

**Titel:**

**Voraussetzungen für eine wirksame Fraktionsbildung in einer kommunalen Vertretungskörperschaft**

**Normenketten:**

VwGO § 43 Abs. 1, Abs. 2 S. 1, § 61 Nr. 2

BayGO Art. 33 Abs. 1, Abs. 3 S. 1, Art. 56 Abs. 2

**Leitsätze:**

**1. Wesentliche materielle Voraussetzung einer Fraktion in einer kommunalen Vertretungskörperschaft ist eine tatsächlich vorhandene politische Übereinstimmung auf kommunaler Ebene. (Rn. 35) (redaktioneller Leitsatz)**

**2. Ein Zusammenschluss von Stadtratsmitgliedern unterschiedlicher Wahlvorschläge zu einer Fraktion ist nur bei einer Abkehr von bisherigen Positionen und Wählerschaften und einer Hinwendung zu neuen politischen Überzeugungen zulässig. (Rn. 39) (redaktioneller Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Voraussetzungen für eine wirksame Fraktionsbildung, Ausschusswirksamkeit und Entschädigungsfähigkeit der Fraktion, einheitlicher Fraktionsbegriff, Ortssatzung der Beklagten, Geschäftsordnung für den Stadtrat der Beklagten, kommunalverfassungsrechtliche Feststellungsklage, Fraktionsstatus, Abkehrerfordernis, Ausschussbesetzung, Fraktionsbildung, Politische Übereinstimmung

**Tenor**

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe in Höhe von 110 v.H. des zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

**Tatbestand**

**1**

Die Beteiligten streiten über den Fraktionsstatus der Klägerin sowie die damit zusammenhängenden Rechtsfolgen.

**2**

Bei der Kommunalwahl am 15. März 2020 wurden über den Wahlvorschlag der ... („A“) ... und ... sowie über den Wahlvorschlag von Die PARTEI ... in den Stadtrat der Beklagten gewählt. Die konstituierende Sitzung des Stadtrats fand am 6. Mai 2020 statt. In einer weiteren Stadtratssitzung am 24. Juni 2020 stimmte der Stadtrat unter Tagesordnungspunkt 4 u.a. der Bildung einer Fraktion bestehend aus den drei Stadträten von „A“ und Die PARTEI zu. Unter Tagesordnungspunkt 7 beschloss er über die Besetzung der Ausschüsse, Zweckverbände, Aufsichtsräte und sonstigen Gremien des Stadtrats. Dabei entfiel keiner der Sitze in den Ausschüssen auf die beiden Stadträte der Alternative für Deutschland (AfD). Auf deren Klage hin verurteilte das Bayerische Verwaltungsgericht Bayreuth die Beklagte, ihnen einen Sitz in bestimmten Ausschüssen des Stadtrats der Beklagten zuzuerkennen (VG Bayreuth, U.v. 5.5.2022 – B 9 K 20.647 – juris). Begründet wurde diese mittlerweile rechtskräftige Entscheidung u.a. damit, dass bei der Berechnung der Verteilung der Ausschusssitze auf die im Stadtratsplenum vertretenen Parteien und Gruppierungen nicht alle im Stadtrat der Beklagten gebildeten Fraktionen für das nach Art. 33 Abs. 1 Satz 2 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) maßgebliche Stärkeverhältnis berücksichtigt werden könnten. Insbesondere scheide die Berücksichtigung der im Stadtrat der Beklagten zu Beginn der Wahlperiode gebildeten Fraktion der Stadträte von Freie Wähler (FW), ... („B“) und Freie Demokratische Partei (FDP) bei der Ausschussbesetzung aus. Weiter wies das Gericht darauf hin, dass die anderen, zu Beginn der Wahlperiode gebildeten gemeinsamen Fraktionen unterschiedlicher Parteien bzw.

Gruppierungen teilweise ebenso rechtlichen Bedenken begegneten und äußerte sich dabei auch zur Klägerin.

### 3

In der Sitzung des Stadtrats der Beklagten am 22. Februar 2022 legte ... sein Mandat nieder und ... rückte für Die PARTEI nach. Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 5. Mai 2022 sowie die sich daraus ergebenden Auswirkungen auf die Bildung von Fraktionen im Stadtrat der Beklagten wurden zunächst in dessen Sitzung am 29. Juni 2022 unter Tagesordnungspunkt 4 behandelt. In der Sitzung am 27. Juli 2022 beschloss der Stadtrat der Beklagten unter Tagesordnungspunkt 4 u.a. die Verwaltung zu beauftragen, die Zahlung der Entschädigungsleistungen an verschiedene Fraktionen, darunter auch die Klägerin, auszusetzen. Entsprechend könnten ab Eintritt der Rechtskraft des genannten Urteils keine Fraktionssitzungen gemäß § 3 Abs. 2 Buchst. b der Satzung der Beklagten zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts vom 5. April 2022 (Ortssatzung) mehr berücksichtigt werden.

### 4

Mit E-Mail vom 26. August 2022 übermittelte die Klägerin der Beklagten einen Fraktionsvertrag und eine erneute Fraktionsvereinbarung jeweils vom selben Tag. Demnach trägt der Zusammenschluss nunmehr den Namen ..., wobei im neu gestalteten Logo weiterhin die Gruppierungen „A“ und Die PARTEI genannt werden.

### 5

Mit Schreiben vom 19. September 2022 wandte sich die Klägerin an den Oberbürgermeister der Beklagten und beantragte die Anerkennung als entschädigungsfähige Fraktion im Stadtrat der Beklagten. Die argumentativen Belege für die Position der Verwaltung, dass es kein „aufgespaltenes“ Begriffsverständnis von Fraktionen geben könne, seien spärlich und unzureichend. Direkte Hinweise zur inhaltlichen Bedeutung einer Fraktion fänden sich in der Gemeindeordnung nicht. Nachvollziehbar sei jedoch, dass „sitzlosen“ Fraktionen, die nicht in ein kommunales Ordnungsgefüge eingebunden seien, keine Entschädigung gewährt werden könne. Allerdings handle es sich bei der von der Klägerin angezeigten Fraktion nicht um eine solche „sitzlose“ Fraktion, da sie über einen Sitz in jedem der Senate verfüge. Der Kern der Fraktionseigenschaft liege im gemeinsamen Programm, wodurch sie eine Einheit im kommunalen Ordnungsgefüge darstelle. Die Positionen würden in den Ratssitzungen ebenso durch einen (gemeinsamen) Sprecher dargestellt wie bei den übrigen (ausschusswirksamen) Fraktionen. Die vergleichbare Tätigkeit im Ordnungsgefüge des Stadtrats und der vergleichbare Aufwand müssten nach dem Gleichheitsgrundsatz in derselben Weise vergütet werden.

### 6

In seiner Sitzung am 20. September 2022 beschloss der Stadtrat der Beklagten unter Tagesordnungspunkt 2, die Verwaltung mit der Prüfung möglicher Erstattungsansprüche hinsichtlich gewährter Fraktions- und Aufsichtsratsentschädigungen zu beauftragen. Außerdem wurde eine Änderung der Ortssatzung dahingehend beschlossen, dass die Zahl der Stadtratsmitglieder in den Senaten der Beklagten von 12 auf 16 erhöht wurde. Der weitere Beschlussvorschlag der Verwaltung wurde in die zweite Lesung verwiesen.

### 7

Mit Schreiben vom 24. September 2022 antwortete die Beklagte auf das Schreiben der Klägerin vom 19. September 2022 dahingehend, dass der Fraktionszusammenschluss von ... nicht anerkennungsfähig im Sinne des Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO sei. Dabei sei es nach Auffassung der Verwaltung unerheblich, dass die Gruppierung „A“ für sich einen Sitz in den 16er-Senaten beanspruchen könne. Dies gelte eben gerade nicht für ... Die Ausführungen in der Stellungnahme seien nicht geeignet, eine andere Entscheidung zu begründen, da sie offensichtlich von der falschen Auffassung ausgingen, dass ein Zusammenschluss von Personen zu einer Fraktion, welche nicht der gleichen Wählergruppe oder Partei angehörten, etwas „Neues“ im Sinne eines so bislang noch nicht durch Rechtsprechung und Literatur behandelten Vorgangs sei.

### 8

In einer weiteren Stadtratssitzung am 26. Oktober 2024 hob der Stadtrat der Beklagten unter Tagesordnungspunkt 6 seinen Beschluss vom 24. Juni 2020 u.a. insoweit auf, als darin dem Fraktionszusammenschluss von „A“ und Die PARTEI zugestimmt worden war. Außerdem wurde u.a. eine Änderung des § 3 Abs. 2 Buchst. e Ortssatzung dahingehend, dass nun auch die Sprecherin/der Sprecher einer Ausschussgemeinschaft und die Sprecherin/der Sprecher der Wählergruppierungen mit Sitz in den Senaten oder gesetzlich vorgeschriebenen Ausschüssen ein Sitzungsgeld erhalten, sowie verschiedene

Änderungen in der Geschäftsordnung für den Stadtrat ... (Geschäftsordnung – GeschO) beschlossen. Weitere Änderungen der Ortssatzung wurden in die dritte Lesung verwiesen. In seiner Sitzung am 23. November 2024 beschloss der Stadtrat unter Tagesordnungspunkt 7 und unter Aufrechterhaltung und Ergänzung seiner bereits in den Vollsitzungen vom 20. September 2022 sowie 26. Oktober 2022 gefassten Änderungsbeschlüsse schließlich die Änderung des § 3 Abs. 2 Buchst. b Ortssatzung, wonach nun auch für Sitzungen der Ausschussgemeinschaften und Gruppierungen, sofern diese in den Senaten vertreten sind, ein Sitzungsgeld gewährt wird.

