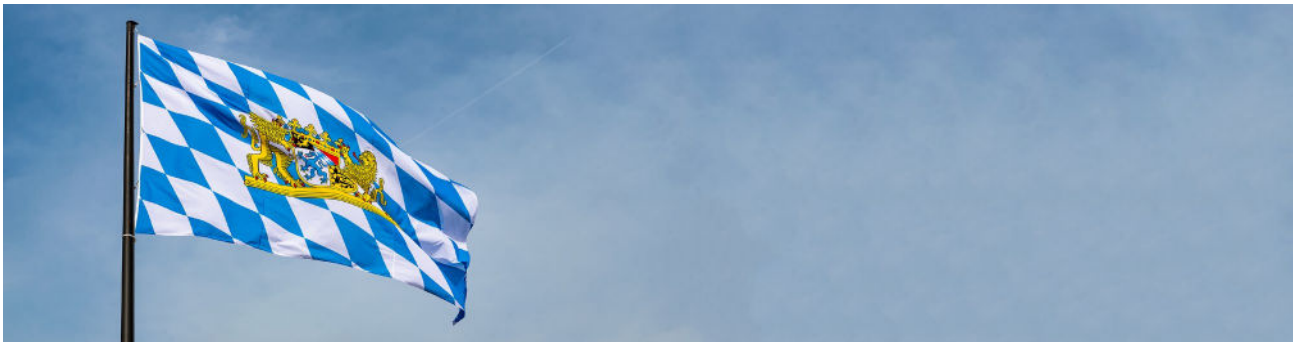


Nach der Wahl ist vor der Konstituierung – Änderungen des Kommunalrechts im Überblick

AM 8. MÄRZ 2026 FANDEN IN BAYERN DIE KOMMUNALWAHLEN STATT. NACH DEN WAHLEN KOMMEN AUF DIE VERWALTUNGEN VOR ORT NEUE FRAGEN ZU: VON DER FRAKTIONSBILDUNG ÜBER DIE BESETZUNG DER AUSSCHUSSSITZE BIS ZUM NEUERLASS DER GESCHÄFTSORDNUNG – ZUR KONSTITUIERENDEN SITZUNG STEHEN KOMPLEXE RECHTLICHE THEMEN AN. WIR GEBEN EINEN ÜBERBLICK ÜBER RELEVANTE RECHTSÄNDERUNGEN SEIT DER LETZTEN KOMMUNALWAHL 2020.



Executive Summary

- Bei der Festlegung einer Mindestgröße von Fraktionen muss die Gemeinde insbesondere das Willkürverbot und das Gebot der Mandatsgleichheit beachten.
- Bei der Vergabe von Ausschusssitzen sind zahlreiche Rechtsfragen zu beachten, die die jeweilige Kommunalverwaltung im Blick behalten muss. Neben der Ausschussgröße und dem Verteilungsverfahren wird insbesondere die Ausschusswirksamkeit von Zusammenschlüssen mehrerer Gemeinderäte relevant. Im Zusammenhang mit Ausschussgemeinschaften ist im Vergleich zur letzten Kommunalwahl eine wesentliche Rechtsprechungsänderung zu beachten.
- Im Zuge des ohnehin erforderlichen Neuerlasses der Geschäftsordnung bieten sich zahlreiche Änderungen an, u. a. eine Zuständigkeitsregelung für Fälle nach dem sog. Baurturbo.

I. Bildung von Fraktionen, Fraktionsgröße

Gemeinde-, Stadt- bzw. Kreisträte können sich zur wirksameren Ausübung ihres Mandats zusammenschließen. Ein Zusammenschluss wird insbesondere dann angestrebt, wenn damit der Status einer **Fraktion** erreicht wird. Denn in der Praxis sind mit dem Fraktionsstatus oft weitere Annehmlichkeiten verbunden (z. B. Büro, Sekretariat, Zuschuss zur Fraktionskasse, höhere Aufwandsentschädigung für Fraktionsvorsitzenden). Die Vollversammlung kann in der Geschäftsordnung eine **Mindeststärke** festlegen, die für die Anerkennung als Fraktion erreicht werden muss.

