Ausfertigung

AN 4 E 20.01670
zuvor: AN 4 S 20.01670

Eingegangen
25. Sep. 2020
Stadt Nürnberg
Rechtsamt

Bayerisches Verwaltungsgericht Ansbach

In der Verwaltungsstreitsache

1.

2.

3.

4.

zu 1 bis 4 bevollmächtigt:

- Antragsteller -

gegen

Stadt Nürnberg
Rechtsamt
vertreten durch den Oberbürgermeister
Hauptmarkt 16, 90403 Nürnberg

- Antragsgegnerin -

wegen

Kommunalrechts
Antrag nach § 123 VwGO

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht Ansbach, 4. Kammer, durch

den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht
die Richterin am Verwaltungsgericht
den Richter am Verwaltungsgericht

ohne mündliche Verhandlung

am 25. September 2020

folgenden

Beschluss:

1. Die Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, über die Besetzung der Ausschüsse ihres Stadtrates unter Zugrundelegung der Rechtsauffassung des Gerichts bis zum 26. Oktober 2020 neu zu beschließen. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

2. Die Parteien tragen die Kosten des Verfahrens jeweils zur Hälfte.

3. Der Streitwert wird auf 5.000,00 EUR festgesetzt.

I.

Die Parteien streiten um die Besetzung der Ausschüsse und Kommissionen des Stadtrates.

1.

Am 15. März 2020 fand die Stadtratswahl in Nürnberg statt. Dabei hat sich ausweislich des amtlichen Endergebnisses folgende Sitzverteilung ergeben:

Christlich-Soziale Union (CSU)	22
Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)	18
Bündnis 90 / Die Grünen	14
Alternative für Deutschland (AfD)	4
Die Linke	3
Freie Wähler (FW)	2
Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP)	2
Freie Demokratische Partei (FDP)	1
Politbande	1
Partei / Piraten	1
Linke Liste	1
Die Guten	1
	70

Die Antragsteller sind die gewählten Vertreter der AfD. Auf sie entfielen 5,69 % der abgegebenen Stimmen.

Bei der konstituierenden Sitzung am 11. Mai 2020 gab sich der Stadtrat der Antragsgegnerin eine Geschäftsordnung, die insbesondere folgende Regelungen enthält:

„§ 6 Fraktionen
Zusammenschlüsse von Stadtratsmitgliedern besitzen Fraktionsstatus, wenn sie kraft ihrer Stärke mit mindestens einem Mitglied in einem Stadtratsausschuss vertreten sind. Die Bezeichnung der Fraktionen sowie deren Vorsitzende und ihre Stellvertretungen werden in öffentlicher Sitzung mitgeteilt.

II. Die Ausschüsse und Kommissionen
§ 7 Bildung, Auflösung
(1) In den Ausschüssen und Kommissionen (Anlage 1) müssen die im Stadtrat vertretenen Parteien und Wählergruppen gemäß ihren Vorschlägen nach dem Verhältnis ihrer Stärke im Stadtrat vertreten sein. Maßgebend ist somit nicht die Stimmenzahl, welche sie bei der Wahl erhalten haben, sondern die Zahl ihrer Mitglieder im Stadtrat. Stadtratsmitglieder können sich zur Entsendung gemeinsamer Vertreterinnen und Vertreter in die Ausschüsse zusammenschließen."

Der Stadtrat der Antragsgegnerin beschloss ferner, die Größe der Ausschüsse und Kommissionen auf 14 Sitze festzulegen und für die Besetzung das Verfahren nach d'Hondt anzuwenden. Die mit drei oder weniger Sitzen vertretenen Gruppierungen schlossen sich zu zwei Ausschussgemeinschaften zusammen: Die Vertreter von „Die Linke", die Politbande und die Partei bilden die „Bunte Ausschussgemeinschaft", die insgesamt fünf Sitze repräsentiert. Die Vertreter von FW, FDP, ÖDP, Linke Liste und von „die Guten" bilden „Die Ausschussgemeinschaft", die insgesamt sieben Sitze repräsentiert. Infolgedessen entfiel auf die von den Antragstellern vertretene Partei kein Sitz in den Ausschüssen.

2.
Die Kläger erhoben mit Schreiben vom 25. Mai 2020 hiergegen Klage und stellten zugleich Antrag auf einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO. Die Antragsgegnerin habe bei der Bildung

der Ausschüsse Maßnahmen ergriffen, um die Antragsteller von der Ausschussarbeit fernzuhalten. So wäre die AfD bei jedem anderen Zählverfahren (außer d'Hondt) in den Ausschüssen vertreten. Mit den Antragstellern habe niemand eine Ausschussgemeinschaft bilden wollen. Die gebildeten sehr heterogenen Ausschussgemeinschaften würden den Wählerwillen verfälschen. Die politische Absicht hinter der Bildung der Ausschussgemeinschaften sei im Übrigen auch öffentlich kommuniziert worden.

