

Gericht: VG Regensburg
Aktenzeichen: RN 3 S 13.1463
Sachgebiets-Nr: 142 11

Rechtsquellen:

Art. 112, 113 GO

Art. 33 GO

Hauptpunkte:

Ausschusswirksamkeit einer Fraktionsneubildung

Leitsätze:

Beschluss der 3. Kammer vom 19. September 2013



Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg

In der Verwaltungsstreitsache

Stadt Landshut

vertreten durch den Oberbürgermeister
vertreten durch das Rechtsamt der Stadt Landshut
Altstadt 315, 84028 Landshut

- Antragstellerin -

gegen

Freistaat Bayern

vertreten durch:
Regierung von Niederbayern
Postfach, 84023 Landshut

- Antragsgegner -

beigeladen:

1. **Stadtratsfraktion der CSU**
vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden *****
2. **Stadtratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen**
vertreten durch die Fraktionsvorsitzende *****
3. **Stadtratsfraktion der BFL**
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden *****
4. **Ausschussgemeinschaft aus**

5. *****
6. *****
7. *****
8. *****
zu 1 bis 8: *****

wegen

rechtsaufsichtlicher Beanstandung und Weisung
hier: Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg, 3. Kammer, ohne mündliche
Verhandlung am **19. September 2013** folgenden

B e s c h l u s s :

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Die Antragstellerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Der Streitwert wird auf 7.500 € festgesetzt.

Gründe:

I.

Die Antragstellerin begehrt die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen einen rechtsaufsichtlichen Bescheid des Antragsgegners, mit dem Beschlüsse des Stadtrats über Änderungen der Ausschussbesetzung rechtsaufsichtlich beanstandet und ihr aufgegeben wurde, die Besetzung der Ausschüsse neu vorzunehmen. Hintergrund ist der Austritt von drei Mitgliedern aus der CSU-Fraktion, den diese mit Schreiben vom 19. April 2013 gegenüber dem Oberbürgermeister und dem Vorsitzenden der Fraktion erklärten, sowie die Bildung einer Fraktion „landshuter mitte“, die sie am selben Tag dem Oberbürgermeister anzeigten.

Der Stadtrat der Antragstellerin stellte mit Beschlüssen vom 17. Mai 2013 fest, dass der Austritt aus der CSU-Fraktion formell und materiell rechtmäßig erfolgt sei. Er stimmte jedoch der Bildung einer Fraktion „landshuter mitte“ nicht zu, da die rechtlichen Voraussetzungen hierfür nicht vorlägen. Mit Schreiben vom 4. Juni 2013 zeigten die Mitglieder der FDP-Stadtratsfraktion deren Auflösung/Beendigung mit sofortiger Wirkung an. Ein ehemaliges Mitglied dieser Fraktion zeigte mit Schreiben vom 30. Juni 2013 den Beitritt zur „landshuter mitte“ an. Mitglieder der „landshuter mitte“ wandten sich am 10. Juni 2013 an die Regierung von Niederbayern und baten um die Überprüfung der Beschlüsse. Auf Bitte der Regierung nahm die Antragstellerin mit Schreiben vom 18. Juni 2013 hierzu Stellung. Die Regierung erklärte mit Schreiben vom 21. Juni 2013, dass die „landshuter mitte“ ihres Erachtens bei der Ausschussbesetzung zu berücksichtigen sei. Der Stadtrat beschloss in seiner Sitzung am 21. Juni 2013, der Rechtsauffassung der Regierung nicht zu folgen, es verbleibe vielmehr bei dem Beschluss vom 17. Mai 2013, die Besetzung der Ausschüsse solle in einem Sonderplenarium am 5. Juli 2013 erfolgen. Die Regierung hielt mit Schreiben vom 3. Juli 2013 an ihrer Rechtsauffassung fest. Der Stadtrat stellte mit Beschluss Nr. 2 vom 5. Juli 2013 fest, dass die aus der CSU-Fraktion ausgetretenen Stadtratsmitglieder ihre von dieser zugeteilten Ausschuss- und Aufsichtsratssitze sowie den Verwaltungsbeiratssitz in Ergänzung zum Be-

schluss Nr. 1 vom 17. Mai 2013 verlieren würden. Mit Beschluss Nr. 2.1 wurde festgestellt, dass der Gründung der Fraktion „landshuter mitte“ nicht zugestimmt werde. Bei den Ausschussneubesetzungen verloren die aus der CSU-Fraktion ausgetretenen Mitglieder ihre Sitze.

Mit streitgegenständlichem Bescheid vom 29. Juli 2013 beanstandete der Antragsgegner den Beschluss vom 5. Juli 2013 über die Änderung der Ausschussbesetzung als rechtswidrig, soweit die CSU-Fraktion in den 14er-Ausschüssen fünf statt der ihr zustehenden vier Ausschusssitze besetze und die Fraktion „landshuter mitte“ unberücksichtigt geblieben sei (Nr. 1.a.), die Fraktion „Die Grünen“ in den 9er-Ausschüssen zwei statt des ihr zustehenden einen Ausschusssitzes besetze und die Fraktion „landshuter mitte“ unberücksichtigt geblieben sei (Nr. 1.b.), die CSU-Fraktion im Jugendhilfeausschuss drei statt der ihr zustehenden zwei Ausschusssitze besetze und die Fraktion „landshuter mitte“ unberücksichtigt geblieben sei (Nr. 1.c.), sowie bei der Besetzung des Rechnungsprüfungsausschusses (7er-Ausschuss) die Fraktion „landshuter mitte“ unberücksichtigt geblieben sei (Nr. 1.d.). Ferner wurde der Antragstellerin aufgegeben, unter Abänderung des Beschlusses über die Ausschussbesetzung im Umfang der Nr. 1 die Besetzung der Ausschüsse entsprechend dem Stärkeverhältnis der im Stadtrat vertretenen Parteien und Wählergruppen bis spätestens 16. September 2013 neu vorzunehmen (Nr. 2.) und ihr für den Fall, dass sie dieser Verpflichtung nicht rechtzeitig oder nicht vollständig nachkomme, die Ersatzvornahme angedroht (Nr. 3.). Außerdem wurde die sofortige Vollziehung der Nrn. 1 bis 3 angeordnet (Nr. 4.). Mit Schriftsatz vom 27. August 2013, eingegangen beim Verwaltungsgericht Regensburg am selben Tag, erhob die Antragstellerin hiergegen Klage (Az. RN 3 K 13.1464) und stellte vorliegenden Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung dieser Klage.

Zur Begründung des Antrags auf vorläufigen Rechtsschutz wird vorgebracht, dass der Bescheid mangels Anhörung formell rechtswidrig sei. Die Voraussetzungen des Art. 28 Abs. 2 Nr. 3 Alt. 2 BayVwVfG lägen nicht vor. Die Anhörungspflicht beziehe sich auch auf Rechtsfragen. Die Antragstellerin habe zu den konkret geplanten Maßnahmen nicht Stellung nehmen können. Der Schlusssatz in dem Schreiben der Regierung vom 3. Juli 2013 sei vielmehr geeignet gewesen, den Eindruck zu erwecken, die Antragstellerin werde noch von der Einleitung eines rechtsaufsichtlichen Verfahrens in Kenntnis gesetzt werden. Stattdessen sei der streitgegenständliche Bescheid ohne weitere Anhörung erlassen worden.

Der Bescheid sei auch materiell rechtswidrig, da keine ausschusswirksame Fraktionsgründung vorliege. Der Antragsgegner stelle entscheidend darauf ab, ob der Austritt aus der alten Fraktion aufgrund unzulässiger, taktischer Absprachen unwirksam sei. Nach der Rechtsprechung komme es dagegen darauf an, ob sich die politischen Überzeugungen der betreffen-

den Stadtratsmitglieder geändert und sich diese von ihrer Wählerschaft abgewandt hätten. Eine Neuberechnung der Ausschusssitze dürfe nur bei einer Umgruppierung mit Änderung der politischen Überzeugungen erfolgen. Maßgeblich sei, dass die Mitglieder der „landshuter mitte“ ihr politisches Verhalten nicht geändert und sich nicht von ihrer Wählerschaft losgesagt hätten. Die Abkehr vom Wahlvorschlagsträger reiche nicht aus. Erforderlich sei eine Abkehr von den entsprechenden Wählerschaften. Würde es tatsächlich nur auf ersteres ankommen, würde jeder Austritt aus einer Fraktion die Gründung einer neuen, ausschusswirksamen Fraktion ermöglichen. Die Regierung habe in ihrem Schreiben vom 20. Juni 2013 selbst festgestellt, dass sich bei den Positionen beider Gruppierungen keine gravierenden Differenzen feststellen ließen. Die „landshuter mitte“ habe als Gründe für die Differenzen eine schlechte Abstimmung und ein nicht geschlossenes Auftreten nach außen angegeben. Gleichzeitig hätten die betreffenden Stadtratsmitglieder aber betont, sich seit vielen Jahren mit den Werten der CSU zu identifizieren. Die Ausgetretenen seien weiterhin CSU-Mitglieder, was ein gewichtiges Indiz dafür sei, dass sich ihr politisches Verhalten nicht geändert habe. Sie würden ihre bisherige CSU-Kommunalpolitik weiter betreiben. Die Rechtsprechung verlange jedoch eine Abkehr von der Wählerschaft. Mit der „landshuter mitte“ gebe es zwei CSU-Fraktionen. Die Erklärung, mit einer eigenen Liste zur nächsten Kommunalwahl antreten zu wollen, sei eine bloße Absichtserklärung. Die Wählerklientel werde beibehalten und die Möglichkeit offen gehalten, auf der Liste der CSU zu kandidieren. Ein eigenständiges politisches Programm sei nicht erkennbar. Die nicht ausschusswirksame Fraktionsgründung führe nicht dazu, dass die Mitglieder der „landshuter mitte“ ihre Ausschusssitze verloren hätten. Allerdings habe die CSU-Fraktion die Ausschusssitze neu vergeben können, weil sich die Mitglieder der „landshuter mitte“ mit dem Verlassen der Fraktion konkludent freiwillig des mit der Wahrnehmung der Ausschusssitze für diese Fraktion verbundenen, subjektiven Mitwirkungsrechtes begeben hätten.

Die aufschiebende Wirkung der Klage wäre selbst dann wiederherzustellen, wenn der Ausgang des Hauptsacheverfahrens als offen angesehen werde. Die Gefahr, dass durch den Vollzug von Beschlüssen, die der Ausschuss in fehlerhafter Besetzung getroffen habe, vollendete Tatsachen geschaffen werden könnten, bestünde auch bei einer Umsetzung des Bescheids der Regierung vor einer endgültigen Entscheidung des Gerichts. Eine Interessensabwägung müsse dazu führen, es bei der grundsätzlich gegebenen aufschiebenden Wirkung der Klage zu belassen. Diese trage dazu bei, den Mehraufwand einer bei Erfolg der Klage doppelten Umbesetzung des Stadtrates zu vermeiden. Es sei ferner nicht nachvollziehbar, warum die anstehenden Kommunalwahlen im April 2014 es erforderten, der „landshuter mitte“ möglichst schnell noch vor der Wahl Ausschusssitze zuzuteilen. Außerdem berücksichtige die Regierung nicht das schützenswerte Interesse der neu in die Ausschüsse berufenen Stadtratsmitglieder, ihre Mitgliedsstellung nicht ohne wichtigen Grund zu verlieren.

Die Antragstellerin beantragt,

die aufschiebende Wirkung der Klage im Verfahren Az. RN 3 K 13.1464 gegen den Bescheid der Regierung von Niederbayern vom 29. Juli 2013 wiederherzustellen.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzuweisen.

Der Antragsgegner trägt vor, der Anhörungspflicht sei aufgrund der vorausgegangenen umfassenden Beratung Rechnung getragen worden. Vor Erlass des Bescheids seien alle entscheidungserheblichen Sach- und Rechtsfragen mit der Antragstellerin erörtert worden. Eine Behörde sei nicht verpflichtet vorweg mitzuteilen, welche Entscheidung sie zu treffen beabsichtige. Unabhängig davon sei die Antragstellerin mit Schreiben vom 21. Juni 2013 unmissverständlich gebeten worden, eine der aufsichtlichen Würdigung entsprechende Ausschussverteilung zu beschließen und dieses Schreiben den Stadtratsmitgliedern vollständig zur Verfügung zu stellen.

Die Regierung habe in dem Schreiben vom 21. Juni 2013 ausdrücklich klargestellt, dass nicht jede Veränderung der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppierung für die Ausschussbesetzung relevant sei. Es sei ausgeführt worden, dass eine für die Ausschussbesetzung beachtliche Änderung nur dann vorliege, wenn der Eintritt oder Übertritt in eine andere Fraktion eine Abkehr von bisherigen Positionen und Wählerschaften, verbunden mit der Hinwendung zu einer neuen Gruppierung, darstelle. Das Schreiben habe sich dann detailliert mit dem politischen Meinungswechsel der drei ausgetretenen Stadträte auseinandergesetzt. Die politische Abkehr von ihren bisherigen Positionen und Wählerschaften werde auf S. 9 des Bescheids anhand konkreter Fakten belegt. Dabei werde auf objektive und äußerlich erkennbare Umstände abgestellt, die als Ausdruck eines geänderten politischen Verhaltens zu werten seien. Damit sei die Behauptung widerlegt, dass die Regierung ausschließlich überprüft habe, ob ein mit den Mitgliedern der alten Fraktion abgesprochener Scheinaustritt vorgelegen habe. Die ausgetretenen Stadträte hätten ihre Parteimitgliedschaft behalten. Dies könne ein Indiz darstellen, dass die Umgruppierung nur zum Schein erfolgt sei. Das gerügte Abstellen auf den Wahlvorschlagsträger sei nicht zu beanstanden, insbesondere weil damit konkludent auch eine Abkehr von den entsprechenden Wählerschaften einhergehe. Folgende Umstände sprächen für eine deutliche Abkehr von den bisherigen Positionen und Wählerschaften auf kommunalpolitischer Ebene:

Die Ausgetretenen hätten mit Schreiben vom 19. April 2013 glaubhaft erklärt, dass sie sich mit der inhaltlichen Ausrichtung der CSU-Fraktion nicht mehr identifizieren könnten. Im Vorfeld des Austritts habe es heftige, öffentlich ausgetragene Auseinandersetzungen in der Fraktion gegeben. Die CSU-Fraktion habe eine Änderung der Sitzordnung des Stadtrats gefordert, um die Trennung auch äußerlich zu demonstrieren. Den drei Stadträten sei der Austritt aus der Fraktion nahe gelegt worden. Die Distanzierung sei von beiden Seiten gewollt. Die ausgetretenen Stadträte hätten sämtliche Parteiämter zurückgegeben. Die Fraktionsaustritte seien in den Internetauftritten der Antragsgegnerin und des CSU-Kreisverbandes Landshut-Stadt berücksichtigt worden. Die Ausgetretenen seien im Frühjahr 2013 nicht mehr zur Wahl des CSU-Kreisvorstandes angetreten. An der Neuwahl der Spitze der CSU-Fraktion seien sie nicht beteiligt gewesen. Die Gründung der „landshuter mitte“ sei medienwirksam bekannt gemacht worden. Maßgeblich sei auch die Entscheidung, bei der nächsten Stadtratswahl im Jahr 2014 mit einer eigenen Liste anzutreten. Eine Kandidatur der Ausgetretenen auf der Liste der Landshuter CSU sei faktisch ausgeschlossen. Die „landshuter mitte“ verfüge über ein eigenes Sachprogramm. Nach Angabe ihres Sprechers vertrete sie bei den Themen Klinikum, Gewerbesteuer, Art der Kommunikation und Bürgerbeteiligung, Artikulierung klarer Positionen und Zusammenarbeit von Stadt und Land andere politische Auffassungen als die CSU-Fraktion. Die „landshuter mitte“ habe pressewirksam angekündigt, für die Nachfolge von Oberbürgermeister Rampf im Jahr 2016 einen eigenen OB-Kandidaten zu präsentieren. Die Neugründung der Fraktion „landshuter mitte“ sei ausschusswirksam, da sie zu einer Änderung der Stärkeverhältnisse im Stadtrat geführt habe.

Die Antragstellerin habe im Rahmen der Ausschussbesetzung nicht nur den Fraktionsstatus der „landshuter mitte“ verkannt und bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt. Die Konstruktion eines konkludenten Verzichts der aus der CSU-Fraktion ausgetretenen Stadträte auch auf die von ihnen innegehabten Ausschusssitze könne ohne Angabe eines „wichtigen Grundes“ im Sinne des Art. 19 GO nicht überzeugen. Interne politische Meinungsverschiedenheiten stellten keinen wichtigen Grund für die Abberufung eines Ausschussmitglieds dar. Die Feststellung des Verlusts der Ausschuss- und Aufsichtsratssitze der drei ausgetretenen Stadträte mit Beschluss vom 5. Juli 2013 stelle einen krassen Widerspruch zu der in derselben Plenumsitzung getroffenen Feststellung dar, dass der angezeigten Fraktionsgründung nicht zugestimmt werde. Nur ausschussrelevante Abtrennungen aus einer Fraktion führten analog Art. 27 Abs. 3 Landkreisordnung zum Verlust der Ausschusssitze, da nur so dem neuen Stärkeverhältnis gemäß Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO Rechnung getragen werden könne.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die gewechselten Schriftsätze und die vorgelegten Behördenunterlagen Bezug genommen. Der Gerichtsakt im Verfahren Az. RN 3 K 13.1464 wurde beigezogen.

II.

Der auf die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen den für sofort vollziehbar erklärten Beanstandungsbescheid des Antragsgegners vom 29. Juli 2013 gerichtete Antrag ist zulässig, aber nicht begründet.

Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs gegen einen Verwaltungsakt ganz oder teilweise wiederherstellen, wenn die Behörde gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO die sofortige Vollziehung besonders angeordnet hat. Dabei prüft das Gericht nicht nur die Entscheidung der Verwaltung nach, sondern trifft eine eigene, originäre Entscheidung über die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung aufgrund der sich ihm im Zeitpunkt seiner Entscheidung darbietenden Sach- und Rechtslage. Bei seiner Entscheidung hat das Gericht zu berücksichtigen, dass das allgemeine, jedem Gesetz innewohnende öffentliche Interesse an dem Vollzug des Gesetzes alleine die Anordnung der sofortigen Vollziehung nicht rechtfertigt. Diese setzt vielmehr ein besonderes Interesse voraus, das sich als Ergebnis einer Abwägung aller im konkreten Fall betroffenen öffentlichen und privaten Interessen unter Berücksichtigung der Natur, Schwere und Dringlichkeit des Interesses an der Vollziehung bzw. an der aufschiebenden Wirkung darstellt. Zu berücksichtigen sind auch die Möglichkeit einer etwaigen Rückgängigmachung der betreffenden Regelung und ihrer Folgen sowie insbesondere auch die Erfolgsaussichten des in der Hauptsache eingelegten Rechtsbehelfs. Nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gebotenen summarischen Überprüfung bestehen an der Rechtmäßigkeit des streitgegenständlichen Bescheids keine ernstlichen Zweifel.

1. Der Bescheid ist nicht aufgrund einer fehlenden Anhörung formell rechtswidrig. Gemäß Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG ist vor Erlass eines Verwaltungsaktes, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Die Antragstellerin hatte mehrmals Gelegenheit zur Äußerung. Ihr Oberbürgermeister nahm mit Schreiben vom 18. Juni 2013 gegenüber dem Antragsgegner zu der Eingabe der „landshuter mitte“ unter Darlegung der eigenen Rechtsauffassung Stellung. Er erhielt einen Abdruck der Stellungnahme der Regierung gegenüber dem Eingabeführer und äußerte sich hierzu mit Schreiben vom 27. Juni 2013. Dem Schreiben der Regierung vom 3. Juli 2013 lässt sich entnehmen, dass ein rechtsaufsichtliches Vorgehen angedacht war. Die Rechtsansicht der Regierung war für die Antragstellerin klar erkennbar. Ein erneuter Schriftwechsel nach der Beschlussfassung im Stadtrat war daher nicht veranlasst. Im Übrigen wäre ein einschlägiger Verfahrensfehler durch die Möglichkeit der Äußerung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nachträglich unbeachtlich geworden, Art. 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 BayVwVfG.

2. Der Bescheid ist bei summarischer Prüfung auch materiell rechtmäßig. Gemäß Art. 112 Satz 1 GO kann die Rechtsaufsichtsbehörde rechtswidrige Beschlüsse und Verfügungen einer Gemeinde beanstanden und ihre Aufhebung oder Änderung verlangen. Die Beschlüsse des Stadtratsplenums über die Änderungen der Ausschussbesetzungen vom 5. Juli 2013 sind rechtswidrig. Nach den hierfür relevanten, äußerlich erkennbaren Umständen haben sich nämlich die drei Stadtratsmitglieder der „landshuter mitte“, die nach wie vor der CSU angehören, auf der Basis eines gemeinsamen Sachprogramms zusammengeschlossen. Dieser Zusammenschluss ist nicht zum Schein oder zur Gesetzesumgehung erfolgt. Er erfolgte auch in Abkehr von bisherigen kommunalpolitischen Positionen und Wählerschaften. Die Fraktion „landshuter mitte“ ist daher ausschusswirksam und hätte bei der Verteilung der Ausschusssitze berücksichtigt werden müssen. Unabhängig davon sind die Beschlüsse auch deshalb rechtswidrig, weil die drei aus der CSU-Fraktion ausgetretenen Mitglieder bei der Verteilung der Sitze in den Ausschüssen der CSU-Fraktion zugerechnet wurden.

- a. Die Fraktion „landshuter mitte“ ist als ausschusswirksam zu berücksichtigen. Während der Wahlzeit im Stadtrat eintretende Änderungen des Stärkeverhältnisses der Parteien und Wählergruppen sind in entsprechender Anwendung des Art. 27 Abs. 3 Satz 1 LKrO auszugleichen. Eine Änderung des Stärkeverhältnisses zu Beginn der Wahlzeit ist in gleicher Weise zu berücksichtigen; der Zeitpunkt der Änderung (ob nach oder vor der Bildung der Ausschüsse) ist dabei nicht maßgeblich (vgl. BayVGh vom 21.8.1961 Az. 25 IV 61, BayVBl. 1962, 24 f.). Es ist rechtlich unerheblich, dass der Stadtrat der Antragstellerin am 5. Juli 2013 der Gründung der Fraktion „landshuter mitte“ nicht zugestimmt hat (Beschluss Nr. 2.1). Gemäß § 5 Abs. 2 der Geschäftsordnung für den Stadtrat ist die Bildung von Fraktionen dem Bürgermeister nämlich nur schriftlich anzuzeigen. Eine Zustimmung des Gremiums zur Fraktionsbildung sieht die Geschäftsordnung nicht vor.

Der Zusammenschluss dreier ehemaliger Mitglieder der CSU-Fraktion des Stadtrats der Antragstellerin und eines ehemaligen Mitglieds der FDP-Fraktion zu einer Fraktion „landshuter mitte“ ist wirksam. Gemäß § 5 Abs. 1 Satz der Geschäftsordnung müssen Fraktionen aus mindestens drei Mitgliedern bestehen, was hier der Fall ist. Weitere materielle Voraussetzungen für eine Fraktionsbildung enthält die Geschäftsordnung nicht. Entscheidend geht es darum, ob die „landshuter mitte“ bei der Verteilung der Ausschusssitze berücksichtigt werden muss. Maßgebend ist also die Ausschusswirksamkeit dieser Fraktionsbildung.

Gemeinderatsmitglieder, die auf verschiedenen Wahlvorschlägen gewählt worden sind, sind rechtlich nicht gehindert, sich zu einer Fraktion zusammenschließen. Dies ergibt sich

aus dem Recht der Mitglieder einer kommunalen Vertretung zur Selbstorganisation. Das bayerische Kommunalrecht enthält keine Vorschriften über die Fraktionsbildung und erkennt die Geschäftsordnungsautonomie der kommunalen Vertretungen an. Dass sich die Mitglieder kommunaler Vertretungen zur Verwirklichung ihrer politischen Ziele und Vorstellungen auch über die Grenzen der Wahlvorschläge hinweg zu einer neuen Fraktion zusammenschließen dürfen, ergibt sich auch aus dem Grundsatz des freien Mandats gemäß Art. 13 Abs. 2 BV. Da ein Mitglied einer kommunalen Vertretung nicht an Weisungen seiner Partei oder Wählergruppe gebunden ist, steht es ihm frei, sich auch mit solchen Mitgliedern zu einer Fraktion zusammenzuschließen, die auf einem anderen Wahlvorschlag gewählt wurden. Das Stärkeverhältnis der auf diese Weise frei gebildeten Fraktionen, also das Zahlenverhältnis der auf die verschiedenen Wahlvorschläge hin gewählten Kreistagsmitglieder, nicht die von den Parteien und Wählergruppen erreichte Stimmenzahl, ist gemäß Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO auch für die Zusammensetzung der Ausschüsse maßgebend (vgl. BayVGH vom 1.3.2000 Az. 4 B 99.1172, vom 18.6.1993 Az. 4 N 92.3472, VGH n.F. 46, 94/96).

Bei der Ausschussbesetzung sind allerdings nur solche Fraktionen zu berücksichtigen, die ein gemeinsames Sachprogramm haben und nicht nur zum Schein oder zur Gesetzesumgehung gebildet worden sind. Eine relevante Änderung der Stärkeverhältnisse durch Übertritt oder Beitritt ist nur dann anzuerkennen, wenn dieser Schritt anhand der äußerlich erkennbaren Gesamtumstände als Ausdruck eines geänderten politischen Verhaltens zu werten ist. Das setzt eine für Außenstehende erkennbare Abkehr von bisherigen Positionen und Wählerschaften, verbunden mit einer Hinwendung zu der neuen Gruppierung, voraus (vgl. BayVGH vom 1.3.2000 a.a.O., vom 15.7.1992 Az. 4 B 91.3106). Nur durch eine Hinwendung zu der neuen Gruppierung wird deren Mitgliederzahl vergrößert und das Stärkeverhältnis verändert (vgl. BayVGH vom 15.7.1992 a.a.O.). Ob ein das Stärkeverhältnis verändernder und damit für die Ausschussbesetzung beachtlicher Fraktionsbeitritt vorliegt, lässt sich nur anhand der äußerlich erkennbaren Umstände des Einzelfalles beurteilen (vgl. BayVGH vom 15.4.1970 Az. 12 IV 70, VGH n.F. 23, 73/77, vom 2.8.1962 Az. 105 IV 61, VGH n.F. 15, 82/93). Dabei geht es weniger um eine inhaltliche Bewertung politischer Überzeugungen als um äußere Umstände, aus denen sich erkennen lässt, dass sich der Beitretende von den Personen gelöst hat, die ihm ursprünglich zu seinem Mandat in dem Kommunalorgan verholfen haben, also der Partei oder Wählergruppe, auf deren Wahlvorschlag er erfolgreich kandidiert hat. Nach den Umständen des Einzelfalles kann die Hinwendung zu einer anderen Gruppierung auch dann ohne Auswirkungen auf das Stärkeverhältnis in den Ausschüssen sein, wenn sie nur zum Schein oder in Umgehungsabsicht etwa zu dem Zweck vorgenommen worden

ist, Mitglieder einer ausschussunfähigen Gruppe in die Ausschüsse zu bringen (vgl. BayVGH vom 1.3.2000 a.a.O.).

Von dem Erfordernis einer Abkehr von bisherigen Positionen und Wählerschaften hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof – soweit ersichtlich – nur in dem Fall einer von Anfang an gegebenen weitgehenden Übereinstimmung im Programm und der Zugehörigkeit zur selben Partei eine Ausnahme gemacht (vgl. BayVGH vom 8.1.1986 Az. 4 B 85 A.2700, BayVBl. 1986, 466/467). In der dieser Entscheidung zu Grunde liegenden Fallgestaltung hatten sich die Mitglieder der CSU-Fraktion und der Jungen Union-Fraktion (JU) nach einer Kreistagswahl zu einer Fraktion zusammengeschlossen. Der Verwaltungsgerichtshof entschied, dass bei dieser Konstellation eine „Abkehr“ nicht erforderlich sei, da die auf dem Wahlvorschlag der JU gewählten Mitglieder des Kreistages bereits Parteimitglieder der CSU seien. Die durch die Änderung von Positionen und Wählerschaften herbeizuführende Übereinstimmung im Programm und in der Zugehörigkeit zur gleichen Gruppe sei in diesem Fall bereits von Anfang an gegeben.

Die Bildung der Fraktion „landshuter mitte“ erfolgte nicht zum Schein oder zur Gesetzesumgehung. Nach den dem Gericht vorgelegten Unterlagen und Presseartikeln kam es im Vorfeld der Fraktionsbildung zu tiefgreifenden Zerwürfnissen zwischen den Ausgetretenen und – zumindest Teilen – der CSU-Fraktion. Wie sich der Homepage der „landshuter mitte“ entnehmen lässt, beabsichtigt diese, bei der nächsten Stadtratswahl im März 2014 mit einer eigenen Liste anzutreten. Vor diesem Hintergrund bestehen keine greifbaren Anhaltspunkte, dass die Abspaltung in kollusivem Zusammenwirken mit der CSU-Fraktion erfolgte, um deren Position bei der Ausschussbesetzung zu verbessern.

Es liegt auch kein Fall einer Gesetzesumgehung vor. Insbesondere werden mit der Fraktionsbildung nicht die rechtlichen Anforderungen an die Bildung einer Ausschussgemeinschaft umgangen. Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO ist dahingehend einzuschränken, dass sich nicht Fraktionen und Gruppen, die für sich alleine in den Ausschüssen vertreten sind, mit Einzelgängern und kleineren Gruppen zusammenschließen und sich dadurch eine stärkere Position bei der Sitzverteilung in den Ausschüssen verschaffen dürfen. Es dürfen sich also nicht „Große mit Großen“ und „Große mit Kleinen“ sondern nur „Kleine mit Kleinen oder Kleine mit Einzelgängern“ zu Ausschussgemeinschaften zusammenschließen (vgl. Hölzl/Hien/Huber, Art. 33 GO, Anm. 2). Die Bildung einer Ausschussgemeinschaft darf nicht dazu führen, dass Fraktionen, die für sich alleine in den Ausschüssen vertreten sind, aufgrund des Zusammenschlusses die Zahl der Ausschusssitze vergrößern (vgl. VG Regensburg vom 18.2.2009 Az. RN 3 K 08.1408, bestätigt: BayVGH vom 28.9.2009 Az. 4 ZB 09.858, vom 8.3.2006 Az. RO 3 K 05.02175; VG Bayreuth vom 14.4.2005 Az. B

2 K 04.1012). Das Gesetz will durch die Anerkennung von Ausschussgemeinschaften die Mitarbeit sonst in den Ausschüssen nicht vertretener kleiner Gruppen oder Einzelpersonen in den Ausschüssen ermöglichen, die nicht schon ohne Zusammenschluss einen Sitz in den Ausschüssen erhalten (vgl. BayVGH vom 15.4.1970, VGH n.F. 23, 73/75 m.w.N.). Eine Ausschussgemeinschaft erfordert im Gegensatz zu einer Fraktion rechtlich nicht die Verfolgung einer gemeinsamen Politik. Eine Ausschussgemeinschaft der Stadträte der „landshuter mitte“ wäre rechtlich zulässig, da diese als „Einzelkämpfer“ nicht in den Ausschüssen vertreten wären.

Die Bildung der „landshuter mitte“ ist bei summarischer Prüfung auch mit einer Hinwendung zu der neuen Gruppe und einer Abkehr von bisherigen Positionen und Wählerschaften verbunden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die programmatischen Unterschiede zwischen den einzelnen Parteien und Wählergruppen in der Kommunalpolitik erfahrungsgemäß nicht so ausgeprägt sind wie in der Bundes-, Landes- und Europapolitik. Die partei- und wählergruppenübergreifende Übereinstimmung in vielen Sachfragen ist typisch für die Zusammenarbeit in kommunalen Vertretungskörperschaften. Der Stadtrat ist nach den Vorstellungen des bayerischen Gesetzgebers kein Parlament, sondern ein Verwaltungsorgan. Eine Abkehr von bisherigen Positionen ist daher, da kommunalpolitische Gremien erfahrungsgemäß in vielen Sachfragen einheitlich abstimmen, nicht zu jeder Sachfrage zu fordern. Zu verlangen ist die Hinwendung zu der neuen Gruppe. Eine solche ernsthafte Hinwendung ergibt aus den äußeren Umständen. Eine Mitarbeit der Ausgetretenen in der CSU-Fraktion erfolgt nicht mehr. Sie gehören dem Vorstand des Vereins „landshuter mitte“ an und haben sich zu diesem seit der Gründung öffentlich bekannt, wie sich den vorgelegten Presseartikeln und der Homepage entnehmen lässt. Angesichts der Umstände der Trennung und der öffentlichen Ankündigung, zur nächsten Kommunalwahl mit einer eigenen Liste antreten zu wollen, erscheint es unwahrscheinlich, dass die Ausgetretenen bei dieser Wahl auf der CSU-Liste antreten werden. Die Antragstellerin hat ihre insoweitige Behauptung nicht mit nachvollziehbaren Tatsachen belegt.

Dass die drei Ausgetretenen nach wie vor Mitglieder der CSU sind, steht der Ausschusswirksamkeit nicht entgegen. Zwar kann dies ein Indiz für eine fehlende Abkehr von bisherigen Positionen und Wählerschaften darstellen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich die Abkehr auf die jeweiligen kommunalpolitischen Positionen einer Partei oder Wählergruppe beziehen muss. Ein Mitglied einer Partei kann mit deren Bundes- und Landespolitik übereinstimmen, jedoch in der Kommunalpolitik von der örtlichen Partei abweichende Vorstellungen haben. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Betroffenen keine Parteiämter bekleiden bzw. diese niedergelegt haben.

Wie sich der Homepage der „landshuter mitte“ entnehmen lässt, hat diese ein Sachprogramm, das sich inhaltlich zumindest in Teilen von dem der CSU im Stadtrat unterscheidet. Zwar enthält es Positionen, die sich in ihrer Allgemeinheit wohl nahezu alle politischen Gruppierungen zu Eigen machen dürften. Allerdings ist z.B. mit eigenen Vorstellungen zur Senkung des Hebesatzes der Gewerbesteuer und der Zusammenarbeit der Krankenhäuser von Stadt und Landkreis ein eigenständiges Sachprogramm vorhanden.

- b. Unabhängig von vorstehenden Überlegungen kommt hinzu, dass die Ausgetretenen bei der Verteilung der Ausschusssitze rechtswidriger Weise trotz des Fraktionsaustritts weiterhin der CSU-Fraktion zugerechnet wurden. Gemäß § 6 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung ist bei der Besetzung der Ausschüsse die Zahl der Mitglieder der Fraktion im Stadtrat entscheidend. Die CSU-Fraktion hat nach den erfolgten Austritten jedoch nur noch zwölf und nicht mehr 15 Mitglieder. Es ist rechtswidrig, fraktionslose Stadträte bei der Ausschussbesetzung weiterhin der Fraktion zuzurechnen, aus der sie ausgetreten sind. Dies gilt auch dann, wenn die durch die Ausgetretenen neu gebildete Fraktion nicht ausschusswirksam sein sollte. Es muss dem Stärkeverhältnis der im Gemeinderat vertretenen Parteien und Wählergruppen adäquat Rechnung getragen werden, vgl. Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO, § 6 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung. Dies führt dazu, dass entsprechend der durch die Antragstellerin vorgenommenen alternativen Berechnung der Ausschussbesetzungen der CSU-Fraktion in den 14er- Ausschüssen ein Sitz weniger zusteht, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen unter Berücksichtigung der Ausschusswirksamkeit der „landshuter mitte“ in den 9er-Ausschüssen ebenfalls ein Sitz weniger zusteht, der CSU-Fraktion im Jugendhilfeausschuss ein Sitz weniger zusteht und die „landshuter mitte“ je nach Zahl ihrer Fraktionsmitglieder bei der Besetzung des Rechnungsprüfungsausschusses zu berücksichtigen ist.
- c. Der Antragsgegner hat das ihm in Art. 112 GO eingeräumte Ermessen in nicht zu beanstandender Weise ausgeübt. Gemäß § 114 Satz 1 VwGO ist eine gerichtliche Überprüfung darauf beschränkt, ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht wurde. Ermessensfehlerhaft ist eine Entscheidung insbesondere, wenn die Behörde bei ihrem Handeln von unzutreffenden, in Wahrheit nicht gegebenen, unvollständigen oder falsch gedeuteten Verhältnissen oder rechtlichen Gesichtspunkten ausgeht, Gesichtspunkte tatsächlicher oder rechtlicher Art berücksichtigt, die nach Sinn und Zweck des zu vollziehenden Gesetzes oder aufgrund anderer Rechtsvorschriften keine Rolle spielen dürften, oder umgekehrt wesentliche Gesichtspunkte außer Acht lässt, die zu berücksichtigen wären. Ermessensfehlerhaft sind außerdem Entscheidungen, bei denen die Behörde zwar alle einschlägigen Tatsachen und Gesichtspunkte

berücksichtigt, einzelnen davon aber ein Gewicht beimisst, das ihnen nach objektiven Wertungsgrundsätzen nicht zukommt. Gemessen hieran sind Ermessensfehler nicht erkennbar. Es entspricht einer ordnungsgemäßen Ermessensbetätigung, wenn die Rechtsaufsichtsbehörde nach eingehendem Schriftwechsel einem aufsichtlichen Einschreiten zur Gewährleistung einer proportionalen Besetzung der Ausschüsse den Vorrang vor der Beibehaltung einer rechtswidrigen Ausschussbesetzung einräumt.

- d. Rechtsgrundlage für die Anordnung der Ersatzvornahme ist Art. 113 Satz 1 GO.
- e. Auch die Anordnung des Sofortvollzugs ist nicht zu beanstanden. Die schriftliche Begründung genügt den Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO. Es besteht auch das erforderliche besondere Vollzugsinteresse, da eine rechtskräftige Entscheidung im Hauptsacheverfahren unter Berücksichtigung eines möglichen Antrags auf Zulassung der Berufung wohl kaum vor der nächsten Kommunalwahl im März 2014 vorliegen dürfte. Das besondere öffentliche Interesse an einer – unbestritten – ordnungsgemäßen Besetzung der Ausschüsse überwiegt gegenüber dem Interesse der Antragstellerin und der betroffenen Fraktionen, die aktuelle Ausschussbesetzung aufrecht zu erhalten.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nrn. 22.5, 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtbarkeit (Hälfte des Hauptsachestreitwertes).

Rechtsmittelbelehrung

Rechtsmittel: 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 Regensburg** schriftlich (Haidplatz 1, 93047 Regensburg oder Postfach 110165, 93014 Regensburg) einzulegen. Die Frist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingeht (Ludwigstraße 23, 80539 München oder Postfach 340148, 80098 München).

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.

Der Beschwerdeschrift sollen jeweils 4 Abschriften beigelegt werden.

Hinweis auf Vertretungszwang: Vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof müssen sich alle Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Dies gilt bereits für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird, die aber noch beim Verwaltungsgericht vorgenommen werden. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder die anderen in § 67 Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO sowie in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts können sich auch durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; Einzelheiten ergeben sich aus § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO.

Streitwertbeschwerde: Gegen die Festsetzung des Streitwerts steht den Beteiligten die **Beschwerde** an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,- EUR übersteigt, oder wenn 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 Regensburg** (Haidplatz 1, 93047 Regensburg oder Postfach 110165, 93014 Regensburg) einzulegen. Anträge und Erklärungen können ohne Mitwirkung eines Bevollmächtigten schriftlich eingereicht oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle abgegeben werden. 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.

Der Beschwerdeschrift sollen 4 Abschriften beigelegt werden.

Dr. Korber
Präsident

Dr. Pfister
Richter am
Verwaltungsgericht

Straubmeier
Richter am
Verwaltungsgericht