Erst 2025 befasste sich der VGH München¹ damit, ob eine Anhebung der Mindeststärke für die Anerkennung als Fraktion rechtmäßig war. Im entschiedenen Fall verloren die AfD und DIE LINKE ihren Fraktionsstatus. Der VGH bestätigte, dass dem Gemeinderat bzw. Stadtrat ein weiterer Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum bei der Bemessung einer Fraktionsmindeststärke zusteht. Allerdings

¹ VGH München, Beschluss v. 18.02.2025 – 4 CE 24.2075.



sind die verfassungsrechtlich gewährleistete **Mandatsgleichheit** sowie das rechtsstaatliche **Willkürverbot** und der Minderheitenschutz zu beachten. Nach Ansicht des VGH München kann eine bestimmte Mindeststärke insbesondere dann rechtmäßig sein, wenn bezüglich der Anzahl der Mandate zwischen der größten vom Fraktionsstatus ausgeschlossenen Gruppe und der kleinsten als Fraktion anerkannten Gruppe ein **deutlicher Abstand** besteht. Maßgeblich wird mithin eine Betrachtung der Stärkeverhältnisse in der jeweiligen Kommune im Einzelfall.

II. Verteilung von Ausschusssitzen

Neben der Wahl von Stellvertretern des Bürgermeisters nimmt in der konstituierenden Sitzung vor allem die Verteilung von Ausschusssitzen breiten Raum ein. Dabei kommt es im Nachgang immer wieder zu Klagen und Eilverfahren von Parteien, die sich bei der Besetzung von Ausschüssen übergangen fühlen. Gerade in größeren Gemeinden liegt der Schwerpunkt der politischen Arbeit in beschließenden Ausschüssen, sodass sich die politische Einflussnahme auch an der Vertretung in den jeweiligen Ausschüssen misst. Gleiches gilt auf Ebene der Landkreise, insbesondere für den Kreisausschuss.

1. Größe der Ausschüsse und Verteilungsverfahren

Der Gemeinde- bzw. Stadtrat und der Kreistag legen die **Größe der Ausschüsse**, mithin die Anzahl der Ausschussmitglieder, sowie das **Sitzverteilungsverfahren im eigenen Ermessen** fest. Dies erfolgt regelmäßig zu Beginn der Amtszeit in der Geschäftsordnung. Ausnahmen bestehen zur Größe von Ausschüssen, soweit gesetzliche Vorgaben gelten (z. B. Kreis- oder Rechnungsprüfungsausschuss).

Dem Gemeinderat oder Kreistag kommt bei der Festlegung der Ausschussgröße ein weiter Spielraum zu, bei dessen Ausübung er u. a. die Bedeutung des Ausschusses, die inhaltliche Beanspruchung sowie eine effektive Arbeitsweise berücksichtigen kann. Daher ist die Vollversammlung frei, die Ausschüsse im Vergleich zur vorherigen Wahlperiode zu verkleinern oder zu vergrößern. Dies darf allerdings nicht so weit gehen, dass kleinere Gruppen

in unerträglicher Weise von der **Willensbildung** für die Gemeinde **ausgeschlossen** werden und das **Spiegelbildlichkeitsgebot** verletzt wird. Die Gemeindeverwaltung ist gut beraten, die Zulässigkeit einer politisch gewollten Größenveränderung im Blick zu behalten.

Gemeinderäte, Stadträte und Kreistage können zur Sitzverteilung grundsätzlich zwischen dem Höchstzahlverfahren nach d'Hondt, dem Verfahren nach Hare-Niemeyer sowie dem Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers wählen. Beim Verfahren nach d'Hondt bestehen rechtliche Grenzen, insbesondere das Verbot der **Überaufundung**, die die Verwaltung im Blick behalten muss.