Das Gericht lehnte diesen Antrag mit Beschluss vom 5. Juni 2020 (Az. AN 4 E 20.973) ab. Ein Anordnungsanspruch sei nicht glaubhaft gemacht. Die Ausschussbildung entspreche dem Prinzip der Spiegelbildlichkeit. Die Grenzen der Zulässigkeit der Bildung von Ausschussgemeinschaften sei, insbesondere unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs, nicht erreicht, da ein Verdrängen kleinerer Gruppierung lediglich rechnerische Folge der Möglichkeit von Ausschussgemeinschaften sei (BayVGH, U.v. 17.3.2004 – 4 BV 03.117 – juris Rn. 44 f.). Eine weitergehende Auseinandersetzung mit dem Verhältnis zwischen Ausschussgemeinschaften und Demokratieprinzip bleibe dem Hauptsachverfahren vorbehalten.

Die von den Antragstellern hiergegen eingelegte Beschwerde wurde vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 7. August 2020 (Az. 4 CE 20.1442) zurückgewiesen. Zeitgleich wies der Verwaltungsgerichtshof in einem obiter dictum darauf hin, er halte an der vom Verwaltungsgericht zitierten Rechtsprechung mit Blick auf die zwischenzeitlich ergangene Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht mehr fest. Die Beschwerdeinstanz sei bei ihrer Entscheidung auf das konkrete Parteivorbringen beschränkt, § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO. Die verfassungsrechtliche Frage, ob durch die Bildung einer Ausschussgemeinschaft nach Art. 33 Abs. 1 Satz 5 der Gemeindeordnung eine Wählergruppe den ihr bisher rechnerisch zustehenden Sitz nicht mehr erhält, stelle sich im vorliegenden Verfahren beispielhaft. Diese Rechtsfrage sei allerdings in der Beschwerdebegründung nicht ansatzweise thematisiert worden und werde daher im Hauptsacheverfahren zu klären sein (BayVGH, a.a.O. – juris Rn. 30). In der Sache stellte der Verwaltungsgerichtshof klar, dass für die Ausschussbildung die Vorschrift des Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO verfassungskonform dahingehend auszulegen sei, dass die Bildung von Ausschussgemeinschaften kleinerer, ansonsten nicht in den Ausschüssen vertretener Gruppen nur insoweit zur Vergabe von Ausschusssitzen führen dürfe, als damit nicht eine größere Gruppe den einzigen ihr zustehenden Sitz verliere (BayVGH, a.a.O. – juris Rn. 33).

Mit Beschluss vom 21. August 2020 unterbreitete das Gericht daraufhin den Parteien im Hauptsacheverfahren (Az. AN 4 K 20.974) einen Vergleichsvorschlag, der diese angekündigte Rechtsprechung berücksichtigte. Nach Ziffer 1 des Vergleichsvorschlages würde die Antragsgegnerin die Sitze in den Ausschüssen und Kommissionen einheitlich auf 15 Sitze festlegen. In Ziffer 2 wurde Kostenaufhebung vorgeschlagen. In der Begründung wurde ausgeführt, dass bei 15 Sitzen auch die Antragsteller mit ihrer Gruppierung berücksichtigt und die maßgeblichen Mehrheiten weiter abgebildet werden könnten. Weiter wurde auf die vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof angekündigte Änderung der Rechtsprechung und das damit verbundene Prozessrisiko hingewiesen.

3.
Mit Schriftsatz vom 24. August 2020 beantragen die Antragsteller zuletzt, den Beschluss des erkennenden Gerichts vom 5. Juni 2020 abzuändern und

> einstweilig anzuordnen, dass die Antragsgegnerin die Sitze in den 17 ständigen Ausschüssen und drei Kommissionen mit 14 Stadtratsmitgliedern in der Weise zu verteilen hat, dass die Stadtratsgruppe der AfD jeweils einen Sitz erhält und
>
> einstweilig anzuordnen, dass die Bildung von Ausschussgemeinschaften zu unterbleiben hat.
>
> hilfsweise
> die Antragsgegnerin zu verpflichten, über die Besetzung der Ausschüsse ihres Stadtrates unter Zugrundelegung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu beschließen.

Der Antrag auf Abänderung sei ungeachtet der Beschwerdeentscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 7. August 2020 zulässig und begründet. Auch bei Ablehnung einer einstweiligen Anordnung sei nach überwiegender Meinung ein Abänderungsverfahren möglich. Der Sache nach seien bloße Zählgemeinschaften bei verfassungskonformer Auslegung des Art. 33 Abs. 5 GO (gemeint wohl Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO) nicht zulässig. Hierzu hätten die Antragsteller bereits die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, U.v.

10.12.2003, Az. 8 C 18.03) angeführt. Weiter zitieren die Antragsteller aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9.12.2009 (Az. 8 C 17.08). Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof halte an seiner entgegenstehenden Rechtsauffassung nicht fest.

