



VERWALTUNGSGERICHT STUTTGART

Im Namen des Volkes Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

AfD-Fraktion im Gemeinderat Heilbronn,
vertr. d. d. Vorsitzenden
Marktplatz 7, 74072 Heilbronn

- Klägerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwalt Laurens Nothdurft,
Magdeburger Straße 15, 06862 Dessau- Roßlau, Az: 2020-18

gegen

Gemeinderat der Stadt Heilbronn,
vertreten durch den Oberbürgermeister
Marktplatz 7, 74072 Heilbronn

- Beklagter -

wegen Kommunalverfassungsverstreit

hat das Verwaltungsgericht Stuttgart - 7. Kammer - durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Mühlenbruch, den Richter am Verwaltungsgericht Singer und den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Berger sowie durch die ehrenamtlichen Richter Schrinner und Theurer aufgrund mündlicher Verhandlung

am 23. November 2021

für R e c h t erkannt:

Der Beklagte wird verurteilt, das Verfahren zur Neubesetzung von beschließenden Ausschüssen, beratenden Ausschüssen und kommunalen Aufsichtsräten einzuleiten.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Tatbestand

Die Klägerin begehrt die Umbildung der beratenden und beschließenden Ausschüsse des Beklagten sowie die Neubesetzung der von dem Beklagten zu besetzenden Sitze in Aufsichtsräten.

Bei der konstituierenden Sitzung des Beklagten am 24. Juli 2019 hatte die Klägerin vier Sitze von insgesamt 40 Sitzen im Gemeinderat des Beklagten. Die Verteilung der Sitze für die einzelnen Ausschüsse des Beklagten und der von ihm zu besetzenden Gremien, insbesondere auch der Aufsichtsratsgremien, erfolgte in den Sitzungen des Beklagten vom 24. Juli 2019 bzw. 30. September 2019 und orientierte sich am Stärkeverhältnis nach Kopfzahl der in dem Beklagten vertretenen Fraktionen und Gruppen.

Zum 1. Februar 2020 erklärte der Einzelstadtrat Dagenbach (im Weiteren: D) seinen Beitritt zur Klägerin.

Mit Antrag vom 26. Februar 2020 stellte die Klägerin einen Antrag auf „Umbildung der Gremien im Heilbronner Gemeinderat nach Fraktionsübertritt“ und begründete diesen im Wesentlichen damit, dass im Hinblick auf das geänderte Stärkeverhältnis der Mandatsverteilung die Umbildung der Gremien sowie die Verteilung der Aufsichtsratsmandate unter Berücksichtigung der Ratsmitglieder der Klägerin zu erfolgen habe. In der Sitzung des Beklagten vom 30. April 2020, an der 36 Stadträte und Stadträtinnen teilnahmen, wurde dieser Antrag bei sechs Ja-Stimmen und vier Enthaltungen abgelehnt.

Am 5. August 2020 hat die Klägerin Klage erhoben und begründet diese im Wesentlichen damit, dass es bislang der Praxis des Gemeinderats entsprochen habe, bei einer Veränderung des Stärkeverhältnisses der Fraktionen und Gruppen nach Bei- und Übertritten die Ausschüsse umzubilden. Dies entspreche dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit. Dieser Grundsatz gebiete, dass die Besetzung von Ausschüssen auch im „laufenden Ausschussbetrieb“ am tatsächlichen Kräfteverhältnis im Rat auszurichten und auf Veränderungen zu reagieren sei. Der Fraktionsbeitritt von D führe dazu, dass sich das Kräfteverhältnis im Gemeinderat während der Wahlperiode derart verändert habe, dass die Besetzung der Ausschüsse des Beklagten zwingend anzupassen sei. So sei in der Vergangenheit bei einer Veränderung des Stärkeverhältnisses immer

verfahren worden. Lediglich im Fall des Ausschlusses eines Stadtrats aus der CDU-Fraktion am 16. September 2008 sei mangels Relevanz und im Hinblick auf die unmittelbar bevorstehende Kommunalwahl keine Ausschussumbesetzung vorgenommen worden. Bei dem Zusammenschluss mit D handele es sich um eine Erweiterung der Fraktion und nicht um eine bloße „Zählgemeinschaft“. Eine Zählgemeinschaft könne nur angenommen werden, wenn der Zusammenschluss nur zum Schein oder in Umgehungsabsicht etwa zu dem Zweck vorgenommen würde, Gemeinderäte einer ausschussunfähigen Gruppe in die Ausschüsse zu bringen. Vorliegend sei D jedoch in die Fraktion aufgenommen worden und habe der gemeinsamen Fraktionssatzung ausdrücklich zugestimmt. Die Klägerin trete im Gemeinderat zusammen mit D geschlossen als Fraktion auf. Das Abstimmungsverhalten sei einheitlich. Der Vorsitzende der Klägerin habe in seiner persönlichen Erklärung zum Beitritt Ds den Aspekt des gemeinsamen und gleichberechtigten Arbeitens im Fraktionsverband hervorgehoben und erklärt, dass die Klägerin durch den Zusammenschluss noch bessere Arbeit werde leisten können. Ohne eine übereinstimmende politische Grundvorstellung sei dies jedoch nicht möglich. Der Beklagte habe die Fraktionsbildung im Übrigen anerkannt und führe D als Redner der AfD-Fraktion. Im Ratsinformationssystem des Beklagten werde die AfD-Fraktion unter Einbeziehung des D mit „fünf Sitzen“ geführt. Sachkostenzuschüsse würden unter Einschluss des Anteils für D auf das Fraktionskonto der Klägerin überwiesen.

Die Klägerin beantragt,

den Beklagten zu verurteilen, das Verfahren zur Neubesetzung von beschließenden Ausschüssen, beratenden Ausschüssen und kommunalen Aufsichtsräten einzuleiten und hilfsweise festzustellen, dass für den Fall des Ausscheidens eines Gemeinderatsmitglieds aus einem kommunalen Aufsichtsrat der Stadt Heilbronn die Besetzung des frei werdenden Aufsichtsratspostens nach der Fraktionsstärke durchgeführt wird.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er begründet seine Entscheidung im Wesentlichen damit, dass es zwar richtig sei, dass der Klägerin bei einer Fraktionsgröße von fünf Stadträten in beschließenden sowie beratenden Ausschüssen, Beiräten und Aufsichtsgremien mehr Sitze zufielen als bisher. Jedoch habe der Beitritt des D keine Vergrößerung der Fraktionsstärke der Klägerin auf fünf Fraktionsmitglieder zu Folge. Der Zusammenschluss stelle lediglich eine Zählgemeinschaft dar. Eine Fraktion zeichne sich dadurch aus, dass deren Mitglieder durch eine übereinstimmende politische Grundvorstellung miteinander verbunden seien und auf dieser Grundlage dauerhaft inhaltlich zusammenarbeiten wollten. Dies sei bei D und der Klägerin nicht der Fall. Der Zusammenschluss sei vielmehr allein zu dem Zweck erfolgt, zusätzliche Sitze in Ausschüssen zu erlangen. So habe der Vorsitzende der Klägerin die Aufnahme des D damit begründet, dass dieser zuvor keinerlei Sitze in den Gremien gehabt habe, obwohl er rund 8.800 Wählerstimmen hinter sich vereinige. D habe wiederum von einem 90-prozentigen Wechsel gesprochen und von Überlegungen, sich politisch zu verändern. Außerdem habe er seinen Wechsel damit begründet, dass die AfD mit angeblich „intoleranten Methoden“ ausgegrenzt und behandelt werde. Ferner habe er geäußert, dass es ihm „stinke“, dass er als Einzelstadtrat im Gemeinderat nicht gleichberechtigt behandelt würde. Der AfD sei er nicht beigetreten und betreibe seine Internetseite unter „pro Heilbronn“. Sowohl der Vorsitzende der Klägerin als auch D hätten erklärt, dass innerhalb der Klägerin unterschiedliche Bewertungen und abweichende Meinungen respektiert und toleriert würden. Zu keiner Zeit sei jedoch erklärt worden, dass sie eine übereinstimmende politische Grundüberzeugung hätten. Eine Pflicht zur Neubildung beschließender Ausschüsse bestünde nach § 40 Abs. 1 S. 3 GemO nach jeder Gemeinderatswahl. Während der laufenden Wahlperiode stünde dies im Ermessen des Beklagten. Das Ermessen sei nicht auf „Null“ reduziert. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gebiete zwar, dass Ausschüsse am tatsächlichen Kräfteverhältnis im Gemeinderat auszurichten seien und auf Veränderungen reagiert werden müsse. Durch den vorliegenden Zusammenschluss sei jedoch keine neue Fraktion, sondern eine bloße Zählgemeinschaft entstanden. Da es auf den Zeitpunkt der Ablehnung des Antrags der Klägerin auf Umbildung der Gremien in der Gemeinderatssitzung am 30. April 2020 ankomme, spiele es keine Rolle, dass D mittlerweile als Mitglied der AfD-Fraktion geführt werde und die Klägerin die Anträge des D übernommen habe.

Im Termin zur mündlichen Verhandlung am 23. November 2021 haben die Beteiligten im Wesentlichen übereinstimmend erklärt, dass es in der laufenden Legislaturperiode keine Veränderungen bei den beschließenden und beratenden Ausschüssen gegeben habe. Die Klägerin hat bestätigt, dass D früher bei der Partei „Die Republikaner“ gewesen sei. Der Beklagte hat bestätigt, dass er D als Mitglied der Klägerin führe. Zweifel an seiner Mitgliedschaft hätten zu dem Zeitpunkt bestanden, als die Klägerin ihren Antrag auf Neubildung der Gremien gestellt habe. Der Beklagte hat darauf hingewiesen, dass nach Zeitungsberichten fraglich sei, ob die Klägerin überhaupt noch eine Fraktion sei, da zwei ihrer Mitglieder ihren Austritt aus der Partei AfD erklärt hätten. Die Klägerin ist dem entgegengetreten und hat erklärt, dass diese Personen zwar aus der Partei, nicht jedoch aus der Gemeinderatsfraktion ausgetreten seien. Die Mitglieder der Klägerin hätten sich darauf geeinigt, die Fraktion trotzdem unter dem bisherigen Namen „AfD-Fraktion“ fortzuführen. Auf Frage hat der Beklagte bestätigt, dass ihm gegenüber kein formaler Austritt dieser Personen aus der AfD-Fraktion erklärt worden sei. In Bezug auf die Aufsichtsratsposten haben die Beteiligten übereinstimmend erklärt, dass deren Besetzung direkt nach der Neuwahl des Gemeinderats nach dem Stärkeverhältnis der jeweiligen Fraktion bzw. Gruppierung erfolgt sei. Aufgrund des Ausscheidens des Mitglieds in einem Aufsichtsrat in der laufenden Legislaturperiode des Gemeinderats sei eine Nachbesetzung erfolgt. Hierbei sei das Stärkeverhältnis der Fraktionen und Gruppen berücksichtigt und der Posten durch Einigung im Gemeinderat besetzt worden.

Dem Gericht haben die Behördenakten zu dem abgelehnten Antrag der Klägerin in Auszügen vorgelegen. Auf diese sowie auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze wird wegen der weiteren Einzelheiten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Klage ist begründet. Die Klägerin hat gegenüber dem Beklagten einen Anspruch auf die Einleitung des Verfahrens zur Neubesetzung von beschließenden und beratenden Ausschüssen sowie der Sitze des Beklagten in Aufsichtsgremien.

I.

Gegenstand des Rechtsstreits ist eine kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeit. Dabei handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nicht verfassungsrechtlicher Art zwischen Organen und/oder Organteilen derselben Gemeinde. Sie richtet sich gegen mögliche Verletzungen organschaftlicher Einzel- oder Gruppenrechte, die dem jeweiligen Organ(-teil) im Innenrechtsverhältnis zustehen. Vorliegend ist die allgemeine Leistungsklage statthaft, da die Klägerin die Einleitung des Verfahrens zur Neubesetzung der Ausschüsse bzw. der Aufsichtsratsposten und damit eine entsprechende Beschlussfassung vom Beklagten begehrt.

Die Klägerin ist in entsprechender Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt, da sie als Organteil des Gemeinderats die Verletzung eigener Rechte geltend macht. Welche Rechte den Fraktionen selbst zustehen und von ihnen im Organstreitverfahren geltend gemacht werden können, ergibt sich aus der Kommunalverfassung, innerhalb des Organs „Gemeindevertretung“ auch aus dessen Geschäftsordnung. Die Gemeindeordnung bestimmt zwar nicht ausdrücklich, dass die Fraktionen bei der Besetzung der beschließenden und beratenden Ausschüsse sowie der Sitze des Beklagten in Aufsichtsgremien berücksichtigt werden sollen. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat jedoch in seinem Urteil vom 18. Januar 1998 (- 1 S 1036/87 -, DÖV 1998, S. 472ff.) anerkannt, dass bei der Besetzung der Ausschüsse darauf hinzuwirken ist, die Fraktionen nach Möglichkeit entsprechend den politischen Kräfteverhältnissen im Gemeinderat zu repräsentieren. Dieses Prinzip der „Weitergabe der Repräsentation“ liege dem in § 40 GemO geregelten Verfahren für die Zusammensetzung der beschließenden Ausschüsse zugrunde. Daher ist nicht von vorneherein ausgeschlossen, dass die Klägerin durch die Ablehnung einer Neuverteilung der Sitze in den Ausschüssen in ihren Mitgliedschaftsrechten als Gemeinderatsfraktion verletzt sein kann.

Die Parteifähigkeit der Klägerin für den vorliegenden Kommunalverfassungsorganstreit folgt aus § 61 Nr. 2 VwGO (vgl. Kopp Schenke, VwGO, 25. Auflage, § 61, Rn. 11).

II.

Die Klage ist auch begründet. Der Klägerin steht ein Anspruch auf Einleitung des Verfahrens zur Neubesetzung von beschließenden Ausschüssen (siehe unten a), beratenden Ausschüssen (siehe unten b) und der von dem Beklagten zu besetzenden Aufsichtsratssitze (siehe unten c) zu.

a) Die Klägerin hat gem. §§ 37 Abs. 5, 40 GemO i.V.m. Art. 28 GG einen Anspruch auf Einleitung des Verfahrens zur Neubesetzung von beschließenden Ausschüssen.

§ 40 Abs. 1 S. 3 GemO legt fest, dass nach jeder Wahl der Gemeinderäte die beschließenden Ausschüsse neu zu bilden sind. Unter Wahlen sind dabei die regulären Gemeinderatswahlen (siehe BeckOK KommunalR BW/Brenndörfer, 15. Ed. 01.10.2021, GemO § 40, Rn. 6) sowie Ergänzungswahlen (§ 31 Abs. 3 GemO) zu verstehen (vgl. Aker/Hafner/Notheis, GemO-Kommentar, § 40, Rn. 4). Darüber hinaus kann der Gemeinderat jederzeit die Neubildung eines Ausschusses beschließen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. vom 21.12.1992 - 1 S 1834/92 -, juris, Rn. 15; Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 4. Aufl., Stand April 2021, § 40, Rn. 2; BeckOK KommunalR BW/Brenndörfer, 15. Ed. 01.10.2021, GemO § 40, Rn. 12). Dies folgt daraus, dass Mitglieder von Ausschüssen nur widerruflich bestellt werden (§ 40 Abs. 1 S. 2 GemO) und der Wahlakt ein Gemeinderatsbeschluss i. S. des § 37 Abs. 5 GemO ist. Da Gemeinderatsbeschlüsse grundsätzlich nicht in Rechtskraft erwachsen, können sie in der Regel jederzeit durch den Gemeinderat aufgehoben oder geändert werden (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 13.04.1993 - 1 S 1076/92 -, juris, Rn. 23). Die Neu- bzw. Umbildung eines Ausschusses steht dabei im Ermessen des Gemeinderats, der an die gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Grenzen gebunden ist. Die Neubildung darf insbesondere nicht willkürlich, d.h. ohne sachlichen Grund erfolgen (wie z.B. Missfallen des Wahlergebnisses, vgl. VG Stuttgart, Urt. v. 17.07.2002 - 7 K 1220/02 -, juris, Rn. 36ff.). Für die Grundsatzentscheidung, dass ein Ausschuss neu gebildet und in seiner personellen Zusammensetzung geändert werden soll, genügt ein einfacher Mehrheitsbeschluss. Über die konkrete Zusammensetzung und personelle Besetzung muss – wie von § 40 vorgegeben – Einigung bestehen oder andernfalls eine Verhältnis- oder Mehrheitswahl stattfinden (vgl. BeckOK KommunalR BW/Brenndörfer, 15. Ed. 01.10.2021, GemO § 40, Rn. 12).

Die Klägerin begehrt mit ihrem Antrag die Neubildung der beschließenden Ausschüsse während der laufenden Legislaturperiode. Diese Entscheidung steht grundsätzlich im Ermessen des Beklagten. Im vorliegenden Fall ist das Ermessen des Beklagten aufgrund der insoweit maßgeblichen gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Regelungen jedoch auf „Null“ reduziert, d.h. der Beklagte hat die Neubildung der beratenden Ausschüsse einzuleiten. Dies folgt aus der der Klägerin zustehenden, sich aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG und § 40 GemO ergebenden, kommunalverfassungsrechtlichen Rechtsposition des Prinzips der „Weitergabe der Repräsentation“.

Nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG ist der Gemeinderat die Vertretung des Volkes auf Gemeindeebene und repräsentiert die Gemeindebürger. Dabei vollzieht sich diese Repräsentation nicht nur im Hauptorgan Gemeinderat, sondern auch in seinen Ausschüssen (vgl. BVerwG, Urt. v. 09.12.2009 - 8 C 17.08 -, juris, Rn. 18, m.w.N.). Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit soll dabei sicherstellen, dass die einzelnen Ausschüsse die Zusammensetzung des Gemeinderats in seiner konkreten, durch die Fraktionen bzw. Wählervereinigungen geprägten organisatorischen Gestalt verkleinernd abbildet und das dortige politische Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegelt (vgl. BVerwG, Urt. v. 09.12.2009 - 8 C 1.08 -, juris, Rn. 18, m.w.N.). Der Spiegelbildlichkeit kommt bei den beschließenden Ausschüssen, denen Angelegenheiten zur abschließenden Erledigung übertragen sind, eine besondere Bedeutung zu. Beschließende Ausschüsse ersetzen in ihrem Aufgabenbereich die Repräsentationstätigkeit der Gesamtheit der vom Volk gewählten Ratsmitglieder (vgl. BVerwG, Urt. v. 10.12.2003 - 8 C 18.03 -, juris, Rn. 14; vgl. BeckOK KommunalR BW/Brenndörfer, 15. Ed. 01.10.2021, GemO § 40, Rn. 1).

Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit ist in der Gemeindeordnung Baden-Württembergs zwar nicht unmittelbar verankert. In Anlehnung an positive Bestimmungen in den Gemeindeordnungen einiger Bundesländer (vgl. Art. 33 Abs. 1 S. 2 BayGemO, § 62 Abs. 2 S. 1 HessGemO, § 71 Abs. 2 S. 1 NdsKomVG, § 48 Abs. 2 SaarlKSVG) ist als ungeschriebener Rechtsgrundsatz jedoch allgemein anerkannt, dass bei der Besetzung der Ausschüsse darauf hinzuwirken ist, dass die Fraktionen nach Möglichkeit entsprechend ihrem politischen Kräfteverhältnissen im Gemeinderat repräsentiert sind (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 18.01.1988 - 1 S 1036/87 -, DÖV, 1988, S. 472, m.w.N.). Dieses Prinzip der „Weitergabe der Repräsentation“ liegt dem in

§ 40 GemO geregelten Verfahren für die Zusammensetzung der beschließenden Ausschüsse zugrunde, wonach in erster Linie eine Einigung im Gemeinderat anzustreben ist, bei Nichteinigung die Mitglieder aufgrund von Wahlvorschlägen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zu wählen sind und erst für den Fall, dass gültige Wahlvorschläge nicht eingereicht sind, eine Mehrheitswahl stattfindet. Denn eine Einigung wird in aller Regel zustande kommen, wenn sich die Fraktionen und Gruppen des Gemeinderats in den Ausschüssen angemessen repräsentiert sehen, während die Grundsätze der Verhältniswahl typischerweise zu einer Zusammensetzung führen, die weitgehend derjenigen des Gemeinderats entspricht (siehe VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 18.01.1988 - 1 S 1036/87 -, DÖV, 1988, S. 472f.). Das Prinzip der „Weitergabe der Repräsentation“ betrifft damit eine einer Gemeinderatsfraktion zustehende kommunalverfassungsrechtliche Rechtsposition (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 18.01.1988 - 1 S 1036/87 -, DÖV, 1988, S. 473).

Dieses sich im Ergebnis aus Verfassungsrecht (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG) ableitende Prinzip der Weitergabe der Repräsentation würde ins Leere laufen, wenn im Falle einer relevanten Verschiebung der Kräfteverhältnisse im Gemeinderat ein Gemeinderat mit Mehrheitsbeschluss die Grundsatzentscheidung zur Neubildung der Ausschüsse, wie im vorliegenden Fall geschehen, ablehnen könnte. Während Ausdruck des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit ist, dass alle Fraktionen und Gruppen unabhängig von ihrer Größe automatisch entsprechend ihrer Stärke berücksichtigt werden müssen, folgt aus dem Prinzip der Weitergabe der Repräsentation, dass bei relevanten Änderungen des Stärkeverhältnisses die Möglichkeit eröffnet werden muss, diese Verschiebungen nach dem in § 40 Abs. 2 GemO beschriebenen Verfahren (Einigung – Verhältniswahl – Mehrheitswahl) weiterzugeben. Diese Möglichkeit wird durch die grundsätzliche Entscheidung, das bezeichnete Verfahren einzuleiten, eröffnet. Es handelt sich hierbei somit um ein Recht, dass jeder Gemeinderatsfraktion oder Gruppe unabhängig von ihrer Größe zusteht und sie im Grundsatz vor einer Ablehnung durch eine Mehrheitsentscheidung des Gemeinderats schützt. Andernfalls wird die Fraktion bzw. Gruppe ihrer kommunalverfassungsrechtlichen Rechtsposition der Weitergabe der Repräsentation beraubt.

Soweit der Beklagte von keiner Vergrößerung der Klägerin ausgeht, sondern eine bloßen Zählgemeinschaft annimmt, weil er Zweifel an einem Fraktionsbeitritt des D im

Zeitpunkt des Antrags der Klägerin auf Neubildung der Gremien am 26. Februar 2020 hatte, wird dem nicht gefolgt. So kommt es bei der hier vorliegenden Leistungsklage grundsätzlich auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung an. Zu diesem Zeitpunkt hat auch der Beklagte eine Mitgliedschaft des D in der hier klagenden Fraktion nicht mehr in Abrede gestellt.

Die Kammer geht davon aus, dass D der Klägerin beigetreten ist und keine bloße Zählgemeinschaft vorliegt. So ist von einer Fraktion oder Gruppe, der bestimmte kommunalverfassungsrechtliche Rechte wie etwa die Berücksichtigung bei Ausschussbesetzungen eingeräumt sind, die sog. „Zählgemeinschaft“ zu unterscheiden. Von einer solchen ist auszugehen, wenn mit der Verbindung keine politischen Ziele verfolgt werden, sondern Ziel ausschließlich eine auf diese Weise rechnerisch mögliche Vermehrung von zugesprochenen Ausschusssitzen ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 10.12.2003 - 8 C 18.03 -, juris, Rn. 15; Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 04.02.2005 - 10 ME 104/04 -, juris, Rn. 8; vgl. Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 4. Aufl., Stand April 2021, § 32a, Rn. 16). Demgegenüber sind Fraktionen definiert als „Zusammenschlüsse politisch gleichgesinnter Mitglieder der Volksvertretung“ (BVerwG, Urt. v. 10.12.2003 - 8 C 18.03 -, juris, Rn. 12; vgl. BeckOK KommunalR Nds/Mehde, 19. Ed. 01.10.2021, NKomVG § 57 Rn. 3; Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 4. Aufl., Stand April 2021, § 32a, Rn. 10). Ein solcher grundsätzlicher Konsens verlangt indes keine sich auf alle Bereiche und einzelne Sachfragen erstreckende Übereinstimmung. Erforderlich ist allerdings, dass die Gesamtumstände den Schluss zulassen, dass der Zusammenschluss auf ein nachhaltiges Zusammenwirken ausgerichtet ist (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 12.12w.2014 - 15 B 1139/14 -, juris, Rn. 13; auch Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 4. Aufl., Stand April 2021, § 32, Rn. 10). In dem Fall, dass Angehörige unterschiedlicher Parteien die Bildung einer Fraktion anstreben, ist kritisch zu prüfen, ob der Zusammenschluss nicht in Wirklichkeit nur darauf zielt, finanzielle Vorteile oder auch eine Verstärkung ihrer Rechtspositionen für die Verfolgung individueller politischer Ziele der einzelnen Ratsmitglieder zu erlangen. Ein kritischer Blick ist insbesondere geboten bei einer politisch extrem heterogenen Zusammensetzung (Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 4. Aufl., Stand April 2021, § 32, Rn. 10; siehe hierzu insgesamt OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 19.06.2013 - 15 B 279/13 -). Die materielle Beweislast tragen diejenigen, die sich auf

das Bestehen einer Fraktion berufen (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 19.06.2013 - 15 B 279/13 -, Rn. 7).

Auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass die Klägerin und D Mitglieder unterschiedlicher Parteien sind, spricht nach dem dargelegten Maßstab lediglich die Aussage des D, es „stinke“ ihm, dass man als Einzelstadtrat im Gemeinderat nicht gleichberechtigt sei, gegen die Annahme einer gemeinsamen Fraktion. Alle anderen Umstände sprechen hingegen dafür, dass der Beitritt Ds zur Klägerin von einem gemeinsamen politischen Willen getragen war und im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung auch getragen ist. So hat D bei der Begründung seines Beitritts erklärt, zu 90% zu wechseln und dass es ihn störe, wie die Partei der Klägerin auf kommunaler Ebene und bundesweit ausgegrenzt werde. Er war langjähriges Mitglied der Partei „Die Republikaner“ und ist Vorsitzender der Bürgerbewegung „Pro Heilbronn“, die gleichermaßen, wie die AfD, für sich die Verfolgung einer „freiheitlich-konservativen“ bzw. „rechtskonservativen“ Politik in Anspruch nehmen (siehe: Programm „pro Heilbronn“ <http://www.pro-heilbronn.de/programm.htm>; Bundesparteiprogramm „Die Republikaner“ [file:///C:/Users/Bergerjo/Downloads/REP%20Bundesprogramm%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Bergerjo/Downloads/REP%20Bundesprogramm%20(1).pdf); Grundsatzprogramm „AfD“ <https://www.afd.de/grundsatzprogramm/>; jeweils zuletzt abgerufen am 23. November 2021). Der Vorsitzender der Klägerin hat anlässlich Ds Beitritt wiederum erklärt, dass die Klägerin diesen von Anfang an für sich habe gewinnen wollen. Aus Sicht der Kammer zeigt auch dies die politische Nähe der Klägerin zu D.

Der von dem Beklagten in der mündlichen Verhandlung dargelegte Austritt zweier Mitglieder der Klägerin aus der Partei AfD führt ebenfalls zu keiner anderen Bewertung, d.h. der Annahme, dass sich die Klägerin verkleinert habe. So spielt für ein gemeinsames Wirken in einer Gemeinderatsfraktion, die Parteizugehörigkeit keine Rolle. Maßgeblich ist der gemeinsame politische Wille. Einen Austritt aus der klägerischen Fraktion haben die beiden Personen nach übereinstimmenden Angaben der Beteiligten nicht erklärt, sondern sind vielmehr Mitglieder der Klägerin geblieben (vgl. Heilbronner Stimme, „Heilbronner AfD-Fraktion laufen die Stadträte davon“, vom 15. Oktober 2021, <https://www.stimme.de/heilbronn/nachrichten/stadt/lokales/heilbronner-afd-fraktion-laufen-die-stadtraete-davon;art140895,4544341>, oder Heilbronner Stimme „AfD-Mann Benner will OB in Heilbronn werden, AfD-Mann Seher verlässt die Partei“, vom 28.

August 2021, <https://www.stimme.de/heilbronn/nachrichten/region/afd-mann-benner-will-ob-werden-afd-mann-seher-verlaesst-die-partei;art140897,4525455>; jeweils zuletzt abgerufen am 23. November 2021). Dies zeigt für sich schon einen politischen Grundkonsens innerhalb der Klägerin. Zumindest sind keine Anhaltspunkte dafür vorgebracht oder ersichtlich, dass der erforderliche Konsens nicht mehr besteht.

Schließlich ist vorliegend die Veränderung der Fraktionsgröße nicht unbeachtlich, weil sie sich bei einer verhältnismäßigen Besetzung auf die Sitzverteilung in dem jeweiligen Ausschuss auswirkt. So ist zwischen den Beteiligten unstrittig, dass der Klägerin bei einer Vergrößerung von 4 auf 5 Mitglieder verhältnismäßig mehr Sitze in beschließenden Ausschüssen zufallen.

b) Die Klägerin hat darüber hinaus gem. §§ 37 Abs. 5, 41 GemO i.V.m. Art. 28 GG einen Anspruch auf die Einleitung des Verfahrens zur Neubesetzung von beratenden Ausschüssen. Auch dieser Anspruch folgt aus dem in der Gemeindeordnung Baden-Württemberg verankerten Prinzip der Weitergabe der Repräsentation, der bei der Bildung der beratenden Ausschüsse entsprechend Anwendung findet. Das Ermessen des Beklagten ist hierbei ebenfalls auf „Null“ reduziert.

Nach § 41 Abs. 1 S. 1 GemO kann der Gemeinderat beratende Ausschüsse bestellen. Sie werden aus der Mitte des Gemeinderats gebildet (§ 41 Abs. 1 S. 2 GemO).

Das Prinzip der Weitergabe der Repräsentation ist auch bei beratenden Ausschüssen zu berücksichtigen. So enthält § 41 GemO zwar keine Vorgaben über das Wahlverfahren. Da jedoch auch beratende Ausschüsse grundsätzlich das politische Kräfteverhältnis im Gemeinderat widerspiegeln sollen, ist das Wahlverfahren der beschließenden Ausschüsse nach § 40 Abs. 2 GemO entsprechend anzuwenden (BeckOK KommunalR BW/Brenndörfer, 15. Ed. 1.10.2021, GemO, § 41, Rn. 7). Soweit die Auffassung vertreten wird, dass ein Gemeinderat bei beratenden Ausschüssen das Wahlverfahren frei und auch so gestalten könne, dass die Mehrheitsparteien eine Vertretung von Minderheiten verhindern könnten (siehe Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 4. Aufl., Stand April 2021, § 41, Rn. 3), wird dem nicht gefolgt. Denn als Ausfluss des Prinzips der repräsentativen Demokratie soll die dem Gemeinderat als Plenum aufgetragene Repräsentation aller Gemeindebürger auch auf der

Ebene seiner fachlichen Untergliederungen und damit auch der beratenden Ausschüsse gesichert sein. Die Willensbildung in den Ausschüssen verlangt nach demokratischer Legitimation, die über den Gemeinderat nur vermittelt wird, wenn der Ausschuss mit Blick auf das Plenum hinreichend repräsentativ besetzt ist. Die Repräsentation setzt deshalb grundsätzlich voraus, dass jeder Ausschuss (auch beratende) ein verkleinertes Abbild des Plenums ist und dessen Zusammensetzung widerspiegelt (vgl. Bayerischer VGH, Urt. v. 17.03.2004 - 4 BV 03.1159 -, juris, Rn. 23; siehe auch BVerwG, Urt. v. 27.03.1992 - 7 C 20.91 -, juris, Rn. 17).

Wie festgestellt, hat sich die Fraktionsgröße der Klägerin durch den Beitritt des D auf fünf Mitglieder erhöht (siehe II.a). Diese Erhöhung ist relevant, da sie Auswirkung auf die verhältnismäßige Besetzung der beratenden Ausschüsse hat, was zwischen den Beteiligten unstreitig ist.

c) Zuletzt hat die Klägerin gem. § 37 Abs. 5 GemO i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG auch einen Anspruch auf die Einleitung des Verfahrens zur Neubesetzung der Aufsichtsratsposten. Das dem Beklagten insoweit zustehend Ermessen ist auch hier auf „Null“ reduziert. Dies ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG).

Als Teil des Staates sind kommunale Fraktionen keine Grundrechtsträger. Sie können sich entsprechend nicht auf den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz (Art 3 GG) berufen. Allerdings existiert neben diesem ein verfassungsrechtliches Willkürverbot als Element des das Grundgesetz beherrschenden Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 3 GG). Dies gilt auch im Verhältnis von Hoheitsträgern untereinander (vgl. BVerfG, Urt. v. 27.05.1992 - 2 BvF 1/88 u. a. -, BVerfGE 86, 148, 251). Dieses Willkürverbot ist dann verletzt, wenn ein Organ selbstgesetzte Maßstäbe ohne irgendwie einleuchtenden Grund wieder verlässt und dies Ergebnisse hervorruft, die zu den selbstgesetzten Maßstäben in Widerspruch stehen (vgl. BVerfG Urt. v. 27.05.1992 - 2 BvF 2/88 -, juris).

Zwischen den Beteiligten ist unstreitig, dass die Besetzung der dem Beklagten zustehenden Aufsichtsratsposten ebenfalls nach den Regelungen des § 40 Abs. 2 GemO erfolgen soll, d.h. zunächst im Wege einer Einigung, dann durch Verhältniswahl und

zuletzt durch Mehrheitswahl. Das dieser Norm zugrundeliegende Prinzip der Weitergabe der Repräsentation war nach Angaben der Beteiligten bei der erstmaligen Besetzung zu Beginn der Legislaturperiode als auch bei Neubesetzungen im Lauf der Legislaturperiode berücksichtigt worden. In diesem Sinn wurde nach dem Ausscheiden eines Stadtrats aus einem Aufsichtsrat der Posten im Wege der Einigung durch ein Mitglied derselben Fraktion ersetzt. Eine Abweichung von dieser laufenden Praxis ist nach Angaben des Beklagten nicht beabsichtigt. Entsprechend ist der Beklagte aus dem Willkürverbot daran gebunden, bei einer Änderung des Stärkeverhältnisses die Grundsatzentscheidung (§ 37 Abs. 5 GemO) zur Einleitung des Verfahrens zur Neubesetzung der Aufsichtsratssitze zu treffen.

III.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 VwGO.

IV.

Die Voraussetzungen für die Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht gem. § 124a Abs. 1 S. 1 VwGO liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg zugelassen wird. Der Antrag auf Zulassung ist beim Verwaltungsgericht Stuttgart innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils zu stellen. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist bei dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach 103264, 68032 Mannheim, einzureichen, wenn sie nicht bereits mit Antragstellung beim Verwaltungsgericht Stuttgart erfolgt ist. Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn

1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
4. das Urteil von einer Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
5. ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Vor dem Verwaltungsgerichtshof müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof eingeleitet

wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder die in § 67 Absatz 2 Satz 1 VwGO genannten Rechtslehrer mit Befähigung zum Richteramt oder die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 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 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 ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Sätze 3 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Anschrift des Verwaltungsgerichts:

Verwaltungsgericht Stuttgart, Augustenstraße 5, 70178 Stuttgart oder Postfach 10 50 52, 70044 Stuttgart

gez. Mühlenbruch

Singer

Dr. Berger

Beschluss vom 23. November 2021

Der Streitwert wird gem. § 63 Abs. 2, § 52 Abs. GKG auf

10.000,00 Euro

festgesetzt (vgl. Nr. 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung der am 31.05/01.06.2012 und am 18.07.2013 beschlossenen Änderungen).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen die Festsetzung des Streitwerts ist die Beschwerde an den Verwaltungshof Baden-Württemberg in Mannheim, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach 103264, 68032 Mannheim, gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 € übersteigt. Sie ist schriftlich, im Wege der elektronischen Kommunikation gemäß § 55a VwGO oder zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle beim Verwaltungsgericht Stuttgart einzulegen und dann zulässig, wenn sie vor Ablauf von sechs Monaten nach Rechtskraft der Entscheidung in der Hauptsache oder anderweitiger Erledigung des Verfahrens eingelegt wird. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Die Beschwerde kann von den Beteiligten selbst oder von einem Prozessbevollmächtigten eingelegt werden. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder die in § 67 Absatz 2 Satz 1 VwGO genannten Rechtslehrer mit Befähigung zum Richteramt oder die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 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 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 ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Sätze 3 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Hinweis:

Hinsichtlich der Anforderungen an das elektronische Dokument und seine Übermittlung wird auf § 55a Abs. 2 bis 5 der Verwaltungsgerichtsordnung verwiesen. Die Zusendung einer „schlichten“ E-Mail genügt nicht.

Anschrift des Verwaltungsgerichts:

Verwaltungsgericht Stuttgart, Augustenstraße 5, 70178 Stuttgart oder Postfach 10 50 52, 70044 Stuttgart

gez. Mühlenbruch

Singer

Dr. Berger

Beglaubigt:

Soysal 
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle