglied ersetzt werden. Bei den Ausschüssen mit einer Größe von 17 Mitgliedern und auch beim Haupt- und Finanzausschuss mit 22 Mitgliedern (ohne Bürgermeister) wäre jeweils ein Mitglied der CDU-Fraktion abzuberufen, in den Ausschüssen mit einer Größe von 21 Mitgliedern wäre jeweils ein Mitglied der SPD-Fraktion abzuberufen (siehe **Anlage 3**).

B)

Kommt ein solcher einheitlicher Beschluss nicht zustande, könnten die entsprechenden Ausschüsse aufgelöst und anschließend neu gebildet und besetzt werden. **Das bedingt Entscheidungen zur**

- **Größe und Struktur der Ausschüsse**
- **Wahl der Ausschussmitglieder**
- **Wahl der Ausschussvorsitzenden und der Stellvertreter**
- **ggf. Benennung von Mitgliedern mit beratender Stimme von Fraktionen, die nicht in einem Ausschuss vertreten sind (§ 58 Abs. 1 S. 7 GO)**
- **ggf. Benennung von Ausschussmitgliedern gemäß § 58 Abs. 1 S. 11 GO**

Die vorgezeichneten Änderungen kommen in Teilen einer konstituierenden Sitzung nahe. Lediglich die Zugriffsrechte der Fraktionen auf die Ausschussvorsitzenden blieben konstant, weil es sich nicht um die ersatzlose Auflösung eines Ausschusses handelt.

Falls sich der Rat der Stadt Troisdorf für diese umfangreiche Auflösung und Neubildung und Besetzung der Ausschüsse entschließen würde, bedürfte dies umfangreiche Vorbereitungen durch das Ratsbüro. Für diesen Fall schlägt die Verwaltung vor, dies für die Ratssitzung Anfang September 2021 vorzubereiten. Der Rat der Stadt Troisdorf könnte schon jetzt den folgenden Grundsatzbeschluss fassen:

„Der Rat der Stadt Troisdorf beschließt die Auflösung aller Ausschüsse mit Ausnahme des Jugendhilfeausschusses und des Wahlprüfungsausschusses mit Ablauf des 7.9.2021 (Tag der nächsten turnusmäßigen Ratssitzung), um diese anschließend neu zu bilden.

Gleichzeitig wird die Verwaltung beauftragt, zur Ratssitzung am 7.9.2021 die Neubildung und Neubesetzung dieser Ausschüsse vorzubereiten und dem Rat der Stadt Troisdorf vorzulegen.

Der Rat der Stadt Troisdorf bestellt ferner mit sofortiger Wirkung bis zur Auflösung der Ausschüsse die im Schreiben der Fraktion „Volksabstimmung“ vom 8.6.2021 benannten Personen zu beratenden Mitglieder in den genannten Ausschüssen (außer Wahlprüfungsausschuss, da dieser nicht mehr tagen wird) gemäß § 58 Absatz 1 Satz 7 GO.“

---

Alexander Biber  
Bürgermeister