

09.12.2015

Drucksache 159/15/1

Bildung der FDP-Fraktion im Kreistag;
Änderung der Ausschussbesetzung

Gremium	Sitzungsdatum	Beschlussstatus	Beratungsstatus
Kreisausschuss	14.12.2015	Empfehlungsbeschluss	öffentlich
Kreistag	15.12.2015	Entscheidung	öffentlich

Organisationseinheit	Büro Landrat, Kreistag, Gleichstellung
Berichterstattung	Landrat Michael Makiolla

Budget	01	Zentrale Verwaltung
Produktgruppe	01.03	Sitzungsdienst, Kreisverfassung, Ehrungen
Produkt	01.03.01	Sitzungsdienst und Kreisverfassung
Haushaltsjahr	2016	Ertrag/Einzahlung [€]
		Aufwand/Auszahlung [€] rd. 2.500,00

Beschlussvorschlag

- Es wird festgestellt, dass trotz der durch den Wechsel von Herrn Albert bedingten Auflösung der FW-Gruppe und Bildung der FDP-Fraktion die Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen das politische Kräfteverhältnis im Kreistag noch angemessen widerspiegeln. Eine Auflösung und Neubildung der Ausschüsse zur Anpassung an die geänderten Kräfteverhältnisse wird nicht für erforderlich gehalten.
- Gem. § 41 Abs. 3 Satz 8 KrO werden die nachfolgend aufgeführten Kreistagsmitglieder/sachkundigen Bürger zu beratenden Mitgliedern in die aufgeführten Ausschüsse des Kreistages bestellt:

Gremium	Ordentliches beratendes Mitglied	Stellvertretendes beratendes Mitglied
Kreisausschuss	Michael Klostermann	Julius Will
Rechnungsprüfungsausschuss	Dieter Albert	Michael Klostermann
Ausschuss für Arbeitsmarkt und Wirtschaftsförderung	Andreas Wette, sB	Dieter Albert

Ausschuss für Gesundheit und Verbraucherschutz	Fabian Degen, sB	Björn Lerche, sB
Ausschuss für Soziales, Familie und Gleichstellung	Julius Will	Björn Lerche, sB
Ausschuss für Feuerwehr, Sicherheit, Ordnung und Straßenverkehr	Rainer Seepe, sB	Dieter Albert
Unterausschuss für Hoch- und Tiefbauangelegenheiten	Dieter Albert	Michael Klostermann

Sachbericht

Zusammenfassende Darstellung

Am 17.11.2015 hat das Kreistagsmitglied Herr Dieter Albert seinen Austritt aus der FW-Gruppe, die er nach der Kommunalwahl 2014 gemeinsam mit Herrn Helmut Stalz gegründet hat, erklärt und seine Absicht bekundet, sich der FDP anzuschließen. Durch diesen Austritt hat die FW-Gruppe ihren Gruppenstatus verloren, da die Mindeststärke von zwei Mitgliedern gem. § 40 Abs. 1 Satz 4 Kreisordnung (KrO) NRW unterschritten wird.

Am 21.11.2015 hat Herr Klostermann die Gründung der FDP-Fraktion angezeigt, der neben ihm selbst Herr Julius Will und Herr Dieter Albert angehören.

Bei Änderungen der Kräfteverhältnisse der Fraktionen und Gruppen im Kreistag infolge von Fraktionsübertritten hat der Kreistag zu prüfen, ob die Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen die politischen Kräfteverhältnisse im Kreistag noch angemessen widerspiegeln (siehe nachfolgende ausführliche rechtliche Wertung).

Im Ergebnis kann hier festgestellt werden, dass sich angesichts des Kräfteverhältnisses insgesamt und der Verteilung der Ausschusssitze auf die Fraktionen und Gruppen im Kreistag durch den Wechsel von Herrn Albert zur FDP-Fraktion keine maßgebliche Beeinträchtigung der Spiegelbildlichkeit von Kreistag und Ausschüssen ergibt. Insbesondere sind die Ausschüsse nicht in ihrer Vorberatungsfunktion beeinträchtigt. Eine Auflösung und Neubesetzung der Ausschüsse wird somit nicht für erforderlich gehalten. Ein entsprechender Feststellungsbeschluss obliegt dem Kreistag (Ziffer 1 des Beschlussvorschlags).

Die FDP hat als Fraktion das Recht, für Ausschüsse, in denen sie nicht vertreten ist, jeweils ein beratendes Mitglied zu benennen. Die Bestellung erfolgt durch den Kreistag. Die FDP-Fraktion hat für die in Ziffer 2 des Beschlussvorschlags aufgeführten Ausschüsse um Benennung eines beratenden Mitglieds sowie eines entsprechenden Stellvertreters gebeten. Die Namen der Mitglieder werden spätestens bis zur Kreistagssitzung am 15.12.2015 mitgeteilt.