## 9

Mit Schriftsatz ihrer Bevollmächtigten vom 18. Mai 2023, eingegangen beim Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth am 27. Mai 2023, ließ die Klägerin Klage erheben und zuletzt beantragen, festzustellen, dass der Fraktionszusammenschluss der Fraktion „A“ und Die PARTEI seit Beginn der Wahlperiode wirksam besteht und die kommunalrechtlichen Folgen zu beachten sind.

## 10

Zur Begründung wurde im Wesentlichen vorgetragen, die Stadtverwaltung verkenne, dass es im Kern nicht um das Verteilungsverfahren in den Ausschüssen, sondern um die Aufhebung des Fraktionsstatus gehe. Dies habe nichts mit der Sitzzuteilung zu tun. Die Beklagte sei bereits vor dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 19. Oktober 2022 (4 BV 22.871) der Auffassung gewesen, der Fraktionszusammenschluss sei mangels inhaltlicher Abkehr von den vor dem Wahlkampf vertretenen Positionen nicht gegeben und die Entschädigungsleistungen seien auf dieser Grundlage zu entziehen. Mit Entziehung des Fraktionsstatus durch die Stadtverwaltung habe die Klägerin rechtliche Privilegien verloren. Ziel der Klage sei die kommunalrechtliche Berücksichtigung der Klägerin als Fraktion, das heißt, dass auf dieser Grundlage Entschädigungsleistungen für die Fraktionsarbeit zu leisten seien. Außerdem solle die dreiköpfige Fraktion als ausschusswirksam behandelt werden im Sinne von einer Berücksichtigung der Einheit der Stadträte bei der Sitzverteilung in den Senaten und Ausschüssen.

## 11

Der Aussage im Schreiben der Regierung von ... vom 19. Mai 2020, dass nach der Rechtsprechung Fraktionsbildungen aus dem Zusammenschluss verschiedener Wahlvorschläge ausdrücklich zulässig seien, sei zuzustimmen, da sie im Kern dem Wortlaut des § 9 Abs. 1 Satz 1 GeschO entspreche. Die hier genannten Voraussetzungen seien beim Zusammenschluss von „A“ und Die PARTEI eindeutig gegeben. Die gemeinsamen Ziele seien im Programmplan/Eckpunktepapier auch hinreichend konkretisiert. Mit dem Beschluss des Stadtrats vom 20. September 2022 entspreche die Beklagte scheinbar den im Urteil des Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 5. Mai 2022 (B 9 K 20.647) dargelegten Anforderungen. Demnach könnten Zusammenschlüsse von Räten, die durch Wechsel von Räten zu anderen Parteien/Gruppierungen oder durch Neubildung aus verschiedenen Parteien/Gruppierungen entstünden, nur dann einer Sitzverteilung zugrunde gelegt werden, wenn ein gemeinsames Sachprogramm bestehe und die Räte, die sich der neuen Gruppe zuwenden, von bisherigen Positionen abkehrten. Diese Voraussetzungen habe die Beklagte bei dem Zusammenschluss der Stadträte von „A“ und Die PARTEI als nicht gegeben angesehen. Dabei habe die Beklagte die vom Verwaltungsgericht formulierten Kriterien jedoch nicht so umgesetzt, wie es eigentlich intendiert gewesen sei. Nach Auffassung der Stadtverwaltung könne eine Entschädigungsfähigkeit nur auf Grundlage einer vorliegenden Ausschusswirksamkeit bestehen, die sie bei der Klägerin abgelehnt habe. Die Ablehnung der Fraktionsentschädigung durch Verwaltungsakt sei aber nicht durch einschlägige Gerichtsentscheidungen oder etwaige Literatur untermauert. Die Frage der Entschädigungsfähigkeit von erweiterten oder gar neuen Fraktionen sei im Urteil des Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 5. Mai 2022 (B 9 K 20.647) nicht behandelt worden.

## 12

Ferner sei die Auffassung, dass eine Abkehr von bisherigen Positionen und Wählerschaften erforderlich ist, abzulehnen. Denn dieses Erfordernis führe in Fällen wie dem hiesigen zu einem unbilligen Ergebnis mit einer der Wählerschaft kaum vermittelbaren Außenwirkung. Von der Klägerin zu verlangen, sich von alten Zielen abzuwenden, sei weder erforderlich noch sachdienlich. Inhaltlich verfolgten „A“ und Die PARTEI im Ergebnis die gleichen Ziele. Diese kämen im besagten Programmplan auch deutlich zum Ausdruck. Die bisherige Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs verkenne die veränderte Parteienlandschaft bei Wahlen und die daraus resultierenden neuen Anforderungen an Fraktionsbildungen. Im Kern werde im Urteil des Verwaltungsgerichts die Argumentation vorgebracht, dass es gefestigte

Rechtsprechung sei, dass beim Übertritt eines Ratsmitglieds zu einer neuen Fraktion die Abkehr von bisherigen Positionen und Wählerschaften belegt sein müsse. Die Folgerung, dass auch bei einem Zusammenschluss von zwei Gruppierungen eine solche Abkehr nachzuweisen sei, sei jedoch abzulehnen, da dieses Kriterium in der Rechtsprechung zunächst für Fälle entwickelt worden sei, in denen ein einzelnes Ratsmitglied aus einer Fraktion in eine andere Fraktion übertrete. Offen bleibe die Frage, welche Folgen dieser Vorgang für die neue Sitzverteilung habe. Dabei sei in der Rechtsprechung die Möglichkeit diskutiert worden, dass ein Übertritt nur zu dem Zweck erfolgen könne, der neuen Fraktion zusätzliche Stimmen zu verschaffen, ohne dass die Ziele der neuen Fraktion tatsächlich verfolgt würden. Hierbei würde es sich um einen missbräuchlichen Zusammenschluss nur zum Schein handeln. Dieser wäre zu Recht unzulässig, da die Absicht des Zusammenschlusses dann in einer Gesetzesumgehung läge. Diese durch die Rechtsprechung entwickelte und gefestigte Forderung diene letztlich dem Zweck, unbilligen Fraktionswechseln zu entgegen. Das Verwaltungsgericht Regensburg habe diesen Zweck in seinem Urteil vom 18. Februar 2009 (RN 3 K 08.01408) bestätigt. Ebenso gehe aus den Formulierungen hervor, dass diese nur eine allgemeine Verhinderungsklausel darstellten und Ausnahmen sehr wohl zulässig seien. Insofern entspreche das pauschale Verlangen einer Abkehr von alten Positionen dem Grundgedanken des Abkehrerfordernisses nicht. Bei dem Zusammenschluss von „A“ und Die PARTEI handle es sich nicht um einen rechtsmissbräuchlichen Zusammenschluss. Vielmehr sei der Zusammenschluss bereits auf der Grundlage der gemeinsam vorhandenen Positionen erfolgt und auch nicht, um die Ausschussbesetzung zu ändern.

### 13

Gegen die Auffassung des Verwaltungsgerichts sei einzuwenden, dass Anforderungen, die ggfs. bei einem Fraktionswechsel sinnvoll und notwendig seien, um die Position und die parlamentarische Willensbildung auf „klarer Linie“ und eindeutig zu halten, gerade nicht ohne Weiteres auf den Fall von Fraktionszusammenschlüssen übertragen werden könnten. Denn bei einem Fraktionswechsel erfolge eine Abwendung von einer gefestigten Position der Gruppierung, während bei einem Fraktionszusammenschluss nunmehr eine gemeinsame Linie aufbauend auf gemeinsamer Zusammenarbeit gefahren werde. Aus einem Fraktionszusammenschluss folge gerade nicht automatisch der Schluss, dass eine Abwendung von alten Positionen erfolge. Vielmehr sei eine Einzelfallbetrachtung vorzunehmen, inwieweit die Parteien/Wählergruppierungen bereits inhaltliche Übereinstimmungen aufwiesen, so dass eine Abkehr von jenen Übereinstimmungen keinen Sinn mache. Denn dann gehe es um die Verfolgung der politischen Schnittstellen, für welche eine Fraktion besser geeignet sei als die formale Betrachtung als zwei eigenständige Gruppierungen. Eine Forderung nach der Abkehr von bisherigen Positionen wäre in diesem Fall gleichbedeutend damit, dass sich die zusammenschließenden Räte von Inhalten abwenden müssten, die eine Grundvoraussetzung für den neuen Zusammenschluss seien. Dies sei definitionsgemäß nicht möglich. Es sei also strikt zwischen Fraktionszusammenschlüssen und -wechseln einzelner Stadträte zu differenzieren. Die Forderung nach einer Abwendung von bisherigen Positionen sei deshalb im Hinblick auf den Zusammenschluss von Gruppierungen mit weitreichenden gemeinsamen Inhalten nicht geeignet, einen unzulässigen rechtsmissbräuchlichen Zusammenschluss zu verhindern. Sie sei in diesen Fällen nicht sachgemäß, nicht erfüllbar und vor diesem Hintergrund auch nicht zu rechtfertigen. Insofern gelte es, die Prüfung eines gemeinsamen Programms und (nicht missbräuchlichen) Zusammenschlusses nicht über das Erfordernis einer Abwendung von bisherigen Positionen gerade bei inhaltlich nahen Parteien erfolgen zu lassen, sondern einen solchen Zusammenschluss dem Maßstab der dargelegten Gemeinsamkeiten (Schnittmenge) zu unterziehen.