Der VGH München hat 2021 klargestellt, dass die Gemeinde auch dann **nicht zur Vergrößerung von Ausschüssen** oder zur **Wahl eines anderen Verteilungsverfahrens verpflichtet** ist, wenn dadurch eine sog. **Pattsituation aufgelöst** werden kann.² Eine Pattsituation liegt vor, wenn mehrere Gruppen im Gemeinderat das gleiche Stärkeverhältnis und damit einen „gleichen“ Anspruch auf einen Sitz haben, aber nicht mehr genügend Ausschusssitze zur Befriedigung aller Gruppe vergeben werden können.

2. Ausschusswirksamkeit von Zusammenschlüssen

Seit der letzten Kommunalwahl 2020 haben sich **erhebliche Änderungen in der Rechtsprechung** ergeben, wann Zusammenschlüsse von einzelnen Mandatsträgern oder Gruppen zur Erlangung von Ausschusssitzen wirksam sind.

Ausgangspunkt für die Sitzverteilung in den Ausschüssen ist nach Art 33 Abs. 1 S. 2 GO das „**Stärkeverhältnis** der in ihm [Anm.: dem Gemeinderat] vertretenen Parteien und Wählergruppe“ (sog. Spiegelbildlichkeitsgebot), mithin die **Anzahl der Sitze der jeweiligen Partei oder Wählergruppe im Gemeinderat**. Die Anzahl der Sitze, die zur Erreichung von Ausschusssitzen im Einzelfall notwendig ist, ist dabei unabhängig von der notwendigen Anzahl der Sitze, um eine Fraktion bilden zu können.

² VGH München, Beschluss v. 21.10.2021 – 4 ZB 21.1776.



a) Ausschussgemeinschaften, Art. 33 Abs. 1 S. 5 GO

Die Gemeindeordnung eröffnet in Art. 33 Abs. 1 S. 5 GO die Möglichkeit, dass sich Gemeinderatsmitglieder zur Entsendung gemeinsamer Vertreter in Ausschüsse zu sog. Ausschussgemeinschaften zusammenschließen. Dabei handelt es sich um **reine Zweckgemeinschaften** von Einzelgängern bzw. Fraktionen, die „an sich“ – also aufgrund ihrer Sitzanzahl im Gemeinderat – **keinen Anspruch auf einen Ausschusssitz** haben. Dies ist entweder der Fall, wenn alle Ausschusssitze an Gruppen mit größerer Sitzzahl vergeben wurden oder wenn im Falle einer Pattsituation mehrere gleich große Gruppen um einen Sitz konkurrieren. Nach der früheren Rechtsprechung,³ die zu den konstituierenden Sitzungen 2020 noch zu beachten war, konnte eine Ausschussgemeinschaft einer anderen Partei auch ihren einzigen (sicheren) Sitz „wegnehmen“.

Diese Rechtsprechung hat der VGH München im Sommer 2020⁴ unter Verweis auf jüngere Entscheidungen des BVerwG zum Spiegelbildlichkeitsgebot aufgegeben. Demnach ist Art. 33 Abs. 1 S. 5 GO **verfassungskonform dahingehend auszulegen**, dass die **Bildung von Ausschussgemeinschaften** kleinerer, ansonsten nicht in den Ausschüssen vertretener Gruppen nur zur Vergabe von Ausschusssitzen führen darf, soweit damit **nicht eine größere Gruppe den einzigen ihr zustehenden Sitz verliert**.

Dieser Entscheidung kommt in der Praxis erhebliche Relevanz zu, da sie den bisherigen Anwendungsbereich von Ausschussgemeinschaften deutlich verengt. Der Umgang mit der neuen Rechtsprechung dürfte die Städte und Gemeinden – gerade im Falle von Pattsituationen – vor einige Herausforderungen stellen.

b) Änderungen bei „an sich“ ausschussfähigen Gruppen („Fraktionsübertritte“)

Neben dem Zusammenschluss nicht ausschussfähiger Einzelgänger oder Gruppen können sich Änderungen des Stärkeverhältnisses auch bei Parteien ergeben, die „an sich“ bereits ausschussfähig sind, also einen sicheren

Anspruch auf mindestens einen Ausschusssitz haben. Der **Beitritt** eines Einzelgängers oder einer ausschussunfähigen Gruppe **zu einer „an sich“ bereits ausschussfähigen Partei oder Wählergruppe** führt dabei **nicht** zu einer zulässigen **Ausschussgemeinschaft**, da die größere Gruppe bereits einen Anspruch auf einen Sitz hat.

Gleichwohl kann ein Beitritt oder ein Zusammenschluss mit einer „an sich“ ausschussfähigen Gruppe, der oftmals auch als **Fraktionsbeitritt** bezeichnet wird, unter engen Voraussetzungen zulässig sein. Hier kommt es auf eine **genaue Würdigung des Einzelfalls** an. Erfolgt der Übertritt bereits unmittelbar zu Beginn der Wahlperiode, ist das Vorliegen der Voraussetzungen besonders sorgfältig zu prüfen und kritisch zu hinterfragen.⁵

III. Änderungsbedarf zur Geschäftsordnung

Zu Beginn der neuen Amtszeit muss eine neue **Geschäftsordnung erlassen** oder die alte Geschäftsordnung bestätigt werden. Dabei bietet es sich an, die Geschäftsordnung an neue rechtliche **Entwicklungen anzupassen**.

So sollten etwa Regelungen über die Protokollierung einer **namentlichen Abstimmung** dahingehend überprüft werden, ob sie die **Gleichheit des Mandats** nach der jüngeren Rechtsprechung des VGH München hinreichend wahren.⁶ Viele Geschäftsordnungen treffen Regelungen zur ortsüblichen **Bekanntmachung**. Hier sollte geprüft werden, ob sich aus den Änderungen der BayKommV seit Beginn der letzten Amtsperiode ein Anpassungsbedarf ergibt.

Angesichts des neuen **Baturbo** empfiehlt es sich, **Zuständigkeitsabgrenzungen** zwischen dem Gemeinderat, den Ausschüssen und dem ersten Bürgermeister zu überprüfen und zu ergänzen. Der Baturbo regelt nicht, welches Gemeindeorgan zur Erteilung der Zustimmung nach § 36a BauGB zuständig ist. In Bayern ist dafür insbesondere die Abgrenzung von Angelegenheiten des Gemeinderats und von **laufenden Angelegenheiten** des ersten Bürgermeisters maßgeblich. Der Gemeinderat kann in seiner Geschäftsordnung aber **präzisierende** und

³ VGH München, Urteil v. 17.03.2004 – 4 BV 03.1159.

⁴ VGH München, Beschluss v. 07.08.2020 – 4 CE 20.1442.

⁵ VGH München, Beschluss v. 07.08.2020 – 4 CE 20.2032.

⁶ VGH München, Beschluss v. 10.07.2025 – 4 ZB 23.1795.



erweiternde **Vorgaben** treffen, wann der erste Bürgermeister für die Entscheidung zuständig ist. In der Geschäftsordnung sollten daher **Fallgruppen definiert** werden, in welchen Konstellationen der Gemeinderat bzw. ein beschließender Ausschuss oder der erste Bürgermeister zur Erteilung der Zustimmung nach § 36a BauGB zuständig ist. Entsprechende Regelungen in der Geschäftsordnung können sowohl **Klarheit und Vereinfachungen** für die Bauverwaltungen, aber auch eine Verfahrenssicherheit für Bauturbo-Antragssteller bieten.

Der Gemeinderat kann nun in der Geschäftsordnung regeln, dass der oder die Vorsitzende gegen Mitglieder, die in einer Sitzung die Ordnung erheblich stören, mit Zustimmung des Gemeinderats ein **Ordnungsgeld** verhängen kann.

IV. Fazit

Die Vergabe von Ausschusssitzen war nach unserer langjährigen Erfahrung in kommunalverfassungsrechtlichen Streitigkeiten bereits nach früherer Rechtslage ebenso komplex wie streitanfällig. Die neue Rechtsprechung zu Ausschussgemeinschaften kann u. E. zunächst zu neuen Konflikten führen. In der konstituierenden Sitzung bieten sich der Gemeinde aber auch Chancen, um auf Rechtsänderungen in der Geschäftsordnung zu reagieren.

Dr. Wolfgang Würfel

Rechtsanwalt
Standort München
wolfgang.wuerfel@gsk.de

Ludwig Schnur

Rechtsanwalt
Standort München
ludwig.schnur@gsk.de



Urheberrecht

GSK Stockmann – Alle Rechte vorbehalten. Die Wiedergabe, Vervielfältigung, Verbreitung und/oder Bearbeitung sämtlicher Inhalte und Darstellungen des Beitrages sowie jegliche sonstige Nutzung ist nur mit vorheriger schriftlicher Zustimmung von GSK Stockmann gestattet.

Haftungsausschluss

Diese Mandanteninformation enthält ausschließlich allgemeine Informationen, die nicht geeignet sind, den besonderen Umständen eines Einzelfalles gerecht zu werden. Sie hat nicht den Sinn, Grundlage für wirtschaftliche oder sonstige Entscheidungen jedweder Art zu sein. Sie stellt keine Beratung, Auskunft oder ein rechtsverbindliches Angebot auf Beratung oder Auskunft dar und ist auch nicht geeignet, eine persönliche Beratung zu ersetzen. Sollte jemand Entscheidungen jedweder Art auf Inhalte dieser Mandanteninformation oder Teile davon stützen, handelt dieser ausschließlich auf eigenes Risiko.

GSK Stockmann und auch die in dieser Mandanteninformation namentlich genannten Partner oder Mitarbeiter übernehmen keinerlei Garantie oder Gewährleistung, noch haftet GSK Stockmann und einzelne Partner oder Mitarbeiter in irgendeiner anderen Weise für den Inhalt dieser Mandanteninformation. Aus diesem Grund empfehlen wir, in jedem Fall eine persönliche Beratung einzuholen.

www.gsk.de



GSK Stockmann

Rechtsanwälte Steuerberater Partnerschaftsgesellschaft mbB

BERLIN

Anton-Wilhelm-Amo-Str. 42
10117 Berlin
T +49 30 203907-0
F +49 30 203907-44
berlin@gsk.de

HEIDELBERG

Europaplatz 3
69115 Heidelberg
T +49 6221 4566-0
F +49 6221 4566-44
heidelberg@gsk.de

FRANKFURT/M.

Bockenheimer Landstr. 24
60323 Frankfurt am Main
T +49 69 710003-0
F +49 69 710003-144
frankfurt@gsk.de

MÜNCHEN

Karl-Scharnagl-Ring 8
80539 München
T +49 89 288174-0
F +49 89 288174-44
muenchen@gsk.de

HAMBURG

Neuer Wall 69
20354 Hamburg
T +49 40 369703-0
F +49 40 369703-44
hamburg@gsk.de

LUXEMBURG

GSK Stockmann SA
44, Avenue John F. Kennedy
L-1855 Luxemburg
T +352 271802-00
F +352 271802-11
luxembourg@gsk-lux.com

LONDON

GSK Stockmann International
Rechtsanwaltsgesellschaft mbH,
Zweigniederlassung London
Queens House, 8-9 Queen Street
London EC4N 1SP
United Kingdom
T +44 20 4512687-0
london@gsk-uk.com

Sitz der GmbH: München,
Amtsgericht München
HRB 281930
Geschäftsführer:
Dr. Mark Butt, York-Alexander
von Massenbach