Ausführliche Darstellung mit rechtlicher Wertung

Zu Ziffer 1) des Beschlussvorschlags

Zu prüfen ist, ob durch den Wechsel der Gruppen- bzw. Fraktionszugehörigkeit von Herrn Albert Änderungen bezüglich der Besetzung der Ausschüsse und der sonstigen Gremien zu erfolgen haben.

Die nachfolgende rechtliche Wertung leitet sich ab aus dem Wortlaut des § 35 Abs. 3 Kreisordnung (KrO) NRW und der Kommentierung (Held | Winkel | Wansleben) zu dieser Vorschrift und wird auch vom Landkreistag gestützt.

Die Ausschussbesetzung richtet sich nach § 35 Abs. 3 KrO NRW. Klar geregelt ist hier die so genannte Spiegelbildlichkeit der Ausschüsse. Das bedeutet, dass die Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen jeweils das Kräfteverhältnis im Kreistag widerspiegeln müssen. Das BVerwG (Beschluss vom 10.12.2003) sieht in der Spiegelbildlichkeit einen im Demokratieprinzip wurzelnden Grundsatz der repräsentativen Demokratie für das Verhältnis von Ausschüssen zum Gesamtplenum.

Durch Austritt aus einer Fraktion (oder Gruppe), über deren Liste es in den Ausschuss gelangt ist, verliert ein Ausschussmitglied nicht seinen Ausschusssitz. Auch führt die Auflösung einer Fraktion oder Gruppe nicht dazu, dass die über die Liste dieser Fraktion oder Gruppe in den Ausschuss gewählten Kreistagsmitglieder ihre Ausschusssitze verlieren. Allerdings ist hier durch den Kreistag zu prüfen, ob durch Auflösung und Neubildung des Ausschusses bzw. der Ausschüsse die Ausschussbesetzung spiegelbildlich an die

veränderten Kräfteverhältnisse anzupassen ist.

Im Hinblick auf die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts (s.o.) zur Spiegelbildlichkeit von Ausschüssen und Rat (hier entsprechend: Kreistag) stellt sich im Falle von Veränderungen der Stärkeverhältnisse die Frage, ob der Kreistag in bestimmten Fällen sogar verpflichtet ist, durch Auflösung und Neubildung der Ausschüsse die Ausschussbesetzung an die veränderten Kräfteverhältnisse anzupassen. Im Ergebnis wird man differenzierend darauf abstellen müssen, dass aus Gründen der Funktionsfähigkeit von Kreistag und Ausschüssen nicht jede Änderung der Kräfteverhältnisse im Kreistag während der Wahlperiode dazu führen darf, dass ein Ausschuss bzw. die Ausschüsse aufgelöst und neu besetzt werden muss/müssen. Ansonsten bestünde aufgrund regelmäßiger Nachbesetzungsverfahren und fehlender personeller Kontinuität die Gefahr der Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit von Kreistag und Ausschüssen. Auf der anderen Seite ist der Spiegelbildlichkeit von Kreistag und Ausschüssen vom BVerwG im Hinblick auf das Demokratieprinzip Verfassungsrang eingeräumt worden (s.o.); Ausschüsse legitimieren sich gerade dadurch, ein verkleinertes Abbild des Gesamtplenums zu sein.

In Anbetracht dieses Spannungsverhältnisses ist letztlich von einer **Prüfpflicht des Kreistages** auszugehen, ob die Mehrheitsverhältnisse im Ausschuss/in den Ausschüssen das politische Kräfteverhältnis im Kreistag noch angemessen widerspiegeln. Laut Kommentarmeinung gilt hier aber – anders als bei der Besetzung der Ausschüsse zu Beginn der Wahlperiode – nicht das strikte Spiegelbildlichkeitsprinzip als Maßstab. Vielmehr muss es als ausreichend angesehen werden, wenn der Kreistag prüft, ob es wesentliche Veränderungen im Kräfteverhältnis gegeben hat, die die Repräsentations- und Vorbereitungsfunktion der Ausschüsse vereiteln würde. Letzteres wäre zum Beispiel dann der Fall, wenn sich durch Fraktionsübertritte die Mehrheitsverhältnisse im Kreistag ändern würden, **nicht aber bei einzelnen Fraktionsübertritten ohne Auswirkungen auf die Mehrheitsverhältnisse insgesamt.**

Folgt man dieser Rechtsauffassung, die auch vom Landkreistag gestützt wird, so dürfte sich durch den Wechsel von Herrn Albert von der FW-Gruppe zur FDP-Fraktion keine relevante Beeinträchtigung der Spiegelbildlichkeit ergeben, die die Funktion der Ausschüsse als Vorberatungsgremien beeinträchtigen könnte. So war die bisherige FDP-Gruppe in drei der insgesamt neun freiwilligen Ausschüsse des Kreistages mit Sitz und Stimme vertreten (s. Anlage). Die frühere FW-Gruppe war ebenfalls in drei freiwilligen Ausschüssen vertreten. *Herr Albert hat am 07.12.2015 seinen Verzicht auf den bisherigen Sitz als Stellvertreter von Herrn Stalz im Ausschuss für Arbeitsmarkt und Wirtschaftsförderung erklärt.*

Eine Änderung der Stimmverhältnisse könnte sich durch den Wechsel von Herrn Albert zur FDP-Fraktion derzeit lediglich im Ausschuss für Natur und Umwelt ergeben, da hier Herr Albert als früherer Vertreter der FW-Gruppe, jetzt FDP-Fraktion, ordentliches Mitglied ist. Jedoch bedingt dieser Wechsel angesichts der politischen Kräfteverhältnisse bei insgesamt 19 Ausschussmitgliedern keine maßgebliche Beeinträchtigung der Spiegelbildlichkeit und somit der Vorbereitungsfunktion des Ausschusses. Vor diesem Hintergrund ist eine Neubesetzung des Ausschusses für Natur und Umwelt nicht erforderlich. Gleiches muss erst recht für die übrigen Ausschüsse gelten, in denen sich der Wechsel nicht auf die Stimmverhältnisse auswirkt.

Im Ergebnis kann also festgestellt werden, dass trotz des Wechsels von Herrn Albert von der FW-Gruppe zur FDP-Fraktion und der damit verbundenen Auflösung der FW-Gruppe die Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen das politische Kräfteverhältnis im Kreistag noch angemessen widerspiegeln. Eine Auflösung und Neubildung der Ausschüsse zur Anpassung an die geänderten Kräfteverhältnisse ist nicht erforderlich.

Ergänzender Hinweis:

Unbeschadet der Frage nach einer Auflösungs- und Neubesetzungspflicht gibt es jedoch grundsätzlich das **Recht** des Kreistages, Ausschüsse mit Mehrheitsbeschluss aufzulösen und unter Anwendung der Regeln des § 35 Abs. 3 KrO NRW neu zu besetzen; ausgenommen hiervon sind nur solche Ausschüsse, die

aufgrund sondergesetzlicher Regelungen für die gesamte Wahlzeit zu besetzen sind (Kreisausschuss, Jugendhilfeausschuss).

Entsendungen in externe Gremien

Für die externen Gremien (Entsendungen) findet das Spiegelbildlichkeitsprinzip keine Anwendung, so dass hier eine Neuentsendung aufgrund von Fraktions- oder Gruppenübertritten erst recht nicht in Betracht kommt. Eine entsprechende Prüfpflicht des Kreistages bezüglich der Erheblichkeit der Auswirkungen ergibt sich hier nicht.

Zu Ziffer 2) des Beschlussvorschlags

Sofern sich der Kreistag im Rahmen seiner Prüfpflicht der zuvor dargestellten Rechtsauffassung anschließt und aufgrund mangelnder Erheblichkeit des Fraktionsübertritts von einer Auflösung und Neubesetzung der Ausschüsse absieht, ist für die neu gegründete FDP-Fraktion trotzdem ein Mitwirkungsrecht in allen Ausschüssen des Kreistages gegeben. Gem. § 41 Abs. 3 Satz 7 KrO hat eine Fraktion, die in einem Ausschuss nicht vertreten ist, das Recht, für diesen Ausschuss ein Kreistagsmitglied oder eine(n) sachkundige(n) Bürger(in) zu benennen. Dieses/diese(r) wird vom Kreistag bestellt und wirkt im Ausschuss mit beratender Stimme mit (§ 41 Abs. 3 Sätze 8 bis 10 KrO).

Dieses Recht gilt für alle pflichtigen und freiwilligen Ausschüsse des Kreistages; durch den Verweis in § 52 Abs. 3 KrO auch für den Kreisausschuss. Ausnahmen stellen aufgrund sondergesetzlicher Vorschriften der Jugendhilfeausschuss und der Wahlausschuss dar.

Das Benennungsrecht kann auch noch während der Wahlperiode des Kreistages ausgeübt werden. Es gilt für alle Ausschüsse, nicht aber für die sonstigen Gremien des Kreistages (z.B. Kommissionen).

Die FDP-Fraktion hat darum gebeten, für die in Ziffer 2 des Beschlussvorschlags aufgeführten Gremien die noch zu benennenden Kreistagsmitglieder/sachkundigen Bürger(innen) als beratende Mitglieder sowie entsprechende Stellvertreter zu bestellen.

Die Benannten sind vom Kreistag durch Wahl zu bestellen. Bei der Abstimmung hat der Landrat gem. § 25 Abs. 2 Satz 4 KrO, wie grundsätzlich bei allen Entscheidungen über Ausschussbesetzungen, kein Stimmrecht.

Anlage

Übersicht Ausschussbesetzung