### 14

Darüber hinaus sei jedenfalls nicht auszuschließen, dass – über Fraktionszusammenschlüsse hinaus – selbst bei Fraktionswechseln einzelner Stadträte – eine Abkehr von alten Positionen notwendig und sinnvoll begründet sei. Denn es sei denkbar, dass die Positionen einzelner Räte verschiedener Fraktionen derart nah beieinander seien, dass eine formelle Abkehr von Zielen wieder nicht sinnvoll sei. Umgekehrt sei es möglich, dass selbst innerhalb einer Gruppierung/Partei die Meinungspositionen stärker auseinander gingen, so dass hier wieder ein Partei-/Gruppierungswechsel geboten sei. Auch in diesem Fall erfolge bei Meinungsverschiedenheiten innerhalb einer Gruppierung keine Hinwendung zu neuen Zielen, sobald die Angelegenheit ausdiskutiert sei, vielmehr genüge bereits der noch vor der Wahl erstellte Programmplan bzw. das Wahlprogramm. Ferner sei anzudenken, dass ein Programm aufgrund der Komplexität politischer Prozesse in der Praxis nicht ohne Weiteres verfolgt werde, so dass das Erfordernis eines gemeinsamen Programmplans neben der Abkehr von alten Positionen weniger stark ins Gewicht falle. Fraktionswechsel

seien überdies Ausfluss des freien Mandats sowie der Meinungsfreiheit und müssten deshalb möglich sein. Auch könne es in der Praxis erforderlich sein, die Fraktion zu wechseln, wenn die Zusammenarbeit mit der eigenen Fraktion persönlich nicht funktioniere. Im Ergebnis lasse sich daher festhalten, dass „neue“ Kriterien für den Zusammenschluss von Fraktionen bzw. auch Ausnahmen für spezielle Fälle – sogar im Hinblick auf Fraktionswechsel einzelner Mitglieder – erforderlich seien. Jedenfalls sei im Zusammenhang mit dem Fraktionszusammenschluss das Erfordernis der Abkehr von alten Positionen fallen zu lassen. Eine Pauschalisierung, so wie sie jetzt betrieben werde, sei nicht zielführend.

## 15

Die Entschädigungsfähigkeit von Fraktionen müsse außerdem gerade dann bestehen, wenn ihnen die Ausschusswirksamkeit nicht zugesprochen werde. Die Beklagte habe den Antrag der Klägerin mit Antwort vom 24. September 2022 erneut abgelehnt, da keine neuen Argumente oder Erkenntnisse ersichtlich gewesen seien. Diese Antwort sei nicht logisch und verkenne die Stellung von Fraktionen allgemein und im Stadtrat, wo sie die Willensbildung gerade durch Zusammenarbeit und Kompromissfindung beschleunigen sollten. Noch wichtiger sei, dass die Fraktionsbildung eine adäquate Repräsentation der Bürger im Stadtratsgremium sicherstellen solle. Wenn man diese Fraktionszusammenschlüsse unterbinde und damit auch die Entschädigungsfähigkeit verneine, werde das Fraktionsprinzip verkannt und der Minderheitenschutz sowie ein korrekter, demokratischer und parlamentarischer Willensbildungsprozess unterbunden. Dies gelte insbesondere dann, wenn Ausschüsse verkleinerte, spiegelbildliche Abbildungen des gesamten Stadtrats sein sollten, die gleichermaßen auf die Beschleunigung der Willensbildung hinwirken sollten. Ferner würde der die „A“ oder Die PARTEI wählende Bürger hintergangen werden, wenn diese sich bei einem Fraktionszusammenschluss inhaltlich von ihren Zielen abwendeten. Denn damit werde dem Bürger auch die Aussage vermittelt, dass seine Anliegen, derentwegen er die Gruppierung/Partei gewählt habe, nun nicht mehr im Stadtrat und den dazugehörigen Gremien/Ausschüssen vertreten sei. Dies sei der Wählerschaft in der Praxis nicht zu vermitteln. Nicht berücksichtigt werde durch die Stadtverwaltung bzw. Rechtsprechung, dass sich der Fraktionsbegriff im Laufe der letzten Jahre massiv geändert habe. Dazu sei angemerkt, dass die „klassischen Parteien“ in den letzten Jahren grundsätzlich Wähler und Anhänger verloren hätten und die Gesellschaft dazu übergegangen sei, sich in kleineren Parteien zu organisieren. Damit einhergehend befänden sich die einzelnen Parteien/Wählergruppen heutzutage viel näher aneinander als dies noch vor einigen Jahren der Fall gewesen sei. Dies bedeute, dass die „klassischen Parteien“ heute viel weniger Wähler repräsentierten und damit der breite Konsens der Gesellschaft viel weniger Berücksichtigung finde. Dieses gesellschaftliche Verständnis und die Entwicklung der letzten Jahrzehnte würden missachtet, wenn die Beklagte eine inhaltliche Neupositionierung verlange. Dazu würden die Artikulation von (gemeinsamen) Interessen sowie die Herstellung von Öffentlichkeit durch die Organisations- und Bündelungsleistungen der Fraktionen erfüllt. Hinzu komme die politische Kontrolle, die gerade nur durch eine wirksame Organisations- und Bündelungsleistung der Fraktionen sichergestellt werden könne. Damit müsse es diesen auch freistehen, ihre generelle politische Richtung vorzugeben. Gleichmaßen sei zu betonen, dass der einzelne Stadtrat ohne die fraktionsinternen arbeitsteiligen Strukturen häufig gar nicht verantwortungsvoll entscheiden könne. Zum anderen sei zu betonen, dass die Arbeit – insbesondere in den Ausschüssen – umso effektiver ablaufe, je weiter die Positionen vorgeklärt seien. Außerdem komme hinzu, dass die Entscheidungen verlässlicher kalkulierbar würden. All dies Sorge für eine ausreichende demokratische Legitimation, was bereits verfassungsrechtlich geboten sei. Durch die Anerkennung als Fraktion sei die Fraktionszusammenarbeit entschädigungsfähig, was eine finanziell unterstützte Fraktionsarbeit ermögliche. Ferner leiste die Klägerin dieselbe Fraktionsarbeit wie andere Fraktionen. Es wäre also verfehlt, dies nicht anzuerkennen. Gleiches gelte, wenn die Fraktion an sich nicht ausschussfähig sei. § 9 GeschO stütze diese Auffassung, da als einzige Voraussetzung die Erreichung gemeinsamer Ziele genannt sei. Nicht genannt seien Fraktionsbeitritte oder -wechsel. Damit ergebe sich bereits aus der Geschäftsordnung, dass zwischen den Zusammenschlüssen zu einer Fraktion und Beitritten oder Wechseln von Fraktionsmitgliedern zu differenzieren sei. Denn bei dem Zusammenschluss zu einer Fraktion werde eine „neue“ Struktur geschaffen (ähnlich wie bei der Gründung eines neuen Vereins), wohingegen der Beitritt oder der Wechsel zu einer bestehenden Fraktion (analog zum Beitritt zu einem bestehenden Verein) keine Veränderung in der Programmatik der Fraktion zur Folge habe. Der Zusammenschluss sei ein rein formaler Vorgang, der unabhängig von möglichen Mehrheitsverhältnissen im Stadtrat hinsichtlich einer Regierungsfähigkeit zu gewähren sei und eine gerechte Berücksichtigung der Wählerstimmen ermögliche. „A“ und Die PARTEI hätten sich wirksam zu einer Fraktion zusammengeschlossen. Sie hätten ihre gemeinsame Position in ihrem Programmplan kundgetan. Die an

das Bestehen der Fraktionszugehörigkeit geknüpften Auswirkungen seien somit unmittelbar von der Beklagten zu beachten. Überdies sei darauf hingewiesen, dass im Programmplan/Eckpunkteplan von „A“ und Die PARTEI nicht nur von einem „kleinen gemeinsamen Nenner“ die Rede sei, sondern von einem „großen gemeinsamen Nenner“ gesprochen werden könne. Dies ergebe sich unmittelbar aus der politisch-inhaltlichen Nähe der beiden Wählergruppierungen/Parteien. Die Ziele von „A“ und Die PARTEI seien auf theoretischer Basis (Fraktionsvereinbarung/Programmplan) sowie auf Ebene der praktischen Umsetzung deckungsgleich. Daher sei das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 5. Mai 2022 (B 9 K 20.647) für den spezifischen Fall nicht einschlägig. In diesem Urteil sei lediglich eine Wertung hinsichtlich des Zusammenschlusses von FW, „B“ und FDP getroffen worden. Daraus erwachse allerdings nicht zwangsläufig der Schluss, dass dies auf andere Fraktionszusammenschlüsse zu übertragen sei.

#### **16**

Im Zusammenhang mit der Frage der Entschädigungsfähigkeit von Fraktionen seien solche Aufwendungen zu berücksichtigen, die mit der Fraktionsarbeit unmittelbar verbunden seien. Zwar erwachse aus derartigen Zahlungen regelmäßig kein Anspruch, allerdings aber ein Anspruch auf sachgerechte und ermessensfehlerfreie Verteilung, soweit diese gewährt würden. Für die Frage der Entschädigungsfähigkeit sei auf das Bestehen einer Fraktion im kommunalrechtlichen Sinn abzustellen. Festzuhalten sei, dass die Positionen von „A“ und Die PARTEI derart deckungsgleich seien, dass eine Abwendung von alten Zielen nicht sachdienlich sei und nicht von der Beklagten verlangt werden könne. Die beiden Parteien hätten ihre (gemeinsame) Position in einem Programmplan hinreichend nach außen zum Verständnis gegeben. Vor diesem Hintergrund sei die Beklagte dazu verpflichtet, den Fraktionsstatus der Klägerin anzuerkennen und die sich daraus unmittelbar ergebenden kommunalrechtlichen Folgen zu beachten.

#### **17**

Die Beklagte beantragte mit Schriftsatz vom 3. Juli 2023, die Klage abzuweisen.

