

# Aktuelle Rechtsprechung zum Kommunalrecht: Zur Rechtsstellung fraktionsloser kommunaler Vertreter

Dr. Dominik Lück, Potsdam\*

*Fraktionslose Abgeordnete stellen im Bundestag und in den Landesparlamenten die absolute Ausnahme dar. Gänzlich anders verhält es sich auf der kommunalen Ebene. Seit dem Wegfall der 5 %-Klausel in allen Bundesländern<sup>1</sup> ist es für Vertreter kleinerer Parteien oder Wählergruppen, die meist lokal begrenzt oder thematisch spezialisiert sind, deutlich leichter geworden, Mandate in Kreistagen, Stadtverordnetenversammlungen und Gemeindevertretungen zu erringen. Häufig erzielen diese Parteien oder Wählergruppen gleichwohl nicht so viele Stimmen, dass die gewählten Mandatsträger eine Fraktion bilden könnten. Diese fraktionslosen Vertreter stellen die Kommunalverwaltungen immer wieder und vermehrt vor Herausforderungen. Nicht selten fühlen sie sich gegenüber den Fraktionen benachteiligt und wollen diese „Ungerechtigkeit“ nicht akzeptieren. Sie beschweren sich dann entweder bei der zuständigen Kommunalaufsicht und/oder versuchen ihre Rechtsposition auf dem Klageweg durchzusetzen. Der nachstehende Beitrag fasst vier aktuelle Entscheidungen der Verwaltungsgerichte im Zusammenhang mit der Rechtsstellung fraktionsloser kommunaler Vertreter zusammen, analysiert und bewertet sie.*

## I. Einführung und Problemstellung

Die die aktuelle Rechtsprechung beschäftigenden Konstellationen sind dabei höchst unterschiedlich. So will ein fraktionsloser Vertreter etwa die finanzielle Besserstellung von Fraktionen nicht akzeptieren<sup>2</sup> oder fraktionslose Vertreter, die sich zu einer Ausschussgemeinschaft zusammengeschlossen haben, wollen ihren Ausschusssitz in der Hälfte der Wahlperiode tauschen.<sup>3</sup> Die Frage nach der Rechtsstellung fraktionsloser Vertreter stellt sich aber auch in Bezug auf die Sitzordnung in der Stadtverordnetenversammlung. Ist es zulässig, dass ein fraktionsloser Vertreter der NPD allein, abgerückt von den anderen Stadtverordneten an einem Einzeltisch sitzen muss, während die übrigen, allesamt Fraktionen angehörenden Stadtverordneten beieinander sitzen? Die nachfolgenden vier aktuellen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte greifen diese Fragen auf, beantworten sie jedoch unterschiedlich.

## II. Die finanzielle Besserstellung von Fraktionen

Das VG Mainz<sup>4</sup> entschied über Frage, ob ein fraktionsloser Stadtverordneter Anspruch auf die Gewährung von Zuschüssen, wie sie die in der Stadtverordnetenversammlung vertretenen Fraktionen erhalten, hat.

### 1. Sachverhalt

Der Kläger war als einziges Mitglied einer Bürgerbewegung im Jahr 2014 in den Stadtrat gewählt worden. Er erhielt für seine ehrenamtliche Tätigkeit eine Aufwandsentschädigung, wie sie

alle anderen Ratsmitglieder auch erhielten. Daneben wurden den im Stadtrat vertretenen Fraktionen zusätzlich spezielle Fraktionszuschüsse gewährt, wovon Teile als Pro-Kopf-Betrag nach der Mitgliederstärke der Fraktionen verteilt wurden. Der Kläger wehrte sich bereits unmittelbar nach seiner Wahl gegen die aus seiner Sicht bestehende Benachteiligung. Unter Berufung auf den Gleichbehandlungsgrundsatz und den Grundsatz der Chancengleichheit beantragte er zur Durchführung und Sicherstellung seiner Tätigkeit als Ratsmitglied die Bereitstellung einer Mindestausstattung, bestehend aus einem Büroraum zur Aktenablage und Archivierung, Büromaterial, Telefon, Faxgerät, PC und Drucker, wie sie die Fraktionen im Stadtrat haben.

Nachdem sein Antrag von der beklagten Stadt mit dem Hinweis, dass dies durch seine Aufwandsentschädigung abgedeckt sei abgelehnt wurde, bekräftigte der fraktionslose Vertreter nochmals sein Begehren und beantragte zudem die Gewährung finanzieller Zuschüsse, wie sie die Fraktionen erhielten. Nachdem die Stadt auch dieses Begehren ablehnte, erhob er Klage.

Er begründete sein Anliegen damit, dass jener Stadtratsbeschluss aus dem Jahr 2004, der die Fraktionszuschüsse festgelegt habe, in einer Wahlperiode getroffen wurde, in der es keine fraktionslosen Stadtverordneten gegeben habe. Da sich diese Sachlage nun geändert habe, müsse der Beschluss neu ausgelegt werden. Dies ergebe sich insbesondere aus dem Gleichbehandlungsgebot. Schließlich sei die Nichtberücksichtigung fraktionsloser Ratsmitglieder bei der Zuschussverteilung willkürlich und nicht zu rechtfertigen. Die beklagte Stadt sah dagegen in den Zuschüssen nur für Fraktionen keine unzulässige Ungleichbehandlung, schließlich seien die Zuschüsse ausdrücklich für die Fraktionsarbeit bestimmt und eine Differenzierung zwischen einem fraktionslosen Stadtrat und den Fraktionen sachgerecht. So sei der Raum- und Geschäftsbedarf von Fraktionen naturgemäß höher als der von Einzelstadträten, insbesondere fehle es einem fraktionslosen Ratsmitglied im Gegensatz zu Fraktionen an einem Koordinierungsbedarf.

### 2. Entscheidung

Das VG Mainz hat die Klage zurückgewiesen.<sup>5</sup>

Dem Kläger stünde lediglich eine Aufwandsentschädigung als ehrenamtliches Ratsmitglied zu. Ein darüber hinausgehender

\* Der Autor ist Rechtsanwalt in der auf das öffentliche Recht spezialisierten Partnerschaft der Dombert Rechtsanwälte mbB in Potsdam. Er berät und vertritt u. a. Kommunen in Hinblick auf kommunalverfassungsrechtliche Fragestellungen.

1 Das BVerfG, DÖV 2008, 416 hatte in Bezug auf die schleswig-holsteinische Regelung die 5% -Hürde für verfassungswidrig erklärt.

2 VG Mainz, Urt. v. 10.8.2016 – 3 K 877/15.MZ, juris.

3 VG Regensburg, Urt. v. 8.3.2017 – RN 3 K 16.1026, juris.

4 VG Mainz, Urt. v. 10.8.2016 – 3 K 877/15.MZ, juris.

5 VG Mainz, Urt. v. 10.8.2016 – 3 K 877/15.MZ, juris Rn. 15 ff.

Zahlungsanspruch lasse sich nicht aus dem Stadtratsbeschluss aus dem Jahr 2004 herleiten, da dieser ausdrücklich von „Fraktionszuschüssen“ spreche und die Mittel auch so in den Haushalt eingestellt worden seien.<sup>6</sup> Der Wortlaut des Beschlusstextes sei eindeutig und lasse keinen Spielraum für eine Berücksichtigung fraktionsloser Ratsmitglieder.

Ein Zahlungsanspruch folge auch nicht aus dem Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 I GG.<sup>7</sup> Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz gebiete nur wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu behandeln. Für Differenzierungen bzw. Nichtdifferenzierungen müsse ein vernünftiger Grund bestehen.<sup>8</sup> Bei Fraktionen und fraktionslosen Ratsmitgliedern handele es sich nicht um „wesentlich Gleiches“, weshalb ihre Gleichbehandlung nicht geboten ist.

Zudem bestehe im Hinblick auf die Fraktionszuschüsse auch ein sachlicher Grund für eine Differenzierung zwischen Fraktionen und fraktionslosen Ratsmitgliedern. Fraktionen seien ständige Gliederungen der kommunalen Vertretungsorgane und notwendige Einrichtungen des kommunalen Verfassungsrechts. Sie seien durch Gesetz oder die jeweilige Geschäftsordnung anerkannt und durch diese mit eigenen Mitwirkungsrechten ausgestattet, um den Arbeitsablauf im Stadtrat zu erleichtern und damit letztlich die notwendige Willensbildung im Vertretungsorgan zu steuern.<sup>9</sup> Die Fraktionen haben die Aufgabe, parteipolitische Vorstellungen durch Vorabstimmung unter ihren Mitgliedern zu kanalisieren, in die Arbeit des Gremiums einzubringen und umzusetzen.<sup>10</sup> Diese Bedeutung von Fraktionen komme „Ein-Mann-Gruppen“ grundsätzlich nicht zu. Es fehle dem fraktionslosen Ratsmitglied sowohl an einer solchen Kanalisierungsfunktion als auch einem Koordinierungsbedarf. In der Folge entstehe für fraktionslose Ratsmitglieder auch kein zusätzlicher Aufwand, der eine Gleichbehandlung mit den Fraktionen gebieten würde.<sup>11</sup>

Ein Zahlungsanspruch folge schließlich auch nicht auf dem Grundsatz der Wahlgleichheit des Art. 28 I 2 GG. Zwar dürfe die Gewährung von Finanzmitteln an Fraktionen nicht dazu führen, dass die in diesen Fraktionen zusammengeschlossenen Mandatsträger bei der Wahrnehmung ihres Mandats gegenüber fraktionslosen Mandatsträgern ungleich bevorzugt werden. Deshalb könnten dort, wo eine ungleiche Bevorzugung unvermeidliche Folge der Fraktionsbildung ist, kompensatorische Maßnahmen zugunsten der fraktionslosen Mitglieder erforderlich sein, um die Gleichheit der Mandatswahrnehmung wieder herzustellen.<sup>12</sup> In der Folge bedürfe es einer Kompensation dann, wenn Fraktionszuschüsse auf die politische Arbeit des einzelnen Ratsmitglieds durchschlagen und dadurch das fraktionsangehörige Mitglied gegenüber dem fraktionslosen Mitglied begünstigt wird. Eine solche Bevorzugung könne aber im Einzelfall durch hinreichende Sicherungs- und Kontrollmechanismen ausgeschlossen werden, die verhindern, dass eine Fraktionsfinanzierung mittelbar zu einer verdeckten Parteienfinanzierung oder zu einer zusätzlichen allgemeinen Aufwandsentschädigung für die fraktionsgebundenen Mitarbeiter führe.<sup>13</sup>

### 3. Bewertung

Das VG Mainz überträgt damit in weiten Teilen die Rechtsprechung des BVerwG aus dem Jahr 2012<sup>14</sup> zur Frage der Benachteiligung kleinerer Fraktionen bei Verteilung durch Zuwendungen an Stadtratsfraktionen nur nach Fraktionsstärke auf das Verhältnis von fraktionslosen Vertretern und Fraktionen.

Das Urteil stellt klar, dass spezielle Fraktionszuschüsse mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 I GG vereinbar sind, wenn die Differenzierung Folge der bei Fraktionen bestehenden Kanalisierungsfunktion bzw. des erhöhten Koordinierungsbedarfs ist. Allerdings müssen die Kommunen, die entsprechende Zuschüsse vorsehen, sicherstellen, dass die Mittel zweckgebunden für die Fraktionsarbeit eingesetzt werden und nicht an die einzelnen Vertreter oder die hinter der Fraktion stehende Partei weitergegeben werden.

## III. Veröffentlichungsrechte fraktionsloser Vertreter im Amtsblatt

Auch im vom VGH Mannheim<sup>15</sup> zu entscheidenden Fall stand der Gleichheitssatz im Mittelpunkt. Im Rahmen eines einstweiligen Rechtsschutzverfahren stellte sich die Frage, ob und inwieweit es mit Art. 3 I GG vereinbar ist, dass einem Einzelstadtrat kein Veröffentlichungsrecht im Amtsblatt der Gemeinde zusteht, dieses Veröffentlichungsrecht aber Fraktionen und Gruppierungen eingeräumt wird.

### 1. Sachverhalt

Der Gemeinderat der Beklagten beschloss ein Redaktionsstatut für das Amtsblatt der Gemeinde, das festlegt, wie viele Zeichen Beiträge von Fraktionen und Gruppierungen im nichtamtlichen Teil des Amtsblatts haben dürfen. Entsprechend des Redaktionsstatutes haben Fraktionen als Zusammenschluss von mindestens vier Stadträten das Recht Beiträge mit einem Sockelbetrag 14.000 Zeichen plus weiteren 3.750 Zeichen pro Stadtrat zu veröffentlichen. Gruppierungen als Zusammenschluss von zwei oder drei Stadträten dürfen Beiträge mit einem Sockelbetrag von 7.500 Zeichen plus weitere 3.750 Zeichen pro Stadtrat veröffentlichen. Demgegenüber sollen Einzelstadträte, die weder Mitglied einer Fraktion oder einer

6 VG Mainz, Urt. v. 10.8.2016 – 3 K 877/15.MZ, juris Rn. 19 f.

7 VG Mainz, Urt. v. 10.8.2016 – 3 K 877/15.MZ, juris Rn. 22.

8 VG Mainz, Urt. v. 10.8.2016 – 3 K 877/15.MZ, juris Rn. 24 m.V.a. BVerwG, Urt. v. 5.7.2012 – 8 C 22/11, juris Rn. 16.

9 VG Mainz, Urt. v. 10.8.2016 – 3 K 877/15.MZ, juris Rn. 25.

10 VG Mainz, Urt. v. 10.8.2016 – 3 K 877/15.MZ, juris Rn. 25; OVG Saarlouis, Urt. v. 17.9.2015 – 2 C 29/15, juris Rn. 41 ff.; BVerwG, Urt. v. 5.7.2012 – 8 C 22/11, juris Rn. 19.

11 VG Mainz, Urt. v. 10.8.2016 – 3 K 877/15.MZ, juris Rn. 26.

12 VG Mainz, Urt. v. 10.8.2016 – 3 K 877/15.MZ, juris Rn. 29; BVerfG, Urt. v. 13.6.1989 – 2 BvE 1/88, juris Rn. 135; BVerwG, Urt. v. 5.7.2012 – 8 C 22/11, juris Rn. 20.

13 VG Mainz, Urt. v. 10.8.2016 – 3 K 877/15.MZ, juris Rn. 29; OVG Saarlouis, Urt. v. 17.9.2015 – 2 C 29/15, juris Rn. 61; BVerwG, Beschl. v. 16.2.2016 – 10 BN 4/15, juris Rn. 6.

14 BVerwG, Beschl. v. 16.2.2016 – 10 BN 4/15, juris.

15 VGH Mannheim, NVwZ 2017, 1068 ff.

Gruppierung sind, nach dem Redaktionsstatus kein Zeichenkontingent haben.<sup>16</sup>

Hiergegen wandte sich der Antragsteller im Wege eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 VI VwGO.

## 2. Entscheidung

Aufgrund der prozessualen Einkleidung der in Rede stehenden Frage hat der VGH Mannheim den Antrag abgelehnt – es fehlte an den für den Erlass einer einstweiligen Anordnung notwendigen schweren Nachteilen oder anderen wichtigen Gründen, aufgrund derer der Erlass dringend geboten gewesen wäre –, die Rechtsfrage aber offen gelassen.<sup>17</sup>

Der VGH Mannheim stellte zunächst klar, dass die bereits durch die Regelung des § 20 III BWGemO<sup>18</sup> vorgenommene Beschränkung des Veröffentlichungsrechts im nichtamtlichen Teil des Amtsblatts einer Gemeinde auf Fraktionen mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz vereinbar und daher verfassungsgemäß sei. Zwar gelte der Gleichheitssatz nicht nur für das rechtliche Verhältnis zwischen Bürger und Staat, sondern beanspruche als Bestandteil des allgemeinen Rechtsstaatsgebotes auch für die Rechtsbeziehung zwischen dem Rat einer Gemeinde und den Fraktionen als seinen Teilen Geltung.<sup>19</sup> Der Gemeinderat müsse damit für Unterscheidungen wie Nichtunterscheidungen einen vernünftigen, sich aus der Natur der Sache ergebenen oder sonst wie einleuchtenden Grund angeben können. Dies gelte für Belastungen und Begünstigungen gleichermaßen.<sup>20</sup>

In Bezug auf das Verhältnis von Mandatsträgern und Fraktionen ergäben sich strengere Anforderungen auch nicht aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit des Art. 28 I 2 GG. Insoweit sind wegen des Demokratieprinzips als Gebot streng formaler Gleichbehandlung Differenzierungen nur aus zwingenden Gründen zulässig. Dieses Gebot gelte aber nur für gewählte Ratsmitglieder untereinander, die dieses Recht aus ihrem Mandat aus der Wahl herleiten. Demgegenüber leiten Fraktionen ihre Rechtsstellung nicht in gleicher Weise unmittelbar aus der Wahl her, sodass aus der formalen Gleichheit der Mandatsträger untereinander keine ebenso förmale Gleichheit der von ihnen gebildeten Fraktionen folge.<sup>21</sup> Messe man die Ungleichbehandlung zwischen Fraktionen und fraktionslosen Gemeindevertretern damit allein an Art. 3 I GG, sei die Bedeutung der Bündelfunktion von Fraktionen und Gruppierungen gegenüber fraktionslosen Gemeinderäten ein sachlicher Differenzierungsgrund im Sinne des Art. 3 I GG.<sup>22</sup>

Allerdings sei die Grenze zur Unzulässigkeit differenzierender Regelungen dort überschritten, wo die Arbeit des fraktionslosen Gemeinderates wesentlich, unzumutbar erschwert werde.<sup>23</sup> Darüber hinaus seien solche Regelungen unzulässig, die sich gegen eine bestimmte politische Gruppierung richteten, mit dem alleinigen oder vorrangigen Ziel, ihre Tätigkeit zu beeinträchtigen und sie als unerwünschte politische Kraft auszuschalten.<sup>24</sup>

Vor diesem Hintergrund sei die vom Gesetzgeber vorgenommene Beschränkung des Veröffentlichungstextes im Amtsblatt zwar nicht zu beanstanden, zugunsten des Klägers sei aber zu

berücksichtigen, dass sich aus der Argumentation der beklagten Gemeinde nicht ohne Weiteres erkennen lasse, aus welchen Gründen die Straffung des Meinungsbildungsprozesses in Bezug auf sieben politische Akteure nicht beeinträchtigt sei – so viel Akteure bestehen dadurch, dass die Gemeinde die Möglichkeit der Veröffentlichung im Amtsblatt für Fraktionen und Gruppierungen zulässt – jedoch bei einem Veröffentlichungsrecht von zehn politischen Akteuren – so viel Akteure beständen, wenn auch fraktionslose Gemeindevertreter ein Veröffentlichungsrecht hätten – erheblich gestört sei.<sup>25</sup>

## 3. Bewertung

Der VGH Mannheim bestätigt damit die Zulässigkeit einer Ungleichbehandlung zwischen Fraktionen und fraktionslosen Vertretern, macht aber auch deutlich, dass die zulässige Differenzierung dort eine Grenze findet, wo sie auf eine Beeinträchtigung bestimmter Gruppen abzielt. Es wird daher unzulässig sein, wenn die Mehrheitsfraktionen angesichts eines fraktionslosen Vertreters, der regelmäßig durch seine ausschweifenden Wortbeiträge entscheidend dazu beiträgt, dass die Tagesordnung nie im vorgesehenen zeitlichen Rahmen „abgearbeitet“ werden kann, beschließt, dass die Redezeit für fraktionslose Vertreter pauschal auf maximal eine Minute beschränkt wird, Vertreter, die einer Fraktion angehören, aber eine „Fraktionsredezeit“ vom fünf Minuten zurückgreifen können.

Deutlich macht der VGH zudem, dass der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit des Art. 28 I 2 GG zwar im Verhältnis von Vertretern untereinander zu Anwendung kommt, sodass diese streng gleich zu behandeln sind, aber nicht gilt, wenn das Verhältnis von fraktionslosen Vertretern und Fraktionen in Rede steht.

## IV. Besetzung kommunaler Ausschüsse

Das VG Regensburg<sup>26</sup> hatte die Frage zu beurteilen, ob fraktionslose Vertreter eines Bezirkstages, die gemeinsam mit anderen

16 VGH Mannheim, NVwZ 2017, 1068, 1069.

17 VGH Mannheim, NVwZ 2017, 1068, 1069.

18 § 20 III BWGemO lautet: Gibt die Gemeinde ein eigenes Amtsblatt heraus, das sie zur regelmäßigen Unterrichtung der Einwohner über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde nutzt, ist den Fraktionen des Gemeinderats Gelegenheit zu geben, ihre Auffassungen zu Angelegenheiten der Gemeinde im Amtsblatt darzulegen. Der Gemeinderat regelt in einem Redaktionsstatut für das Amtsblatt das Nähere, insbesondere den angemessenen Umfang der Beiträge der Fraktionen. Er hat die Veröffentlichung von Beiträgen der Fraktionen innerhalb eines bestimmten Zeitraums von höchstens sechs Monaten vor Wahlen auszuschließen.

19 VGH Mannheim, NVwZ 2017, 1068, 1071.

20 VGH Mannheim, NVwZ 2017, 1068, 1071; BVerwG, NVwZ 2013, 442; OVG Koblenz, DÖV 1986, 800; OVG Münster, Beschl. v. 2.4.2008 – 15 B 499/08, BeckRS 2008, 34979; VGH München, Beschl. v. 12.10.2010 – 4 ZB 10.1246, BeckRS 2011, 47202; OVG Münster, Beschl. v. 18.3.2011 – 15 A 307/11, BeckRS 2011, 49118.

21 VGH Mannheim, NVwZ 2017, 1068, 1071; BVerwG, NVwZ 2013, 442.

22 VGH Mannheim, NVwZ 2017, 1068, 1071; OVG Münster, Beschl. v. 18.3.2011 – 15 A 307/11, BeckRS 2011, 49118; VGH München, NVwZ-RR 2000, 811; VGH München, Beschl. v. 12.10.2010 – 4 ZB 10.1246, BeckRS 2011, 47202.

23 VGH Mannheim, NVwZ 2017, 1068, 1071; OVG Münster, Beschl. v. 18.3.2011 – 15 A 307/11, BeckRS 2011, 49118; VGH München, Beschl. v. 12.10.2010 – 4 ZB 10.1246, BeckRS 2011, 47202.

24 VGH Mannheim, NVwZ 2017, 1068, 1071; VGH München, NVwZ-RR 2000, 811; VGH München, Beschl. v. 12.10.2010 – 4 ZB 10.1246, BeckRS 2011, 47202.

25 VGH Mannheim, NVwZ 2017, 1068, 1072.

26 VG Regensburg, Urt. v. 8.3.2017 – RN 3 K 16.1026, juris.

fraktionslosen Vertretern einer Ausschussgemeinschaft bilden, mit dem Ziel Mitglieder in Ausschüsse entsenden zu können, einen Anspruch darauf haben, die Ausschusssitze während einer Wahlperiode wechselseitig zu tauschen.

### 1. Sachverhalt

Nach der Bezirkstagwahl im Jahr 2013 hatten sich die Vertreter der FDP, der ÖDP und der BP, auf die jeweils ein Sitz im Bezirkstag entfiel, zu einer Ausschussgemeinschaft zusammengeschlossen. In der Folge konnten sie je ein Mitglied der Ausschussgemeinschaft in den Bezirksausschuss, in den Kulturausschuss und den Sozialhilfeausschuss des Bezirkstages entsenden. Zudem vereinbarten die Mitglieder der Ausschussgemeinschaft untereinander, dass es in der Hälfte der Wahlperiode zu einem Tausch der Ausschusssitze kommen solle. In Umsetzung dieser Vereinbarung wandte sich der Kläger im Februar 2016 an den Bezirkstag und bat um Zustimmung zu seinem Wechsel in den Bezirksausschuss. Der Bezirkstag lehnte dies ab.<sup>27</sup>

Mit der daraufhin erhobenen Klage beehrte der Kläger die Feststellung, dass der Beschluss des Bezirkstages unwirksam sei, hilfsweise die Verurteilung zur Zustimmung zum Wechsel des Klägers in den Bezirksausschuss. Er begründete dies damit, dass die Bezirksordnung<sup>28</sup> formuliere, dass sich Bezirksräte zur Entsendung gemeinsamer Vertreter in den Bezirksausschuss zusammenschließen könnten. Die Frage, welches Mitglied der Ausschussgemeinschaft in die Ausschüsse des Bezirks entsendet werden soll, sei deshalb eine innerorganschaftliche Regelung des Zusammenschlusses zu einer Ausschussgemeinschaft als öffentlich-rechtliche Organisationsform, sodass hierüber letztlich die Ausschussgemeinschaft selbst und nicht der Bezirkstag zu entscheiden habe.<sup>29</sup>

### 2. Entscheidung

Das VG Regensburg wies die Klage als unzulässig ab. Dem Kläger mangle es bereits an der erforderlichen Klagebefugnis nach § 42 II VwGO analog, da er nicht geltend machen könne, durch den Ausschusswechsel ablehnen Bezirkstagbeschluss in eigenen Rechten verletzt zu sein.

Da der Kläger vom streitgegenständlichen Beschluss lediglich in seiner Eigenschaft als Bezirksrat- bzw. Ausschussmitglied und nicht als Privatperson betroffen sei, könne er insoweit nur ihm als Organ zugestehende Rechte geltend machen.<sup>30</sup> Derartige organschaftliche Rechte seien von der Entscheidung des Bezirkstages einen Austausch des Ausschusssitzes nicht zuzulassen, jedoch nicht betroffen. Die organschaftliche Stellung als Bezirksrat und Mitglied eines Ausschusses verleihe dem Kläger nämlich nur subjektive Mitwirkungsrechte in diesen beiden Gremien. Ein Recht auf Erweiterung dieses Rechtskreises auf mitgliedschaftliche Stellung auch in einem anderen Ausschuss lasse sich hieraus aber nicht ableiten.<sup>31</sup>

Darüber hinaus bestehe auch kein Anspruch, der einer Minderheit oder gar einem einzelnen Bezirksrat generell in je-

dem Ausschuss einen Sitz zusprechen würde. Ein derartiges Recht könne insbesondere auch nicht mit der Rechtsprechung des BVerfG über die Minderheitenrechte fraktionsloser Abgeordneter des Deutschen Bundestages begründet werden. Das BVerfG habe die prinzipielle Mitwirkungsmöglichkeit für einen einzelnen (fraktionslosen) Abgeordneten in Ausschüssen, denen er nicht angehört aus Art. 38 I 2 GG abgeleitet.<sup>32</sup> Für die Rechtstellung des gewählten Bezirkrates fehle aber eine entsprechende Vorschrift. Eine analoge Anwendung des Art. 38 I 2 GG komme nicht in Betracht. Zwar gingen auch die Bezirkstage aus Wahlen im Sinne des Art. 38 I 2 GG hervor. Sie seien aber Organe einer Selbstverwaltungskörperschaft und kein Parlament.<sup>33</sup> Darüber hinaus habe auch das BVerfG die aus Art. 38 I 2 GG abgeleiteten Mitwirkungsmöglichkeiten des fraktionslosen Abgeordneten ohnehin nur in einem bloßen Rederecht und Antragsrecht in den Ausschüssen gesehen. Es sei nach Auffassung des BVerfG verfassungsrechtlich jedoch nicht geboten, den fraktionslosen Abgeordneten im Ausschuss ein – notwendigerweise überproportional wirkendes – Stimmrecht zu geben.<sup>34</sup>

### 3. Bewertung

Das VG Regensburg stellt damit zwei Missverständnisse klar, denen Vertreter kommunaler Vertretungskörperschaften häufig unterliegen: Als gewählte Vertreter stehen ihnen zwar aus ihrer Organstellung heraus subjektive Rechte gegenüber der Verwaltung zu. Auf Grundrechte können sich aber im Verhältnis zur Kommune nur dann berufen, wenn sie in ihrer Stellung als Privatperson betroffen sind, was regelmäßig bei mandatsbezogenen Fragen gerade nicht der Fall ist.

Darüber hinaus sind kommunale Vertretungsorgane Teil der Verwaltung der Kommune und im Gegensatz zu Bundestag und Landtagen kein Legislativorgan. Abgeordnetenrechte sind deshalb nicht eins zu eins auf kommunale Mandatsträger übertragbar.

### V. Sitzordnung in der Stadtverordnetenversammlung

Die Frage der Rechtmäßigkeit der Sitzordnung der Stadtverordnetenversammlung, die vorsah, dass ein fraktionsloses Mitglied der NPD an einem gesonderten, von den Tischen der übrigen – allesamt Fraktionen angehörenden – Stadtverordneten abgerückt sitzen sollte, konnte das VG Potsdam<sup>35</sup> offen lassen, da während des laufenden Verfahrens die Sitzordnung im Sinne des Klägers geändert wurde.

27 VG Regensburg, Urt. v. 8.3.2017 – RN 3 K 16.1026, juris Rn. 1 ff.  
28 Art. 26 II 5 BayBezO.

29 VG Regensburg, Urt. v. 8.3.2017 – RN 3 K 16.1026, juris Rn. 12.

30 VG Regensburg, Urt. v. 8.3.2017 – RN 3 K 16.1026, juris Rn. 30.

31 VG Regensburg, Urt. v. 8.3.2017 – RN 3 K 16.1026, juris Rn. 32.

32 BVerfG, NJW 1990, 373.

33 VG Regensburg, Urt. v. 8.3.2017 – RN 3 K 16.1026, juris Rn. 33.

34 Vgl. BayVGH, BayVBl 1993, 180; BVerwG, BayVBl 1994, 376.

35 VG Potsdam, Beschl. v. 10.4.2017 – VG 1 K 422/16.

## 1. Sachverhalt

Infolge der Kommunalwahl war erstmals ein Mitglied der NPD in die Stadtverordnetenversammlung einer brandenburgischen Kleinstadt gewählt worden. Er war zudem das einzige fraktionslose Mitglied in der Stadtverordnetenversammlung. Da der Sitzungssaal der Stadtverordnetenversammlung aber nur „Zweier-Tische“ vorsah, stellte sich in Bezug auf die Sitzordnung der neu gewählten Stadtverordnetenversammlung die Frage, wo denn der Kläger sitzen solle. Da keiner der Stadtverordneten der Fraktionen bereit war, „mit einem Nazi an einem Tisch zu sitzen“, entschied der Vorsitzende der Stadtverordnetenversammlung, dass ein Sitzungstisch baulich verändert werden solle, sodass aus einem Zweier-Tisch zwei Einzeltische würden. Nachdem der Tisch von einem eigens beauftragten Schreiner zersägt wurde, sah die neue Sitzordnung in der Folge vor, dass der fraktionslose Stadtverordnete der NPD an einem Einzeltisch Platz nehmen sollte, der in einem Abstand von 20 cm zu den Tischen der anderen Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung aufgestellt war. Am weiteren so entstandenen Einzeltisch nahm eine Vertreterin der Fraktion Die Linke Platz. Ihr Tisch wurde aber an den Tisch zweier weiterer Fraktionsmitglieder herangerückt.

Der fraktionslose Stadtverordnete der NPD erhob vor dem VG Potsdam Klage, mit dem Antrag festzustellen, dass die Sitzordnung rechtswidrig sei, da sie die Rechte des Klägers verletzen, insbesondere eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung gegenüber den Stadtverordneten, die einer Fraktion angehörten, bestand.

Da im laufenden Klageverfahren die Sitzordnung in der Stadtverordnetenversammlung allerdings derart geändert wurde, dass nicht mehr allein das fraktionslose NPD-Mitglied an einem Tisch saß, der 20 cm von den Tischen der übrigen Fraktionen entfernt war, sondern die Tische aller Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung „so auseinander geschoben wurden“, dass zwischen ihnen ein Abstand von 20 cm bestand, erklärte der Kläger seinen Begehren für erledigt.

## 2. Entscheidung

Das VG Potsdam musste in der Folge nur noch über die Kosten des Rechtsstreites entscheiden. Im Rahmen der Kostenentscheidung machte es gleichwohl deutlich, dass bei einer streitigen Entscheidung zu klären gewesen wäre, welche Rechte des Klägers überhaupt berührt gewesen sein könnten. Es stellt aber auch klar, dass zumindest nicht ausgeschlossen sei, dass aufgrund der Tatsache, dass der Täter zumindest eine Zeit lang als einziger mit einem Abstand von 20 cm zu den Tischen der übrigen Fraktionen saß und zwischen den Tischen dieser Fraktionen kein Abstand vorlag, eine relevante Rechtsverletzung zulasten des Klägers gesehen werden könne. Die Kosten mussten deshalb vom klagenden fraktionslosen Stadtverordneten und der Stadtverordnetenversammlung je zur Hälfte getragen werden.

## 3. Bewertung

Auch dieser kuriose, letztlich aber nicht zu entscheidende Fall zeigt, dass in Bezug auf die Rechtstellung fraktionsloser

Vertreter zunächst stets zu prüfen ist, ob ihnen aus ihrer Organstellung heraus ein wehrfähiges Recht zusteht. Nur wenn dies bejaht werden kann, ist in der Folge zu prüfen, ob etwa ein sachlicher Differenzierungsgrund für ein Ungleichbehandlung vorliegt.

## VI. Ergebnis

In Bezug auf die Rechtstellung von fraktionslosen Vertretern kommunaler Vertretungskörperschaften lässt sich angesichts der betrachteten aktuellen Entscheidungen folgendes festhalten:

Fraktionen und fraktionslose Vertreter sind nichts wesentlich Gleiches, weshalb ihre Gleichbehandlung nicht geboten und stattdessen eine Ungleichbehandlung erlaubt ist, wenn ein sachlicher Grund für die Differenzierung vorliegt. Ein solcher ergibt sich aus der Aufgabe der Fraktionen, parteipolitische Vorstellungen durch Vorabstimmung unter ihren Mitgliedern zu kanalisieren und in die Arbeit der Vertretungskörperschaft einzubringen und umzusetzen. Unzulässig ist eine Differenzierung zwischen Fraktionen und fraktionslosen Vertretern aber dort, wo die Arbeit der fraktionslosen Vertreter unzumutbar erschwert wird, oder wenn sie allein das Ziel verfolgt eine unerwünschte politische Kraft auszuschalten.

Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit des Art. 28 I 2 GG, wonach wegen des Demokratieprinzips als Gebot streng formaler Gleichbehandlung, Differenzierungen nur aus zwingenden Gründen zulässig sind, findet im Verhältnis von fraktionslosen Vertretern zu Fraktionen dagegen keine Anwendung, sondern gilt nur im Verhältnis der Vertreter untereinander.

Darüber hinaus kommt eine Übertragung von fraktionslosen Abgeordneten in Bundestag und Landtagen zugedachten Rechten auf fraktionslose Vertreter kommunaler Vertretungskörperschaften nicht in Betracht, da sie als Organe der Selbstverwaltungskörperschaft Teil der Verwaltung sind und keine Parlamentarier.