Ferner hielten die Antragsteller daran fest, dass die Antragsgegnerin mit der Wahl der Ausschussgröße und des Zählverfahrens ihr Gestaltungsrecht missbraucht hätten. Hierzu könne aus dem von der Antragsgegnerin zur Verfügung gestellten Audio-Mitschnitt der konstituierenden Sitzung zitiert werden.
Der Oberbürgermeister Marcus König habe etwa ausgeführt: „*...den Eindruck, dass es antidemokratische Kräfte gibt, die unterschwellig oder auch ganz offen hieraus Kapital schlagen wollen, wie wir es am Wochenende auch in Nürnberg erleben mussten. Meine sehr geehrten Damen und Herren, hier, genau hier müssen wir als Demokraten (...) in der Pflicht sein genau das zu verhindern. Dazu rufe ich Sie heute auf.*"
Der Fraktionsvorsitzende der CSU, Andreas Krieglstein, habe gesagt: „*...in der Kooperationsvereinbarung orientieren sich an der Lebenssituation der Menschen in unserer Stadt, aber auch an der Zukunftsfähigkeit unserer Stadtgesellschaft. Wir stehen in unserer Kooperation für ein Miteinander und wollen allen demokratischen Kräften auch hier in diesem Rat die Hand reichen (...)*"
Der Fraktionsvorsitzende der SPD, Thorsten Brehm, habe gesagt: „*Wir wollen deshalb mit allen demokratischen Kräften in diesem Rat zusammenarbeiten und den fachlichen Austausch suchen. Sie können sich aber auch denken, dass ich dieses Adjektiv demokratisch an dieser Stelle sehr bewusst auch vorangestellt habe. Unsere Demokratie zeichnet sich nicht nur durch ein offenes und faires Verfahren oder einen Mechanismus aus, wie politische Mandatsträger (...) wie wir ins Amt kommen. Demokratie macht mehr aus. In der Demokratie ist es Aufgabe der Mehrheit immer auch eine schützende Hand über Minderheiten und deren Rechte zu legen. Wer aber fortwährend gegen Menschen hetzt, die aus ihren Heimatländern flüchteten und schreckliche Traumata durchleiden mussten, wer Menschen aufgrund ihrer Herkunft ihres Aussehens oder ihrer Religion diskreditiert oder ausgrenzt, wer deutsche Kriegsgräuel und Kriegsschuld relativiert ist eben keine demokratische Alternative.*"
Der Fraktionsvorsitzende von Bündnis 90/Die Grünen, Achim Mletzko, habe gesagt: „*(...) Nürnberg hält zusammen gegen alle Versuche demokratiefeindlicher Kräfte, sich in der kommunalen Selbstverwaltung zu verankern. Wir haben uns gemeinsam dazu bekannt, denjenigen, die völkischen Visionen nachhängen und denjenigen, die mit Ausgrenzung und einer unbarmherzigen*

Rhetorik politisch Einfluss zu nehmen versuchen glasklar und gemeinsam entgegenzutreten. Konkret in unserer Stadtratstätigkeit bedeutet dies, wir bilden Ausschüsse in einer bestimmten Größe und wir zählen d'Hondt aus. Dies machen wir bewusst und dies machen wir mit voller Überzeugung. Denn wir können nicht am 8. Mai, also genau vor drei Tagen, 75 Jahre Befreiung vom Faschismus auch und gerade in dieser Stadt feiern um dann wenig später einer Partei die Türen aufzumachen, die die Zeit von 1933-1945 als Vogelschiss der Geschichten interpretiert. Und ich denke über alle demokratischen Parteigrenzen hinweg und es ist mir auch ganz wichtig, weil ich habe ja bei den drei Vorrednern tatsächlich auch ausgestreckte Hände in alle demokratische Richtungen gesehen. Es ist uns (...) sind wir uns hier einig, dass das ein starkes Zeichen für eine wehrhafte Demokratie und eine solidarische Stadtgesellschaft ist (...)"
Für die Linke sprach Titus Schüller unter anderem das Folgende: *„Die (...) Demokraten werden zusammenhalten. Sie können sich ja ihren (...) Schafspelz überziehen. Es ändert nichts daran Sie tragen die Verantwortung für Ihre Mitgliedschaft in der AfD, egal wie freundlich, nett und kulant Sie hier auftreten. (...)"*

Die Antragsteller lassen hierzu weiter vortragen, dass damit erkennbar die Wahl von Ausschussgröße und Zählverfahren vorabgestimmt gewesen sei. Ferner sei bei der Abgrenzung demokratischer und nicht-demokratischer Kräfte eindeutig die AfD gemeint. Die Äußerungen deuteten darauf hin, dass die Gestaltungshoheit zu Lasten der Antragsteller missbraucht worden sei.

Mit Schreiben vom 7. September 2020 verweist der anwaltliche Vertreter auf einen ähnlich gelagerten Fall, den das Verwaltungsgericht Bayreuth (B.v. 27.8.200, Az. B 9 E 20.658) entschieden habe. Die Anwendung unterschiedlicher Zählverfahren bei unterschiedlicher Ausschussgröße mit dem offensichtlichen Ziel, einer der Parteien von der Ausschussarbeit fernzuhalten, sei demnach rechtswidrig.

Mit Schreiben vom 17. September 2020 verweist der anwaltliche Vertreter der Antragsteller auf einen Zeitungsartikel in der Tageszeitung. Die Fraktionsvorsitzenden der CSU und SPD hätten dort ihre Ablehnung des gerichtlichen Vergleichsvorschlags kommuniziert und sich als Verteidiger von Demokratie und Rechtsstaat stilisiert. Die Aussagen bestärkten weiter die Antragsteller in ihrer Rechtsauffassung mit Blick auf die Missbräuchlichkeit der gewählten Gestaltung von Ausschussgröße und Zählverfahren.

Die Antragsteller nehmen mit einem weiteren Schreiben vom 18. September 2020 Stellung.

4.

Mit Schreiben vom 17. September 2020 lässt die Antragsgegnerin erwidern und beantragen

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Die Antragsgegnerin teilt mit Schreiben vom gleichen Tag mit, dass der unterbreitete Vergleichsvorschlag wohl keine Mehrheit finden werde. Zum Antrag sei zu sagen, dass den Antragstellern bereits kein Anspruch auf Abänderung des Beschlusses vom 5. Juni 2020 zustehen dürfte, weil sich die Umstände nicht geändert hätten. Der Verwaltungsgerichtshof habe in der Beschwerdeentscheidung seine Rechtsprechung nicht geändert, sondern verweise vielmehr darauf, zu der erörterten Problematik erst im Hauptverfahren Stellung zu nehmen.
Im Übrigen stelle der gestellte Antrag eine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache dar. Zu den besonderen Voraussetzungen, unter denen eine Vorwegnahme der Hauptsache möglich ist, hätten die Antragsteller nicht Stellung genommen. Vielmehr wollten die Antragsteller sogar mehr erreichen, als im Hauptsacheverfahren möglich sei, da die Ausschussgröße zwingend auf 14 Mitglieder festgelegt werden solle. Der Verwaltungsgerichtshof habe bisher nur Hinweise gegeben. Die konkreten Folgen auf den Fall wären auch vor dem Hintergrund dieser Hinweise noch vollkommen unklar. Dem Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs sei insbesondere nicht zu entnehmen, dass alle Lösungen, bei denen die Antragsteller keinen Sitz erhielten, ausgeschlossen seien. Dementsprechend könne die Auseinandersetzung mit den Hinweisen des Verwaltungsgerichtshofs nur im Hauptsacheverfahren erfolgen.
Die Antragsgegnerin trägt weiter vor, dass sie die Hinweise des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs nicht überzeugend finde und die Abkehr von der bisher herrschenden Meinung nicht zwingend erscheine, nach der Ausschussgemeinschaften gegenüber Fraktionen nicht nachrangig seien. Insbesondere erlaube die zitierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts keine Rückschlüsse auf das Verständnis der Regelung nach Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO. Im Urteil vom 10.12.2003 gehe es um die Auswirkung gemeinsamer Wahlvorschläge mehrerer Fraktionen. Dass letztere die Stärkeverhältnisse nicht konterkarieren dürften, sei auch dem Art. 33 GO immanent. Die Bildung einer Ausschussgemeinschaft, um den Mitgliedern zu einem nicht zustehenden Sitz zu verhelfen sei jedoch eine grundlegend andere Konstellation. Frage sei, ob

die Minderheitenrechte einzelner Gruppierungen stärker gewichtet werden dürften als die Minderheitenrechte einer einzelnen Gruppe. Dies sei nach Auffassung der Antragsgegnerin zu bejahen. Das Prinzip der Spiegelbildlichkeit werde besser gewahrt, wenn der kleineren Gruppe keine Sonderrechte zustünden.

Die Antragsgegnerin übersendet mit dem Schriftsatz einen Artikel aus der Nürnberger Zeitung vom 16.9.2020, in dem über die Frage der Ausschussbildung im Nürnberger Stadtrat sowie über den gerichtlichen Vergleich berichtet wird. In dem Artikel werden ferner die Fraktionsvorsitzenden der CSU (Andreas Krieglstein) und der SPD (Thorsten Brehm) damit zitiert, dass der Vergleichsvorschlag nicht angenommen werde. Ferner wird Herr Krieglstein wie folgt zitiert: „Es geht um Leute, die zumindest teilweise Reichsbürger-Inhalte vertreten, also um Feinde der Demokratie". Jedes Entgegenkommen sei ein „falsches Signal".

5.
Das Gericht hat die Antragsteller mit Fax-Nachricht vom 22.9.2020 zu einer Klarstellung hinsichtlich der gestellten Anträge aufgefordert. Die Antragsteller nehmen durch ihren Vertreter hierzu am 25. September 2020 Stellung.
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie auf die beigezogene Behördenakte verwiesen.

II.

Der zulässige Antrag ist teilweise begründet. Die Antragsteller haben einen Anordnungsanspruch sowie einen Anordnungsgrund im tenorierten Umfang glaubhaft gemacht. Es war daher die Verpflichtung der Antragsgegnerin zur einstweiligen Neuentscheidung über die Ausschussbildung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts anzuordnen. Das Gericht hat darüber hinaus eine Frist zur Umsetzung der Eilentscheidung gesetzt.

Nach § 123 Abs. 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen. Nach § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO sind dabei

sowohl der Anordnungsanspruch, d.h. der materielle Anspruch, für den die Antragsteller vorläufigen Rechtsschutz begehren, als auch der Anordnungsgrund, der sich insbesondere aus der Eilbedürftigkeit einer vorläufigen Anordnung ergibt, nach § 920 Abs. 2 i.V.m. § 294 Abs. 1 ZPO glaubhaft zu machen. Der erneute Antrag führt teilweise zum Erfolg.

1.

In wie weit die Beschränkungen des § 80 Abs. 7 VwGO auf den hier gestellten Antrag nach § 123 VwGO anwendbar sind (so z.B. Schoch/Schneider/Bier, 38. EL Januar 2020, VwGO § 123 Rn. 174; a.A. Eyermann, 15. Auflage 2019, § 123 Rn. 81) kann offenbleiben. Technisch ist eine Abänderung des ursprünglichen Beschlusses im hier zu entscheidenden Fall nicht erforderlich, da eine Entscheidung nach § 123 VwGO ohne Eingehen auf den bereits getroffenen Beschluss nicht grundsätzlich ausgeschlossen wäre. Mit Blick auf den veränderten Verfahrensstand wäre auch ein neuer Beschluss von Amts wegen (nach § 80 Abs. 7 Satz 1 VwGO analog) gerechtfertigt, weshalb es auf die in § 80 Abs. 7 Satz 2 VwGO normierten Beschränkungen im Ergebnis nicht ankommt. Der Antrag auf Abänderung des Beschlusses vom 5. Juni 2020 war nach Maßstab des Rechtsschutzziels der Antragsteller (§ 88 VwGO) in einen selbständigen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO umzudeuten.

Tragend war für den Beschluss des erkennenden Gerichts vom 5. Juni 2020 insbesondere die vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof 2004 geäußerte Rechtsauffassung, dass eine Ausschussgemeinschaft als rechnerische Folge auch eine andere Gruppierung verdrängen könnte. Hiervon hat sich der Bayerische Verwaltungsgerichtshof anlässlich der Beschwerdeentscheidung vom 20. August 2020 distanziert. Lediglich aufgrund der Beschränkungen des § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO fand im dortigen Beschwerdeverfahren keine Aufhebung des Ausgangsbeschlusses statt. Unter neuer Betrachtung der Rechtslage und unter erneuter Würdigung der inzwischen klargestellten obergerichtlichen Argumentation hält das Gericht an seiner in der Eilentscheidung geäußerten vorläufigen Rechtsauffassung nicht mehr fest. Hinzu kommt, dass sich zwischenzeitlich maßgebliche politische Vertreter aus dem Stadtrat in einer Weise geäußert haben, die auf eine gezielte Ausgrenzung der Antragsteller hindeuten, die über das politisch Zulässige hinausgehen.

Diese beiden Gründe rechtfertigen eine Neubewertung des Beschlusses vom 5. Juni 2020, ohne dass die Antragsteller an formalen Hürden hinsichtlich der erneuten Stellung eines ähnlichen Antrages scheitern müssen.

2.
Die beiden Hauptanträge sind auf unzulässige Folgen gerichtet. Insoweit waren die Anträge abzulehnen.

Der gestellte Hauptantrag, wonach die Antragsgegnerin auf eine Ausschussgröße von 14 Mitgliedern festgelegt werden soll, ist unzulässig, da er entgegen der Gewaltenteilung die Organisationshoheit der Antragsgegnerin unnötig einschränkt, indem er eine Vorgabe für die Ausschussgröße macht. Der Organisationsakt – hier die Entscheidung über Größe, Zählverfahren und damit Besetzung der Ausschüsse – ist ggf. zu wiederholen und nicht seitens des Gerichts vorzugeben.

Die Möglichkeit der Bildung von Ausschussgemeinschaften ergibt sich aus Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO. Das Gericht kann nicht generell untersagen, dass die Bildung von Ausschussgemeinschaften zu unterbleiben hat. Auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof geht in seiner Beschwerdeentscheidung von der Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung dieser Vorschrift aus. Derzeit kann nicht festgestellt werden, dass der Norm kein verfassungsrechtlich zulässiger Anwendungsbereich mehr verbleibt. Käme das Gericht zu einer solchen Überzeugung, hätte es die Norm zur Aufhebung bei dem insoweit zuständigen Bundesverfassungsgericht vorzulegen (Art. 100 Abs. 1 GG).