#### **18**

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, die Klage sei bereits unzulässig. Das erforderliche berechnete Feststellungsinteresse sei weder im Ansatz dargelegt worden noch ersichtlich. Es sei nicht erkennbar, weshalb vorliegend eine Abweichung vom Subsidiaritätsgrundsatz des § 43 Abs. 2 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) gelten solle. Die Klage sei insoweit nicht statthaft. Es sei Sache der Klägerin, darzulegen, welche kommunalrechtlichen Folgen sie konkret dem Grunde nach und unter Angabe dezidiert Bezifferung von der Beklagten herbeigeführt wissen wollte. Die Geltendmachung eines „Sitzanspruchs“ für einen Ausschusssitz im Sinne des Art. 33 Abs. 1 Satz 1 GO komme vorliegend nicht als statthaftes Klageziel in Betracht. Die „A“ als Zweiergruppierung habe bereits einen Sitz in den städtischen Senaten inne bzw. habe ihr zustehende Sitze an ein Mitglied der Klägerin vergeben. Insoweit dürfte es auch an einem hinreichenden Rechtsschutzbedürfnis fehlen. Eine Verletzung in subjektiven Rechtspositionen sei in offenkundiger Ermangelung eines Anspruchs auf Umsetzung eines formalen Fraktionsanerkennungsaktes jedenfalls nicht möglich und die Klagebefugnis damit zu verneinen. Der Klägerin bleibe es unbenommen, sich unter Anlegung eines eigenen Begriffsverständnisses als Fraktion zu bezeichnen und in dieser Gruppe zusammenzuarbeiten. Mit Blick auf die grundrechtlich verbürgte Vereinigungsfreiheit und den Grundsatz des freien Mandats habe die Beklagte zu keinem Zeitpunkt auch nur im Ansatz gegenüber der Klägerin entsprechende Möglichkeiten in Abrede gestellt.

#### **19**

Rein vorsorglich sei darauf hinzuweisen, dass die Klage überdies unbegründet sei. Es sei trotz umfangreichen Vortrags der Klägerin nicht substantiiert dargelegt, woraus und in welchem Umfang sich Leistungs- oder Feststellungsansprüche ergeben sollten, die eine antragsgemäße Entscheidung des Gerichts stützen würden. Insbesondere ergebe sich kein Anspruch gegenüber der Beklagten auf Vornahme eines formalen Anerkennungsaktes in Bezug auf den Fraktionsstatus.

#### **20**

Hinsichtlich des Verlaufs der mündlichen Verhandlung wird auf das Protokoll vom 24. Oktober 2024 Bezug genommen. Ergänzend wird nach § 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO auf die Gerichtsakte und die vorgelegten Behördenakten verwiesen.

### **Entscheidungsgründe**

## 21

Der Verwaltungsrechtsweg ist eröffnet, die Klage zulässig, aber in der Sache ohne Erfolg.

I.

## 22

Der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten ist gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO eröffnet. Demnach ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben. Dazu zählen auch Innenrechtsstreitigkeiten um Befugnisse, die Organen von juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie Teilen von solchen Organen zur eigenständigen Wahrnehmung übertragen sind, und insbesondere Kommunalverfassungsstreitigkeiten um Organbefugnisse in kommunalen Gebietskörperschaften (vgl. Wöckel in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 40 Rn. 15; Sodan in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 40 Rn. 179; jeweils m.w.N.). Ist bereits die rechtliche Existenz eines Organs oder Organteils – wie hier der Klägerin als Organteil des Stadtrats der Beklagten – als Voraussetzung seiner konkret bestehenden Befugnisse strittig, kann auch dies Gegenstand eines kommunalverfassungsrechtlichen Organstreits sein (vgl. VG Düsseldorf, U.v. 29.10.2014 – 1 K 4415/14 – juris Rn. 26; VG Schleswig, B.v. 19.12.2019 – 6 B 22.19 – juris Rn. 15).

II.

## 23

Die Klage ist zulässig (dazu unter 1.), jedoch unbegründet, da es sich bei der Klägerin nicht um eine Fraktion im kommunalrechtlichen Sinn handelt (dazu unter 2.).

## 24

1. Die Feststellungsklage ist zulässig.

## 25

a) Die Klage ist als kommunalverfassungsrechtliche Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO statthaft. Der Begriff des Rechtsverhältnisses im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO ist nicht auf Außenrechtsverhältnisse beschränkt, sondern umfasst ebenso die Rechtsbeziehungen im reinen Innenverhältnis, also auch zwischen Organen und Organteilen einer kommunalen Gebietskörperschaft (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 43 Rn. 14; Möstl in Posser/Wolff/Decker, BeckOK VwGO, Stand 1.7.2024, § 43 Rn. 10 und 28; jeweils m.w.N.). Die Klägerin begehrt hier die Feststellung, dass der Fraktionszusammenschluss von „A“ und Die PARTEI seit Beginn der Wahlperiode wirksam besteht und die kommunalrechtlichen Folgen zu beachten sind. Das klägerische Begehren richtet sich damit nicht auf ein bestimmtes Tun oder Unterlassen der Beklagten, sondern auf die grundsätzliche Klärung eines streitigen Rechtsverhältnisses zwischen den Beteiligten.

## 26

b) Die Klägerin verfügt über ein hinreichendes Feststellungsinteresse. Als Feststellungsinteresse im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO ist jedes anzuerkennende schutzwürdige Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art anzusehen. Die gerichtliche Entscheidung muss geeignet sein, die Rechtsposition des Klägers zu verbessern (stRspr, vgl. BVerwG, B.v. 20.12.2017 – 6 B 14.17 – juris Rn. 13; Happ in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 43 Rn. 30). Hier ist die Klärung des Rechtsverhältnisses für die Klägerin sowohl in rechtlicher als auch – insbesondere bezüglich Fraktionszuwendungen – in wirtschaftlicher Hinsicht von Bedeutung. Soweit man im Hinblick auf die Feststellung des Rechtsverhältnisses für die Vergangenheit („seit Beginn der Wahlperiode“) ein besonderes Feststellungsinteresse für erforderlich hält, ist auch dieses vorliegend zu bejahen. Nicht mehr bestehende Rechtsverhältnisse können zum Gegenstand einer Feststellung gemacht werden, wenn sie über ihre Beendigung hinaus noch anhaltende Wirkungen entfalten oder an sie anknüpfend eine Verbesserung der Position des Klägers eintreten kann (Wysk, VwGO, 4. Aufl. 2025, § 43 Rn. 54; vgl. Marsch in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand August 2024, § 43 VwGO Rn. 13 und 21; jeweils m.w.N.). Das hier streitige Rechtsverhältnis dauert bis in die Gegenwart an. Im Übrigen stehen im Zusammenhang mit Fraktionszuwendungen Rückforderungsansprüche der Beklagten gegen die Klägerin bzw. Nachforderungsansprüche der Klägerin gegen die Beklagte im Raum.

## 27

c) Die Zulässigkeit der vorliegenden Klage wird ebenso nicht durch den in § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO geregelten Subsidiaritätsgrundsatz in Frage gestellt. Für das vorgebrachte Klagebegehren steht keine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage zur Verfügung. Schließlich setzt weder die Fraktionsbildung einen

Verwaltungsakt im Sinne des Art. 35 Satz 1 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) oder sonstigen „Anerkennungsakt“ der Beklagtenseite voraus noch erfolgt die Aberkennung des Fraktionsstatus durch einen solchen (vgl. Hölzl/Hien/Huber, GO, Stand Januar 2024, Art. 33 Erl. 8 m.w.N.). Zwar wäre eine allgemeine Leistungsklage auf Gewährung der aus dem Fraktionsstatus folgenden Rechte und Zuwendungen denkbar, allerdings könnte diese immer nur konkrete, bereits bestehende Ansprüche zum Gegenstand haben. Das Klagebegehren, das auf eine grundsätzliche Klärung des Fraktionsstatus der Klägerin abzielt, geht hier offensichtlich über eine solche Forderung hinaus. Überdies ist in Konstellationen, wie der im vorliegenden Fall gegen eine juristische Person des öffentlichen Rechts gerichteten Innenrechtsstreitigkeit, anstelle einer Leistungsklage auch eine Feststellungsklage jedenfalls dann möglich, wenn eine Klagebefugnis besteht. Da die Zulässigkeitsvoraussetzungen in diesem Fall nicht hinter denen der allgemeinen Leistungsklage zurückbleiben, ist die Feststellungsklage im Wege der teleologischen Reduktion des § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO grundsätzlich zulässig. Denn zum einen kann damit gerechnet werden, dass sich Behörden rechtstreu verhalten und sich auch ohne vollstreckbaren Leistungstitel an das Feststellungsurteil halten. Zum anderen besteht nicht die Gefahr, dass weitere besondere Sachurteilsvoraussetzungen unterlaufen werden, wenn eine Feststellungsklage an die Stelle einer allgemeinen Leistungsklage tritt, weil bei letzterer – anders als etwa bei der Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage – weitere besondere Sachurteilsvoraussetzungen nicht bestehen (vgl. Möstl in Posser/Wolff/Decker, BeckOK VwGO, Stand 1.7.2024, § 43 Rn. 15; Happ in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 43 Rn. 43; jeweils m.w.N.).

## 28

d) Die Klägerin verfügt über die erforderliche Klagebefugnis im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO. Diese Vorschrift ist zur Vermeidung einer dem Verwaltungsprozess fremden Popularklage auf die Feststellungsklage nach § 43 VwGO entsprechend anzuwenden (BVerwG, U.v. 28.11.2007 – 9 C 10.07 – juris Rn. 14 m.w.N.). Auch das kommunalverfassungsrechtliche Streitverfahren ist kein objektives Beanstandungsverfahren, sondern dient wie jedes andere verwaltungsgerichtliche Verfahren dem Schutz und der Durchsetzung subjektiver Rechte (BayVGH, B.v. 25.6.2007 – 4 CE 07.910 – juris Rn. 21; vgl. Dirk Ehlers, NVwZ 1990, 105/109 ff.). Die Klägerin kann sich vorliegend auf die mögliche Verletzung ihres in § 9 Abs. 1 Satz 1 GeschO geregelten und in Art. 33 Abs. 1 GO sowie § 3 Ortssatzung vorausgesetzten Rechts zur Fraktionsbildung berufen. Außerdem steht eine Verletzung der Rechte, die einer Fraktion nach Maßgabe der Geschäftsordnung (Art. 45 GO) bei der Besetzung von Ausschüssen (Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO) und darüber hinaus im ratsinternen Geschäftsgang sowie im Hinblick auf Fraktionszuwendungen gemäß § 3 Ortssatzung zustehen, im Raum. Hierbei handelt es sich um der Klägerin als kommunalverfassungsrechtlichem Organteil zur eigenständigen Wahrnehmung übertragene wehrfähige subjektive Organrechte.

## 29

e) Die Klägerin ist auch beteiligungsfähig. Am verwaltungsgerichtlichen Verfahren beteiligungsfähig sind nach § 61 Nr. 2 VwGO Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann. Da sich Fraktionen u.a. auf die oben genannten Rechte berufen können, ist anerkannt, dass sie am Kommunalverfassungsstreit teilnehmen können (vgl. BayVGH, B.v. 10.4.2018 – 4 CE 17.2450 – juris Rn. 14 m.w.N.). Dabei entspricht es allgemeinen Grundsätzen, die Klägerin in einem Rechtsstreit über die – hier mit der beantragten Feststellung des wirksamen Fraktionszusammenschlusses gleichzusetzenden – Beteiligungsfähigkeit als beteiligungsfähig zu behandeln (vgl. BVerwG, B.v. 6.8.2024 – 4 B 4.24 – juris Rn. 2; Czybulka/Siegel in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 61 Rn. 8 und 40 unter Hinweis auf OVG NW, B.v. 28.1.2015 – 15 A 2439/14 – juris Rn. 7). Die Klägerin wird durch den Fraktionsvorsitzenden vertreten und ist damit nach § 62 Abs. 3 VwGO prozessfähig.

## 30

2. Die Klage ist unbegründet, da es sich bei der Klägerin nicht um eine Fraktion im kommunalrechtlichen Sinn handelt. Dies kann weder zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung noch für einen früheren Zeitpunkt seit Beginn der Wahlperiode des Stadtrats der Beklagten festgestellt werden.

## 31

Die bayerischen Kommunalgesetze setzen das Vorhandensein von Fraktionen voraus, ohne hierzu nähere Bestimmungen zu treffen (Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, GO, Stand Januar 2024, Art. 33 Rn. 4). In Art. 33 Abs. 1 GO werden Fraktionen zwar nicht dem Wortlaut nach, aber doch in der Sache erwähnt, indem ihnen das Recht auf eine ihrer Stärke entsprechende Zahl von Ausschusssitzen sowie das

Vorschlagsrecht für die Ausschusssitze zuerkannt wird (Hölzl/Hien/Huber, GO, Stand Januar 2024, Art. 33 Erl. 8). Nach ganz allgemeiner Meinung sind Ratsfraktionen in Anlehnung an den im Parlamentsrecht verwandten Begriff der Fraktion Zusammenschlüsse von Mitgliedern der Gemeindevertretung, die im Regelfall derselben Partei bzw. Wählergruppe angehören und die den gemeinsamen Willen haben, zur Vorbereitung, Verfolgung und Durchsetzung bestimmter kommunaler Anliegen zusammenzuarbeiten und auf diese Weise ihre Ziele im arbeitsteiligen Zusammenwirken schneller und effektiver erreichen zu können. Mit dieser Aufgabenstellung üben die Fraktionen im gemeindlichen Willensbildungsprozess wichtige Funktionen aus, indem sie diesen Prozess straffen und auf deutlich unterscheidbare Alternativen konzentrieren (vgl. statt aller BVerwG, U.v. 27.3.1992 – 7 C 20.91 – juris Rn. 10 m.w.N.; BVerfG, B.v. 16.3.2005 – 2 BvR 315/05 – juris Rn. 16).

### 32

In der Geschäftsordnung der Beklagten wird der Fraktionsbegriff in zahlreichen Bestimmungen erwähnt. Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 GeschO können sich Stadtratsmitglieder zur Erreichung gemeinsamer Ziele, die offen zu legen sind, zu Fraktionen zusammenschließen. Außerdem werden Fraktionen in § 11 Abs. 2 und 3, § 15 Nr. 1, § 21 Abs. 4, § 29 Abs. 2, § 33 Abs. 3, § 34 Abs. 2, § 37 Abs. 1 und § 39 Abs. 3, 4 und 9 GeschO verschiedene Rechte zugeschrieben. § 3 Ortssatzung regelt u.a. die Aufwandsentschädigung der Fraktionsvorsitzenden (Abs. 2 Buchst. c) und der stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden (Abs. 2 Buchst. d), das zusätzliche Sitzungsgeld des Fraktionsprechers (Abs. 2 Buchst. e) sowie den Aufwendersatz der Fraktion (Abs. 8).

### 33

Im vorliegenden Fall sind zwar die formalen (hierzu unter a), nicht jedoch die materiellen Voraussetzungen (hierzu unter b) für eine wirksame Fraktionsbildung erfüllt.

### 34

a) Zu den notwendigen formalen Voraussetzungen einer Fraktion gehören neben einem gemeinsamen Namen und einem schriftlich vorliegenden Sachprogramm auf kommunaler Ebene auch organisatorische Festlegungen in einer Geschäftsordnung, aus denen sich ergibt, dass es sich um eine auf Dauer angelegte Zusammenarbeit handelt (Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, GO, Stand Januar 2024, Art. 33 Rn. 4). Die zunächst unter dem Namen „A“/Die PARTEI auftretende Klägerin trägt mittlerweile den Namen ... Ihre „Fraktionsvereinbarung“ vom 30. April 2020 wurde durch den „Fraktionsvertrag“ vom 26. August 2022 abgelöst. Diesbezüglich stellte die Bevollmächtigte der Klägerin in der mündlichen Verhandlung aber ausdrücklich klar, dass nicht der Zusammenschluss zu einer neuen selbstständigen Fraktion beabsichtigt gewesen sei, sondern die Klägerin davon ausgehe, dass sie als Fraktion kontinuierlich von Beginn der Wahlperiode an bis heute existiere. Dementsprechend ist das in der „Fraktionsvereinbarung „A“/Die PARTEI: Gemeinsame Inhalte“ vom 26. Mai 2020 enthaltene Sachprogramm inhaltlich deckungsgleich mit dem der „Fraktionsvereinbarung „A“/Die PARTEI: ... – Gemeinsame Programmatik“. Soweit § 9 Abs. 1 Satz 3 GeschO darüber hinaus regelt, dass eine Fraktion mindestens drei Mitglieder haben muss, ist auch diese formale Voraussetzung vorliegend erfüllt.

### 35

b) Allerdings sind die materiellen Voraussetzungen für eine wirksame Fraktionsbildung nicht gegeben. Wesentliche materielle Voraussetzung einer Fraktion ist eine tatsächlich vorhandene politische Übereinstimmung auf kommunaler Ebene. Dies beurteilt sich nach dem Statut des Zusammenschlusses, dessen tatsächlicher Anwendung sowie nach den Bekundungen der Mitglieder des Zusammenschlusses über ihre grundsätzliche politische Übereinstimmung, soweit sich diese Erklärungen als glaubhaft erweisen. Dass politische Bündnisse teils aus Erwägungen der Zweckmäßigkeit oder gar des Opportunismus eingegangen werden, hindert ihre Anerkennung als Fraktion nicht. Von einer Fraktion im Rechtssinne kann aber nicht gesprochen werden, wenn sich Gemeinderatsmitglieder ohne politische Gemeinsamkeiten allein aus „technischen Gründen“ zu Fraktionen zusammenschließen, um sich z.B. bei der Zusammensetzung von Ausschüssen Vorteile (insbesondere zusätzliche Sitze) zu verschaffen. Eine Fraktion kann unter bestimmten Voraussetzungen auch von Mitgliedern einer Vertretungskörperschaft gebildet werden, die auf verschiedenen Wahlvorschlägen gewählt worden sind (zum Ganzen: Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, GO, Stand Januar 2024, Art. 33 Rn. 4 m.w.N.).

### 36

aa) Die von der Rechtsprechung im Hinblick auf deren Ausschusswirksamkeit entwickelten besonderen Anforderungen für Fraktionszusammenschlüsse von Stadtratsmitgliedern, die über unterschiedliche Wahlvorschläge gewählt wurden, erfüllt die Klägerin nicht.

### 37

aaa) Zu diesen besonderen Anforderungen führte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in seinem Beschluss vom 7. Dezember 2020 (4 CE 20.2032 – juris Rn. 36 f.) aus:

„Nach Art. 33 Abs. 3 Satz 1 GO sind während der Wahlzeit im Gemeinderat eintretende Änderungen des Stärkeverhältnisses der Parteien und Wählergruppen – im Hinblick auf die Ausschussbesetzung – auszugleichen. Das bedeutet jedoch nicht, dass Parteien und Wählergruppen oder einzelne Gemeinderatsmitglieder sich beliebig zusammenfinden können, um als Fraktion für die Ausschussbesetzung nach ihrem Stärkeverhältnis im Gemeinderat berücksichtigt zu werden. Nach ständiger Rechtsprechung des Senats liegt eine für die Ausschussbesetzung beachtliche Änderung des Stärkeverhältnisses der Parteien und Wählergruppen, wie sie aus der Wahl hervorgegangen sind, nur vor, wenn der Eintritt oder Übertritt eines Ratsmitglieds in eine aus den Mitgliedern einer anderen Partei oder Wählergruppe gebildete Fraktion eine Abkehr von bisherigen Positionen und Wählerschaften darstellt. Mit einer Abkehr von den bisherigen Positionen und Wählerschaften muss zugleich eine Hinwendung zu der neuen Gruppierung verbunden sein. Denn nur dann wird deren Mitgliederzahl vergrößert und das Stärkeverhältnis verändert (vgl. BayVGh, B.v. 28.9.2009 – 4 ZB 09.858 – BayVBI 2010, 248; U.v. 1.3.2000 – 4 B 99.1172 – juris Rn. 14; U.v. 15.7.1992 – 4 B 91.3106 – BayVBI 1993, 81; grundlegend bereits BayVGh, U.v. 2.8.1962 – Nr. 105 IV 61 – VGh n.F. 15, 82/93 f.; vgl. auch OVG RhPf, B.v. 14.7.1982 – 7 B 29/82 – NVwZ 1983, 488; BVerwG, U.v. 27.3.1992 – 7 C 20.91 – BVerwGE 90, 104 Rn. 10; vgl. auch Bick, Die Ratsfraktion, 1989, S. 83 ff., 96). Diese für den Fraktionswechsel einzelner Ratsmitglieder entwickelten Grundsätze gelten – mit Ausnahme von zulässigen Ausschussgemeinschaften – in gleicher Weise auch für den Zusammenschluss von Parteien oder Wählergruppen während oder zu Beginn einer neuen Wahlperiode (vgl. BayVGh, U.v. 8.1.1986 – 4 B 85 A.2700 – BayVBI 1986, 466; ebenso Raithel, BayGT 2020, 325). Die Möglichkeit, dass sich abweichend von dem Stärkeverhältnis der Parteien und Wählergruppen, die zur Wahl standen, aufgrund von Vereinbarungen Fraktionen partei- und wählergruppenübergreifend bereits zu Beginn der Wahlperiode neu bilden könnten, wird von der Vorschrift des Art. 33 Abs. 3 Satz 1 GO ebenfalls erfasst, die auf sämtliche Änderungen ‚während der Wahlzeit‘ abstellt.

Erfolgt der Zusammenschluss mehrerer Gruppierungen, die auf unterschiedlichen Listen gewählt worden sind, sogleich bei Beginn einer neuen Wahlperiode, so ist das Vorliegen der oben genannten Voraussetzungen, die eine Anerkennung als einheitliche Fraktion bei der Ausschussbesetzung ermöglichen würde, höchst fraglich. Dass Parteien und Wählergruppen, die soeben noch im Wahlkampf miteinander konkurriert haben, sich kurz nach der Wahl von ihren bisherigen Positionen und Wählerschaften abwenden und ein solches Maß an Übereinstimmung entdecken, dass sie im Gemeinderat in einer gemeinsamen Fraktion dauerhaft zusammenarbeiten wollen, dürfte praktisch ausgeschlossen sein.“

### 38

Dieser Auffassung schließt sich die Kammer an (so bereits VG Bayreuth, U.v. 5.5.2022 – B 9 K 20.647 – juris). Neben dem Wortlaut des Art. 33 Abs. 3 Satz 1 GO spricht hierfür auch der Umstand, dass es eine Berücksichtigung gemeinsamer Fraktionen für das Stärkeverhältnis im Sinne des Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO ohne diese Anforderungen an den Fraktionszusammenschluss ermöglichen würde, die Voraussetzungen, die die Rechtsprechung für die Bildung von Ausschussgemeinschaften im Sinne des Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO aufgestellt hat, zu umgehen. Zwar setzen solche Ausschussgemeinschaften keine inhaltlichen Gemeinsamkeiten voraus, sondern stellen ein reines Zweckbündnis zur Erlangung von Ausschusssitzen dar (Bauer/Böhle/Ecker, Bayerische Kommunalgesetze, Stand Februar 2024, Art. 33 GO Rn. 24). Allerdings dürfen sich insoweit nur Gruppen zusammenschließen, die für sich noch keine Vertretung in einem Ausschuss erreichen würden (nur „klein mit klein“, nicht „groß mit groß“ oder „groß mit klein“, vgl. BayVGh, U.v. 26.11.1954 – 91 IV 54 – VGh n.F. 8, 5 ff.; BVerwG, U.v. 10.12.2003 – 8 C 18.03 – BVerwGE 119, 305). Zudem darf die Bildung von Ausschussgemeinschaften kleinerer, ansonsten nicht in den Ausschüssen vertretener Gruppen nur insoweit zur Vergabe von Ausschusssitzen führen, als damit nicht eine größere Gruppe den einzigen ihr zustehenden Sitz verliert (BayVGh, B.v. 7.8.2020 – 4 CE 20.1442 – juris Rn. 30 ff.).

Ausdrücklich erklärt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, dass die für Fraktionswechsel einzelner Ratsmitglieder entwickelten Grundsätze – mit Ausnahme von zulässigen Ausschussgemeinschaften – in gleicher Weise auch für den Zusammenschluss von Parteien oder Wählergruppen während oder zu Beginn einer neuen Wahlperiode gelten (vgl. BayVGh, B.v. 7.12.2020 – 4 CE 20.2032 – juris Rn. 36). Die grundsätzliche Geltung des Abkehrerfordernisses für diese Konstellationen ist mithin hinreichend geklärt, ohne dass es darauf ankäme, ob nach der Geschäftsordnung zwischen Zusammenschlüssen zu einer Fraktion und Beitritten oder Wechseln von Fraktionsmitgliedern zu differenzieren sei. Letztlich stellt auch das von Klägerseite zitierte Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Regensburg vom 18. Februar 2009 (RN 3 K 08.01408 – juris) die vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof aufgestellten Anforderungen nicht in Frage, sondern bestätigt vielmehr ihre Geltung auch in Bezug auf Gruppierungen, die sich in ihrer Programmatik nur geringfügig unterscheiden. Das Gericht betont, dass die programmatischen Unterschiede zwischen den einzelnen Parteien und Wählergruppen in der Kommunalpolitik erfahrungsgemäß nicht dieselbe Trennschärfe aufwiesen wie in der Bundes-, Landes- und Europapolitik. Die partei- und wählergruppenübergreifende Übereinstimmung in vielen Sachfragen sei geradezu typisch für die Zusammenarbeit in kommunalen Vertretungskörperschaften (VG Regensburg, U.v. 18.2.2009 a.a.O. Rn. 48). Ausnahmen vom genannten Abkehrerfordernis für Fraktionszusammenschlüsse von Stadtratsmitgliedern, die – wie hier – über unterschiedliche Wahlvorschläge gewählt wurden, hält auch das erkennende Gericht nicht für gänzlich ausgeschlossen, jedoch im vorliegenden Fall nicht für angezeigt.

#### 40

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat eine Ausnahme vom Erfordernis einer Abkehr von bisherigen Positionen und Wählerschaften – soweit ersichtlich – bisher nur im Urteil vom 8. Januar 1986 (4 B 85 A.2700 – BayVBl 1986, 466) für den Fall einer von Anfang an gegebenen weitgehenden Übereinstimmung im Programm und der Zugehörigkeit zur selben Partei anerkannt. Die dieser Entscheidung zugrundeliegende besondere Fallkonstellation unterscheidet sich doch wesentlich von der hiesigen. Streitgegenständlich war damals die Berücksichtigung der gemeinsamen Fraktion der Christlich-Sozialen Union (CSU) und Jungen Union (JU) bei der Sitzverteilung im Kreisausschuss. Dabei stellte das Gericht zunächst klar, dass die JU Bayern die Jugendorganisation der CSU sei und nach ihrer Satzung die Anliegen der Jugend in der CSU und auf der Grundlage des Grundsatzprogramms der CSU in der Öffentlichkeit vertrete. Sie wolle die nachwachsende Generation an die CSU heranführen. Diese Aufgabe erfülle sie u.a. durch die Mitarbeit ihrer Mitglieder in den Gremien der CSU auf allen Organisationsebenen und durch Werbung von Mitgliedern für die CSU. Die Vorsitzenden aller Organisationsebenen der JU, ihre Stellvertreter sowie die Mitglieder der Landesversammlung und des Landesausschusses der JU müssten zugleich Mitglieder der CSU sein. Mitglieder der JU könnten nicht Mitglieder in anderen Parteien als der CSU oder CDU sein. Demnach waren auch die auf dem Wahlvorschlag der JU gewählten Mitglieder bereits Parteimitglieder der CSU. Die sonst durch Änderung von Positionen und Wählerschaften herbeizuführende Übereinstimmung im Programm und in der Zugehörigkeit zur gleichen Gruppe war im damaligen Fall bereits von Anfang an gegeben. So verhält es sich vorliegend jedoch nicht. Die „A“ ist laut ihrer Homepage ein „Zusammenschluss von Linken Personen, die es sich zur Aufgabe gemacht haben, ... aktiv ökologisch und sozial kommunalpolitisch mitzugestalten“ ([https:// ...](https://...); abgerufen am 24.10.2024). Demgegenüber wurde Die PARTEI im Jahr 2004 auf Bundesebene gegründet und ist in allen Bundesländern mit Landesverbänden vertreten (<https://www.bpb.de/themen/parteien/wer-steht-zur-wahl/europawahl-2024/547993/partei-fuer-arbeit-rechtsstaat-tierschutz-elitenfoerderung-und-basisdemokratische-initiative/>; abgerufen am 24.10.2024). Schon in organisatorischer Hinsicht ist keine anfängliche Überschneidung, geschweige denn Einheit im Sinne einer „Zugehörigkeit zur gleichen Gruppe“ zu erkennen. Zudem ergibt sich hinsichtlich der jeweiligen Programme kein solches Maß an Übereinstimmung, das hier eine Ausnahme vom Abkehrerfordernis rechtfertigen könnte. Zwar berief sich die Klägerseite schriftsätzlich sowie in der mündlichen Verhandlung darauf, dass die beteiligten Stadträte „im Wesentlichen“ die gleichen politischen Ziele verfolgten und bezeichnete den Programmplan als „großen gemeinsamen Nenner“, allerdings ist bereits fraglich, ob eine solche inhaltliche Übereinstimmung genügt. Auch war dies für die Wähler angesichts der unterschiedlichen Wahlvorschläge und der erst im Nachgang der Wahl verfassten Liste der gemeinsamen Inhalte nicht ohne Weiteres zu erkennen. Jedenfalls besteht – wie die Klägerseite in der mündlichen Verhandlung ausführte – ein Unterschied im Politikstil von „A“ und Die PARTEI, der ein maßgebliches Entscheidungskriterium für die Wahl der Bürger gewesen sein könnte und damit nicht unberücksichtigt bleiben darf.

#### 41

Soweit die Klägerseite das Erfordernis der Abkehr von bisherigen Positionen und Wählerschaften für Fraktionszusammenschlüsse ablehnt, da es in Fällen wie dem hiesigen zu einem unbilligen Ergebnis mit einer der Wählerschaft kaum vermittelbaren Außenwirkung führe und die veränderte Parteienlandschaft bei Wahlen sowie die daraus resultierenden neuen Anforderungen an Fraktionsbildungen verkenne, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass Stadtratsmitgliedern verschiedene andere Möglichkeiten des Zusammenschlusses und der politischen Zusammenarbeit offenstehen. Auch wenn unter Berücksichtigung der oben genannten Voraussetzungen im vorliegenden Fall keine Ausschussgemeinschaft im Sinne des Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO in Betracht kommen dürfte, da die „A“ schon ohne den Zusammenschluss über einen Sitz in den Senaten der Beklagten verfügt, bleibt es den Stadträten von „A“ und Die PARTEI unbenommen, sich regelmäßig zu treffen und in ihrem politischen Wirken abzustimmen. Eine solche Zusammenarbeit ist weder an bestimmte Voraussetzungen geknüpft noch zwingend von der Ausschusswirksamkeit oder Entschädigungsfähigkeit des Zusammenschlusses abhängig. Da der Fraktionsstatus jedoch mit Rechten und Pflichten einhergeht, ist es insbesondere im Hinblick auf Art. 33 Abs. 3 Satz 1 GO legitim, im Einklang mit der gefestigten Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs besondere Anforderungen an die Bildung von ausschusswirksamen Fraktionen zu stellen. Eine Unbilligkeit ist darin nicht zu erkennen, vielmehr gebietet dies nicht zuletzt der Wählerwille. Weiter ist seit der Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs weder ein erheblicher Zeitraum vergangen noch sind neuere kommunalpolitische Entwicklungen substantiiert geltend gemacht oder anderweitig zu erkennen, die eine Abkehr von den entwickelten Grundsätzen erforderlich erscheinen lassen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine „Zersplitterung“ in kommunalen Vertretungskörperschaften u.a. aufgrund der im Kommunalwahlrecht nicht vorhandenen Sperrklausel keine Seltenheit darstellt und letztlich Ausdruck des Wählerwillens ist (VG Bayreuth, U.v. 5.5.2022 – B 9 K 20.647 – juris Rn. 88). Außerdem fand die Kommunalwahl im Stadtgebiet der Beklagten am 15. März 2020 und damit genau im Jahr der genannten Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs statt. Nach Überzeugung des Gerichts bleibt es hier mithin bei den im Beschluss vom 7. Dezember 2020 (4 CE 20.2032 – juris) aufgestellten Anforderungen.

#### 42

bbb) Gemessen daran handelt es sich bei der Klägerin nicht um eine Fraktion, die bei der Berechnung der Verteilung der Ausschusssitze auf die im Stadtratsplenum vertretenen Parteien und Gruppierungen für das nach Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO maßgebliche Stärkeverhältnis zu berücksichtigen ist. Das Gericht hat sich hierzu im Urteil vom 5. Mai 2022 (B 9 K 20.647 – juris Rn. 99) folgendermaßen geäußert:

„In der Fraktionsvereinbarung von „A“ und Die PARTEI vom 30. April 2020 ist ausgeführt, dass die gemeinsame Agenda der Fraktion ‚von einer Liste konkreter gemeinsamer Positionen/Ziele/Inhalte, die zu Beginn der Zusammenarbeit erarbeitet wird und von einer ebenfalls zu erstellenden Liste von gemeinsamen Leitlinien‘ geleitet werde. Zudem seien die beteiligten Stadträte frei, eigene politische Ziele zu verfolgen, die außerhalb der gemeinsamen Agenda lägen oder über sie hinausgingen. Die der Beklagten im Nachgang übermittelte Liste gemeinsamer Inhalte der Fraktion „A“-Die PARTEI trägt das Datum 26. Mai 2020. Im Zeitpunkt der Bildung der gemeinsamen Fraktion lag danach noch gar keine Verständigung auf eine gemeinsame politische Agenda vor, so dass insoweit wohl nicht von einer Hinwendung zu einer neuen politischen Positionierung ausgegangen werden kann. Zudem geht aus der Fraktionsvereinbarung ebenfalls hervor, dass sich die Fraktionsmitglieder nur an die – im Nachgang – aufgestellten gemeinsamen politischen Ziele gebunden sehen, im Übrigen aber nach wie vor eigenständige politische Positionen vertreten wollen. Dies dürfte ebenso gegen eine Abwendung von ihren bisherigen Positionen und Wählerschaften und eine Hinwendung zu neuen politischen Überzeugungen sprechen.“

#### 43

Diesen Ausführungen schließt sich das erkennende Gericht an und verneint eine Abwendung von bisherigen Position und Wählerschaften sowie eine Hinwendung zu neuen politischen Überzeugungen im Fall der Klägerin sowohl für den Beginn der Wahlperiode als auch für die darauffolgende Zeit bis zur mündlichen Verhandlung.

#### 44

Eine wirksame Fraktionsbildung kann ebenso wenig auf die Entwicklungen im Nachgang der zitierten Entscheidung des Gerichts gestützt werden. Weder der Fraktionsvertrag, wonach sich die Stadtratsfraktion bestehend aus „A“ und Die PARTEI nun ... nennt, noch die neue Fraktionsvereinbarung jeweils vom 26. August 2022 sind geeignet, vorliegend zu einer anderen Beurteilung zu führen. Allein in der Änderung des

Namens ist in der wertenden Gesamtschau des Einzelfalls keine hinreichende Abkehr von bisherigen Positionen und Wählerschaften dokumentiert. Außerdem werden die Namen der 2020 gewählten Gruppierungen „A“ und Die PARTEI im Logo weiterhin verwendet. Unter dem Punkt „Zusammenarbeit“ ist dem Fraktionsvertrag vom 26. August 2022 zu entnehmen, dass sich die drei Stadträte zusammenschließen mit dem Ziel, in der Fraktion gemeinsame kommunalpolitische Ziele umzusetzen. Dass es sich bei den Grundsätzen, auf die sich die beiden Parteien geeinigt haben, um etwas Neues handelt und sie an ihren bisherigen Zielen nicht mehr festhalten, ist nicht zu erkennen. Außerdem unterscheidet sich die neue Fraktionsvereinbarung vom 26. August 2022 lediglich in Bezug auf das Logo und die Überschrift („gemeinsamen Programmatik“ statt „gemeinsame Inhalte“) von der bisherigen Vereinbarung vom 26. Mai 2020. Der anschließende einleitende Satz, dass ... in der Legislaturperiode des ... Stadtrats 2020 bis 2026 „folgende gemeinsame Ziele in den genannten Bereichen“ verfolgt sowie die aufgelisteten Punkte sind vollständig identisch.

#### **45**

Darin, dass die an der Klägerin beteiligte Stadträtin von Die PARTEI ihren eigenen Angaben in der mündlichen Verhandlung zufolge seit 2022 auch Mitglied der „A“ ist, kann allenfalls ein Indiz für eine Hinwendung zu neuen, jedenfalls aber keine Abwendung von bisherigen Positionen und Wählerschaften gesehen werden. Weiter ist der Umstand, dass ... seit Beginn der Wahlperiode bis heute als solche auftritt und tatsächlich eine Zusammenarbeit stattfindet, kein Indiz dafür, dass die beteiligten Stadtratsmitglieder insoweit eine neue politische Heimat gefunden hätten. Soweit dieser Fraktionszusammenschluss auf einem politischen Programm beruht, das gewissermaßen den kleinsten gemeinsamen Nenner der Beteiligten darstellt, die Fraktionsmitglieder aber grundsätzlich ihre eigenen politischen Überzeugungen beibehalten, folgt aus der tatsächlichen Zusammenarbeit nichts für eine gewandelte politische Einstellung, wie sie Voraussetzung für einen Fraktionswechsel bzw. den Zusammenschluss zu einer gemeinsamen Fraktion wäre (VG Bayreuth, U.v. 5.5.2022 – B 9 K 20.647 – juris Rn. 88). Letztlich wird eine solche gewandelte politische Einstellung von Klägerseite auch gar nicht behauptet, sondern im Wesentlichen bereits die Voraussetzung der vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof aufgestellten besonderen Anforderungen in Frage gestellt sowie auf die bereits vorhandenen inhaltlichen Übereinstimmungen von „A“ und Die PARTEI verwiesen.

#### **46**

bb) Die von der Rechtsprechung im Hinblick auf Art. 33 Abs. 3 Satz 1 GO entwickelten Grundsätze zu Fraktionsbildungen sind bei der Anwendung des fraktionsbezogenen Stadtrechts der Beklagten gleichermaßen zu berücksichtigen. Bei der Klägerin handelt es sich demnach auch nicht um eine Fraktion im Sinne der Ortssatzung (hierzu unter aaa) oder der Geschäftsordnung (hierzu unter bbb).

#### **47**

aaa) Die Klägerin ist keine Fraktion im Sinne des § 3 Ortssatzung.

#### **48**

§ 3 Ortssatzung regelt u.a. die Aufwandsentschädigung für den Fraktionsvorsitzenden (Abs. 2 Buchst. c) sowie den stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden jeder Stadtratsfraktion (Abs. 2 Buchst. d) und das zusätzliche Sitzungsgeld für die Fraktionssprecher jeder Stadtratsfraktion (Abs. 2 Buchst. e). Außerdem findet sich darin eine Regelung zum Aufwendungsersatz für Fraktionen (Abs. 8). Um die an den Fraktionsstatus geknüpften Zuwendungen zu erlangen, müssen allerdings die oben genannten formalen und materiellen Voraussetzungen für eine Fraktionsbildung erfüllt sein. Denn nach Überzeugung des Gerichts kann der Fraktionsbegriff im Sinne dieser kommunalrechtlichen Vorschriften nur einheitlich verstanden werden.

#### **49**

Rechtsgrundlage für die städtische Förderung der Arbeit von Stadtratsfraktionen durch Sach- oder Finanzzuwendungen in angemessenem Umfang ist Art. 56 Abs. 2 GO. Aus der darin festgelegten Verpflichtung der Gemeinden „für den ordnungsgemäßen Gang der Geschäfte zu sorgen“ ergibt sich nämlich nicht nur die generelle Befugnis, Störungen der kommunalen Verwaltungstätigkeit abzuwehren, sondern ebenso das Recht, die gemeindeinternen Verfahrensabläufe durch geeignete Maßnahmen zu unterstützen und zu beschleunigen (BayVGH, U.v. 3.12.2014 – 4 N 14.2046 – juris Rn. 28). Die Fraktionen steuern und erleichtern in gewissem Grade den Meinungsbildungsprozess im jeweiligen Stadt- bzw. Gemeinderat, indem sie eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen

vorbereiten und koordinieren sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützen; auf diese Weise fassen sie unterschiedliche politische Positionen zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammen (vgl. BVerfG, U.v. 13.6.1989 – 2 BvE 1/88 – BVerfGE 80, 188/231; BVerwG, U.v. 5.7.2012 – 8 C 22.11 – BVerwGE 143, 240 Rn. 19 m.w.N.). Diese wichtige Vorbereitungsfunktion rechtfertigt nicht nur die Gewährung von Entschädigungen und Zuwendungen an Fraktionen, sondern ist zugleich notwendige Voraussetzung für diese. Dabei können Fraktionen die ihnen zugedachte Rolle nur dann in entsprechender Weise ausfüllen, wenn sie auch bei der Ausschusssitzverteilung als solche zu berücksichtigen sind, da der Erleichterung des technischen Ablaufs der Meinungsbildung und Beschlussfassung hier ebenso Relevanz zukommt wie im Stadtratsplenum. Dies begründet einen Zusammenhang zwischen Ausschusswirksamkeit und Entschädigungsfähigkeit der Fraktion.

## 50

Das Gericht verkennt nicht, dass Gruppierungen von Stadtratsmitgliedern, bei denen es sich nach obigen Kriterien nicht um Fraktionen handelt, die bei der Berechnung der Verteilung der Ausschusssitze zu berücksichtigen sind, ebenfalls eine Meinungsbildungs- und Kanalisierungsfunktion zukommen kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn Mitglieder einer Gruppierung – wie im Falle der Klägerin – einen Sitz in den Ausschüssen innehaben. Allerdings führt dies nicht dazu, dass sie zwingend als Fraktionen im Sinne des § 3 Ortssatzung anzusehen sind. Zum einen gibt es sachliche Gründe, zwischen diesen Wählergruppierungen und ausschusswirksamen Fraktionszusammenschlüssen zu differenzieren. Fraktionen sind nicht lediglich private Zusammenschlüsse gleichgesinnter Mandatsträger, sondern der „organisierten Staatlichkeit“ zuzurechnende Teile der Vertretungskörperschaft, die durch die jeweilige Geschäftsordnung anerkannt und mit eigenen Rechten ausgestattet sind (vgl. BVerfG, U.v. 19.7.1966 – 2 BvF 1/65 – BVerfGE 20, 56/104; U.v. 10.12.1974 – 2 BvK 1/73, 2 BvR 902/73 – BVerfGE 38, 258/273 f.; BayVGH, B.v. 28.10.2024 – 4 C 24.1657 – juris Rn. 12 f.). Bildung, Auflösung und Organisation einer Fraktion unterliegen bestimmten Regeln, die nicht zuletzt eine gewisse Verbindlichkeit des Zusammenschlusses sowohl in organisatorischer als auch in inhaltlicher Hinsicht statuieren, wovon nicht nur ihre Mitglieder profitieren, sondern die ebenso im Außenverhältnis eine Rolle spielt. Würde die Klägerin die Anforderungen für eine wirksame Fraktionsbildung erfüllen, würden ihr die mit dem Fraktionsstatus zusammenhängenden Entschädigungen sowie Zuwendungen zukommen. Zum andern führt der Umstand, dass eine Gruppierung nicht als Fraktion anerkannt wird, nicht dazu, dass ihr jegliche Entschädigungsleistungen verweigert würden, sondern eben nur jene, die an den Fraktionsstatus anknüpfen. Dabei ist aus einer Zusammenschau der Regelungen in § 3 Ortssatzung zu erkennen, dass der Fraktionsbegriff bewusst in Abgrenzung zu den Begriffen „Ausschussgemeinschaft“ und „Wählergruppierung mit Sitz in den Senaten oder gesetzlich vorgeschriebenen Ausschüssen“ gewählt wurde. Während in § 3 Abs. 2 Buchst. c und d sowie § 3 Abs. 8 Ortssatzung für die Aufwandsentschädigung bzw. den Aufwandsersatz nur auf die Fraktionsvorsitzenden, deren Stellvertreter bzw. die Fraktion als solche Bezug genommen wird, erhalten gemäß § 3 Abs. 2 Buchst. e Ortssatzung auch die Sprecher einer Ausschussgemeinschaft und der Wählergruppierungen mit Sitz in den Senaten oder Ausschüssen ein zusätzliches Sitzungsgeld. Zuletzt sprechen Gründe der Rechtssicherheit und Praktikabilität für eine einheitliche Auslegung des Fraktionsbegriffs in dem Sinne, dass die Voraussetzungen, die die Rechtsprechung für die Berücksichtigung von Fraktionen bei der Berechnung der Verteilung der Ausschusssitze auf die im Stadtratsplenum vertretenen Parteien und Gruppierungen aufgestellt hat, auch für eine Anwendung der fraktionsbezogenen Regelungen in § 3 Ortssatzung erfüllt sein müssen.

## 51

bbb) Gleichermaßen gelten die von der Rechtsprechung im Hinblick auf Art. 33 Abs. 3 Satz 1 GO entwickelten Grundsätze für den in der Geschäftsordnung verwendeten Fraktionsbegriff.

## 52

Unabhängig davon, ob eine zur Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs konträre Regelung durch die Beklagte überhaupt zulässig wäre, sind der Geschäftsordnung jedenfalls keine gesonderten materiellen Voraussetzungen für eine wirksame Fraktionsbildung zu entnehmen. In § 9 Abs. 1 GeschO ist insoweit nur geregelt, dass sich Stadtratsmitglieder „zur Erreichung gemeinsamer Ziele“ zusammenschließen können. Weiter werden die Fraktionen bzw. ihre Vorsitzenden im Zusammenhang mit der Bildung und Auflösung von Ausschüssen (§ 11 Abs. 2 und 3 GeschO), bei der Zusammensetzung des Ältestenrates (§ 15 Abs. 1 GeschO), bei der Vertretungsregelung für den Oberbürgermeister (§ 21 Abs. 4 GeschO), im Zusammenhang mit der Antragstellung bzw. Anfragen im Stadtrat (§ 29 Abs. 2, § 33 Abs. 3,

§ 34 Abs. 2 GeschO) sowie bei den Regelungen zur „Aktuellen Stunde“ (§ 37 Abs. 1 GeschO) und zur Beratung der Sitzungsgegenstände (§ 39 Abs. 3, 4 und 9 GeschO) genannt.

### **53**

In der Geschäftsordnung erfolgt – ähnlich wie in der Ortssatzung – eine dem Wortlaut und Regelungsgehalt deutlich zu entnehmende Abgrenzung von Fraktionen zu Wählergruppierungen, Ausschussgemeinschaften und „Gruppen, die keinen Fraktionsstatus haben“ (vgl. § 33 Abs. 3 GeschO). Dabei werden auch Ausschussgemeinschaften und sonstigen Wählergruppierungen Rechte verliehen. Eine Gleichsetzung mit Fraktionen und den ihnen zugeschriebenen Rechten erfolgt jedoch nicht, wobei zu berücksichtigen ist, dass der Grund hierfür zum einen in der geregelten Organisationsstruktur von Fraktionen, zum anderen in deren Wirken im Sinne einer Erleichterung des technischen Ablaufs der Meinungsbildung und Beschlussfassung in der Vertretungskörperschaft liegen dürfte. Hätte man die Fraktionen in der Geschäftsordnung zugeschriebenen Rechte und Pflichten auch anderen Wählergruppierungen ohne Ausschusswirksamkeit zukommen lassen wollen, wäre eine solche Regelung getroffen worden. Eine abweichende Auslegung des Fraktionsbegriffs je nach Bestimmung bzw. Rechtsgrundlage würde auch hier zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führen und für die kommunale Praxis nicht förderlich sein.

### **54**

Mithin ist den vorliegend einschlägigen Bestimmungen ein einheitlicher Fraktionsbegriff zugrunde zu legen, dessen Anforderungen die Klägerin jedoch derzeit nicht erfüllt und auch nicht zu einem früheren Zeitpunkt erfüllt hat.

III.

### **55**

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 709 Satz 2 der Zivilprozessordnung (ZPO).