3.
Der hilfsweise gestellte Antrag ist zulässig und begründet. Der Anordnungsanspruch ergibt sich für die Antragsteller daraus, dass bei der Ausschussbildung dem Stärkeverhältnis der im Gemeinderat vertretenen Parteien und Wählergruppe Rechnung zu tragen ist (Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO). Der Anordnungsgrund ergibt sich daraus, dass die Antragsteller einerseits voraussichtlich zu Unrecht ihre Mitgliedschaftsrechte in den Ausschüssen nicht wahrnehmen können und ihnen andererseits aufgrund der geltenden Satzung der Fraktionsstatus mit allen hieraus folgenden Rechten verweigert wird.

a)

Vor dem Hintergrund der zwischenzeitlichen Entwicklungen konnten die Antragsteller einen Anordnungsanspruch glaubhaft machen.

Ihr Anspruch auf Repräsentation in den Ausschüssen entsprechend dem Stärkeverhältnis ihrer Gruppierung (Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO) ist voraussichtlich verletzt. Bereits im Beschluss vom 5. Juni 2020 (Az. AN 4 E 20.973 – juris Rn. 69) hatte das Gericht darauf hingewiesen, dass eine genauere Auseinandersetzung mit dem Demokratieprinzip und den Grenzen der zulässigen Bildung von Ausschussgemeinschaften noch erforderlich sein wird. Die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs veranlasst das Gericht zu einer Neubeurteilung der den Beschluss vom 5. Juni 2020 tragenden Rechtsauffassung (lit. aa).

Ferner verdichten sich zwischenzeitlich auch die Hinweise, dass die von der Antragsgegnerin im Rahmen ihrer Organisationshoheit gewählte Gestaltung der Ausschüsse mit Benachteiligungsabsicht zu Lasten der Antragsteller gewählt wurde und auch deshalb den rechtlich zulässigen Rahmen überschreitet (lit. bb).

aa)

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat in seinem amtlichen Leitsatz ausgeführt, dass „Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO verfassungskonform dahingehend auszulegen ist, dass die Bildung von Ausschussgemeinschaften kleinerer, ansonsten nicht in den Ausschüssen vertretenen Gruppen, nur zur Vergabe von Ausschusssitzen führen darf, soweit damit nicht eine größere Gruppe den einzigen ihr zustehenden Sitz verliert". In den Gründen wird diese rechtliche Einschätzung als eine den Beschluss nicht tragende Rechtsauffassung (obiter dictum) geführt, die das Gericht zum Anlass nimmt, den Anordnungsanspruch der Antragsteller neu zu beurteilen.

Maßgebliche Frage ist, in wie weit das im Grundgesetz verankerte Demokratieprinzips und der damit einhergehende Gedanke der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimme (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, 28 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 GG) der Zulässigkeit der Bildung einer Ausschussgemeinschaft entgegensteht. Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO ermöglicht die Bildung von Ausschussgemeinschaften als Zusammenschlüsse von Gruppierungen zur Entsendung eines gemeinsamen Vertreters in die Ausschüsse. Dies dient dem ebenfalls im Demokratieprinzip angelegten Minder-

heitenschutz. Auf der anderen Seite erlaubt die Möglichkeit der Bildung von Ausschussgemeinschaften aber den im Stadtrat durch Wahl direkt legitimierten Vertretern durch organisatorischen Willensakt Mehrheiten zu bilden, die in der Form in der Wahl selbst nicht angelegt waren. Wie bereits im Beschluss vom 5. Juni 2020 aufgezeigt, haben daher Gerichte verschiedene Konstellationen festgestellt, unter denen eine Ausschussgemeinschaft nicht gebildet werden kann, ohne dass ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip vorliegt.

Im Ergebnis schließt sich das erkennende Gericht der oben skizzierten Rechtsauffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs an. Denn ansonsten würde es im Belieben anderer Gruppierungen stehen, ob eine Gruppierung, die rechnerisch aufgrund ihres Stärkeverhältnisses in den Ausschüssen repräsentiert wäre, im Ergebnis tatsächlich auch repräsentiert wird. Nichts Anderes ergibt sich aus dem Umstand, dass die kleineren Gruppierungen in der Summe mehr Wählerstimmen (und auch Stadtratssitze) repräsentieren als die AfD im Nürnberger Stadtrat. Denn es ist vorliegend gerade der maßgebliche Unterschied, ob diese Wählerstimmen sich auf eine einzige Gruppierung oder auf mehrere Gruppierungen verteilen.

Ferner hat die fehlenden Berücksichtigung in den Ausschüssen nach § 6 Satz 1 GeschO zur Folge, dass der Gruppierung der Antragsteller kein Fraktionsstatus zukommt, was vorliegend ebenfalls allein eine Folge des Willensaktes kleinerer Gruppierungen ist und damit unzulässig sein dürfte.

bb)
Unabhängig davon verdichten sich die Hinweise, dass die Regelungen im Zusammenhang mit der Ausschussbildung der Benachteiligung der Antragsteller in einer rechtlich nicht mehr zu vertretenden Weise dienen sollte.

Es verstößt gegen das in Art. 3 Abs. 1 GG enthaltene Willkürverbot, wenn die Regelung zur Bildung der Ausschüsse sich gegen eine bestimmte politische Gruppierung richtet, mit dem alleinigen oder vorrangigen Ziel, ihre Tätigkeit zu beeinträchtigen und sie als unerwünschte politische Kraft auszuschalten (BayVGH, U.v. 16.2.2000 – 4 N 98.1341 – juris Rn. 32 unter Bezug auf HessVGH, U.v. 4.8.1983, DÖV 1984, 30).

Ebenfalls im amtlichen Leitsatz hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hierzu ausgeführt: „Ob die Gemeinderatsmehrheit mit einer Regelung in der Geschäftsordnung unzulässigerweise das alleinige oder vorrangige Ziel verfolgt, eine bestimmte Gruppierung in ihrer Tätigkeit zu beeinträchtigen und sie als unerwünschte politische Kraft auszuschalten, beurteilt sich nicht allein anhand offizieller Erklärungen, sondern auch anhand der äußeren Umstände und der möglichen Sachgründe, die sich für das gewählte Regelungskonzept anführen lassen."

Im Beschluss vom 5. Juni 2020 hat das erkennende Gericht festgestellt, dass die Sachgründe, mit Ausnahme der zwischenzeitlich als voraussichtlich rechtswidrig eingestufte Bildung von Ausschussgemeinschaften, für eine korrekte Bildung der Ausschüsse sprechen. Zwischenzeitlich liegen aber konkrete Hinweise vor, dass die Ausschussbildung mit missbräuchlicher Absicht im Sinne des oben zitierten Rechtssatzes vorgenommen wurde.

Das vom Antragsteller bisher vorgebrachte Gesamtbild der getroffenen Aussagen war hinsichtlich der behaupteten Zielrichtung eher obskur. Die Aussagen deuteten zwar auf eine deutliche politische Gegnerschaft hin, nicht aber auf einen beabsichtigten Missbrauch rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten. Dieses Bild hat sich zwischenzeitlich geändert. Der Fraktionsvorsitzende der Grünen, Achim Mletzko, hatte dabei schon in der konstituierenden Sitzung des Stadtrats sich unbestritten dahingehend geäußert, dass Zählverfahren und Ausschussgröße zielgerichtet dahingehend verwendet worden seien, um die Antragsteller als politische Gruppierung von der Ausschussarbeit fernzuhalten, den „Antragstellern nicht die Türen zu öffnen", wie er es ausdrückt.

Ferner hat sich zwischenzeitlich der Fraktionsvorsitzende der CSU, Andreas Krieglstein, in einem Zeitungsbeitrag zur Frage des gerichtlichen Vergleichsvorschlags sich dahingehend zitieren lassen, dass es sich bei der Gruppierung der Antragsteller zumindest teilweise um Feinde der Demokratie handele und jedes Entgegenkommen ein falsches Signal sei. Damit wird verdeutlicht, dass bei der rechtlichen Frage der Zulässigkeit der Ausschussbildung rechtlich sachfremde Gesichtspunkte eine Rolle spielen.

Die Bewertung der Gruppierung der Antragsteller als Nichtdemokraten dürfte zwar ohne weiteres als politisch zulässig anzusehen sein. Indessen gilt, wie im gesamten Bereich der öffentlichen Äußerung politischer Mandatsträger, dass streng zwischen der politischen Arbeit und der

Funktion als gewählter Inhaber eines Amtes zu unterscheiden ist. So kann ein Bürgermeister als politische Person zwar Wahlkampf machen, ist als Amtsträger mit Blick auf die Wahlen aber an das Neutralitätsgebot gebunden. Diese Grenze dürfte hier wohl überschritten worden sein.

b)

Die Antragsteller haben einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO) gemacht. Ein Anordnungsgrund liegt dann vor, wenn die einstweilige Regelung durch das Gericht notwendig erscheint, um insbesondere wesentliche Nachteile abzuwenden. Im konkreten Fall sind diese Nachteile auch so schwerwiegend, dass die geregelte Vorwegnahme der Hauptsache gerechtfertigt erscheint.

Für die Antragsteller ist das Zuwarten bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache ein wesentlicher Nachteil. Sie wären voraussichtlich zu Unrecht von jeglicher Ausschussarbeit ausgeschlossen. Es ist davon auszugehen, dass bei einer größeren kreisfreien Kommune, wie die Antragsgegnerin eine ist, ein Großteil der Arbeit in den Ausschüssen stattfindet, in denen die Antragsteller nicht mit Mitgliedern vertreten sind. Antrags- und ggf. Rederechte gleichen die fehlende Mitgliedschaft nicht aus.

Im konkreten Fall kommt hinzu, dass in Folge der fehlenden Berücksichtigung in den Ausschüssen aufgrund der Regelung bei der Antragsgegnerin möglicherweise zu Unrecht auch der Fraktionsstatus mit allen verbundenen Rechten und Pflichten verwehrt wird (vgl. § 6 der Geschäftsordnung des Stadtrats der Antragsgegnerin).

4.

Das Gericht setzt im Rahmen der einstweiligen Anordnung fest, dass die Antragsgegnerin über die Besetzung der Ausschüsse unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts bis zum 26. Oktober 2020 neu zu entscheiden hat.

a)

Dabei ist zunächst zu beachten, dass gebildete Ausschussgemeinschaften keine Gruppierungen verdrängen dürfen, der ohne Ausschussgemeinschaft nach herkömmlicher Berechnung (ohne Korrekturverfahren) ein Sitz zukommen würde.

b)
Eine Veränderung von Größe und Berechnungsverfahren bei der Bildung der Ausschüsse und Kommissionen dürfte nur dann in Betracht kommen, wenn insoweit ein sachlicher Grund angeführt werden kann. Ein solcher wird insbesondere bei einer Verkleinerung der Ausschussgrößen anzubringen sein.

Dabei ist zu beachten, dass der Ausschluss einer bestimmten Gruppierung kein sachlicher Grund ist.

Die Möglichkeit zur Differenzierung der Ausschussgrößen bleibt grundsätzlich unbenommen – aber auch insoweit wäre ein sachlicher Grund erforderlich.

c)
Für die Umsetzung des Beschlusses hält das Gericht eine Frist bis einschließlich Montag, den 26. Oktober 2020 für sachangemessen.

Die Frist wurde vor dem Hintergrund gewählt, dass es sich dabei (ausweislich des Online-Auftritts der Antragsgegnerin) um den Montag nach der übernächsten Stadtratssitzung handelt. Das Gericht hält es nicht für sachgerecht, mit Blick auf die am 30. September 2020 stattfindende nächste Stadtratssitzung eine kürzere Frist festzusetzen. Mit Blick auf die Gestaltungshoheit der Antragsgegnerin und der Vielzahl der im Stadtrat vertretenen Wählergruppen wird bei lebensnaher Betrachtung eine angemessene Vorbereitungszeit zuzugestehen sein.

Es wird darauf hingewiesen, dass neben der allgemeinen Pflicht der Verwaltung zur Umsetzung gerichtlicher Beschlüsse, vorliegend spätestens bei Fristablauf die rechtliche Wirksamkeit von Ausschussbeschlüssen in Frage stehen könnte.

5.
Die Kosten waren vorliegend den Parteien jeweils zur Hälfte aufzuerlegen, § 155 Abs. 1 VwGO.

Der hilfsweise geltend gemachte Anspruch betraf zwar den gleichen Gegenstand und hat auch nicht zu einer Streitwerterhöhung geführt (§ 45 Abs. 1 Satz 3 GKG). Die Antragsteller sind mit ihrem weitergehenden Antrag aber im inhaltlich nicht unerheblichen Maße unterlegen.

6.

Der Streitwert ergibt sich aus § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 1.5 und Nr. 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (Stand 2013).

Das Gericht schließt sich für den hier zu entscheidenden Fall der vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof geäußerten Auffassung an, dass vor dem Hintergrund der laufenden Wahlperiode bis 30. April 2026 die Vorwegnahme der Hauptsache lediglich einen untergeordneten Zeitraum betreffen wird. Auf eine Wiederanhebung des Streitwerts auf den vollen Regelstreitwert war vor diesem Hintergrund abzusehen (BayVGH, B.v. 7.8.2020 – 4 CE 20.1442 – juris).

Rechtsmittelbelehrung

1) Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten die Beschwerde an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe der Entscheidung beim Bayerischen Verwaltungsgericht Ansbach, Promenade 24- 28, 91522 Ansbach, einzulegen. Die Frist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, Ludwigstraße 23, 80539 München (auswärtige Senate in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) eingeht.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinander setzen. Mangelt es an einem dieser Erfordernisse, ist die Beschwerde als unzulässig zu verwerfen.

Vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof müssen sich die Beteiligten durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird, d.h. insbesondere bereits für die Einlegung des Rechtsmittels beim Verwaltungsgericht. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt oder die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich auch durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

2) Gegen die Festsetzung des Streitwerts steht den Beteiligten die Beschwerde an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 EUR übersteigt oder die Beschwerde zugelassen wurde.

Die Beschwerde ist innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, beim Bayerischen Verwaltungsgericht Ansbach, Promenade 24 - 28, 91522 Ansbach, einzulegen.

Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde auch noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

gez. gez. gez.

BAYER. VERWALTUNGSGERICHT ANSBACH

Für den Gleichlaut der Ausfertigung mit der Urschrift
Ansbach, den 25. September 2020

Als stv. Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle des
Bayerischen Verwaltungsgerichts Ansbach: