VG Ansbach, Beschluss v. 15.01.2021 – AN 4 E 20.02678

Titel:

Zur Sitzverteilung in Kreistagsausschüssen bei Bildung von Ausschussgemeinschaften

Normenketten:

Bay LKrO Art. 27 Abs. 2 S. 5
Bay GO Art. 33 Abs. 1 S. 5
GG Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 S. 1, S. 2

Leitsatz:

Die Bildung von Ausschussgemeinschaften kleinerer, ansonsten nicht in den Ausschüssen vertretener Gruppen darf nur zur Vergabe von Ausschusssitzen führen, soweit damit nicht eine größere Gruppe den einzigen ihr zustehenden Sitz verliert. (Rn. 26 – 28) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Sitzverteilung in Kreistagsausschüssen, Bildung von Ausschussgemeinschaften, Unzulässigkeit diskriminierender Geschäftsordnungsregelungen, Minderheitenschutz, Pflichtausschuss, Kreistag, Ausschussgemeinschaft, d'Hondt'sches Verfahren, Sitzverteilung

Tenor

1. Der Antragsgegner wird im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, über die Besetzung des Kreisausschusses seines Kreistags unter Zugrundelegung der Rechtsauffassung des Gerichts bis zum 12. Februar 2021 neu zu beschließen.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

2. Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens gesamtschuldnerisch zu zwei Dritteln, der Antragsgegner zu einem Drittel.

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

Gründe

I.

1
Die Beteiligten streiten um die Besetzung der Pflichtausschüsse des Kreistags des Beklagten.

2
Aufgrund der am 15. März 2020 erfolgten Kommunalwahl ergab sich für den Kreistag des Beklagten ausweislich des amtlichen Endergebnisses folgende Sitzverteilung:

…	22
…	15
…	14
…	10
…	4
…	2
…	1
…	1
…	1
	70

3
Die Antragsteller sind die gewählten Vertreter der … Auf sie entfielen 5,2% der abgegebenen Stimmen.

4
In der konstituierenden Sitzung am 4. Mai 2020 gab sich der Kreistag des Antragsgegners eine Geschäftsordnung, außerdem erfolgte einstimmig die Bestellung der Pflichtausschüsse Kreisausschuss (14

Mitglieder), Jugendhilfeausschuss (10 Kreisräte als Mitglieder) und Rechnungsprüfungsausschuss (7 Mitglieder).

5
In der vorbereitenden getrennten Abstimmung über die Ergänzungen der Geschäftsordnung wurde einstimmig folgender Beschluss gefasst: „Dem Spiegelbildlichkeitsgebot nach Art. 27 Abs. 2 Satz 2 LKrO, bei der Besetzung von Ausschüssen, wird durch das Verfahren nach D'Hondt Rechnung getragen."

6
Weiterhin wurde einstimmig beschlossen: „Der Kreisausschuss übernimmt auch, analog zu Art. 32 Abs. 4 Gemeindeordnung, die komplette Zuständigkeit des Kreistages in Notsituationen (z.B. Corona) als sogenannter Ferienausschuss. Diese Allzuständigkeit besteht außerhalb von Notsituationen ausdrücklich nicht. Die Notsituation wird vom Kreistag im Umlaufverfahren festgelegt. Dabei muss auch zwingend die Dauer der vorübergehenden Wahrnehmung der Kreistagsaufgaben durch den Kreisausschuss festgelegt werden."

7
Der darauffolgende Gesamtbeschluss zum Erlass der Geschäftsordnung mit Einarbeitung der Einzelbeschlüsse erfolgte einstimmig.

8
§ 34 Abs. 2 der Geschäftsordnung in der am 4. Mai 2020 beschlossenen Fassung lautet damit:

„Die Mitglieder des Kreisausschusses werden vom Kreistag aufgrund der Vorschläge der Parteien und Wählergruppen nach dem d'Hondtschen Verfahren ermittelt (vgl. Art. 35 Abs. 1 GLKrWG in der bis zum 30.12.2010 gültigen Fassung). Ergibt die Ermittlung nach dem d'Hondtschen Verfahren eine Überrepräsentation einer Partei oder Wählergruppe zu Lasten einer anderen und kann eine solche Überrepräsentation durch alternative Verfahren (z.B. Hare-Niemeyer oder Saint Lague/Schepers) vermieden werden, ohne dass dies zu einer Unterrepräsentation einer anderen Partei oder Wählergruppe führt, sind die Sitze nach dem Verfahren nach Hare-Niemeyer zu verteilen. Bei gleicher Teilungszahl erfolgt Rückgriff auf die Zahl der bei der Wahl auf die betroffenen Parteien oder Wählergruppen abgegebenen Stimmen; bei nachträglicher Änderung des Stärkeverhältnisses der Parteien und Wählergruppen muss bei gleicher Teilungszahl das Los entscheiden (vgl. BayVGH Urteil vom 07.09.1994). Einzelmitglieder und kleine Gruppen des Kreistags, die aufgrund des Stärkeverhältnisses im Kreisausschuss nicht vertreten wären, können sich zur Entsendung gemeinsamer Vertreter in den Kreisausschuss zusammenschließen (Ausschussgemeinschaften i.S. Art. 27 Abs. 2 Satz 2 LKrO); Ausschussgemeinschaften können eine Sprecherin oder einen Sprecher und mindestens eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter benennen."

9
Die mit zwei oder weniger Sitzen vertretenen Gruppierungen schlossen sich zu einer Ausschussgemeinschaft zusammen: Die Vertreter der …, der …, … und der … bilden eine Ausschussgemeinschaft, die insgesamt fünf Sitze repräsentiert. Infolgedessen entfiel auf die von den Antragstellern vertretene Partei kein Sitz im Kreisausschuss.

10
Im Jugendhilfeausschuss und im Rechnungsprüfungsausschuss erhielten weder die Gruppe der Antragsteller noch die Ausschussgemeinschaft einen Sitz.

11
Mit einem am 8. Dezember 2020 beim Verwaltungsgericht eingegangenen Schriftsatz ließen die Antragsteller hiergegen Klage erheben und beantragten zugleich nach späterer Konkretisierung, den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, über die Besetzung der Pflichtausschüsse seines Kreistags unter Zugrundelegung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu beschließen.

12
Zur Begründung wurde ausgeführt, ohne Ermöglichung der Ausschussgemeinschaftsbildung hätte die Gruppe der Antragsteller nach jedem der üblichen Zählverfahren einen Ausschusssitz erhalten. Aus der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Ansbach (B.v. 25.09.2020, AN 4 E 20.01670) und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (B.v. 26.10.2020, 4 CE 20.2238) ergebe sich die Unzulässigkeit

dieses Vorgehens. Den Antragstellern würde insbesondere vor dem Hintergrund des Wirkens des Kreisausschusses als Ferienausschuss die Möglichkeit genommen, an wesentlichen Gestaltungsentscheidungen der Politik des Antragsgegners mitzuwirken.

13
Mit Schriftsatz vom 17. Dezember 2020 stellte der Bevollmächtigte klar, dass von der ursprünglichen Beantragung zur Neuentscheidung bis zum 31. Dezember 2020 abgesehen werde, vielmehr werde es ins Ermessen des Gerichts gestellt, eine nach Sachlage zweckmäßige Regelung zu treffen. Zweckmäßig wäre sicherlich eine Fristsetzung bis Ende Januar 2021.

14
Mit weiterem Schriftsatz vom 7. Januar 2021 wurde die Argumentation vertieft, insbesondere hinsichtlich der sich nun im besonderen Maße stellenden Frage nach der Zulässigkeit des angewandten Zählverfahrens nach d'Hondt.

15
Der Antragsgegner beantragte am 18. Dezember 2020, den Antrag abzulehnen.

16
Dabei wurde darauf hingewiesen, dass die für den 18. Januar 2021 geplante Kreistagssitzung inzwischen wegen der aktuellen Pandemielage abgesagt worden sei. Die nächste Kreisausschusssitzung sei für den 8. Februar 2021 geplant, falls erforderlich wäre an diesem Tage eine vorherige Anberaumung einer Kreistagssitzung möglich.

17
Zur Begründung wurde Bezug auf die (frühere) Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshof vom 17.03.2004 genommen. Hiernach gelte, dass sich auch die Gruppe der Antragsteller mit anderen zusammenschließen könnte. Die Geschäftsordnungsregelung ziele nicht auf die Ausschaltung der Partei der Antragsteller als politische Kraft. Bereits in der Vergangenheit sei das Auszählungsverfahren nach d'Hondt zur Anwendung gekommen.

18
Gremien müssten nicht so groß sein, dass auch noch jede noch so kleine Partei einen Sitz bekommen müsste. Die freiwilligen Ausschüsse (Bauausschuss, Kreisentwicklungsausschuss, Umweltausschuss, Bildungsausschuss und Gesundheits- und Sozialausschuss) seien mit 16 Mitgliedern so groß, dass die Antragsteller hier einen Sitz hätten. Bei einem amtlichen Ausschuss könne kein Informationsvorsprung für andere bestehen, da die Ladung über das Gremieninfoportal einsehbar sei und die Nichtmitglieder als Zuhörer teilnehmen könnten. Gradmesser könnte hier sein, dass bei Größe und Anzahl der Ausschüsse jeder Kreisrat in einem Ausschuss vertreten sein könnte. Bei fünf freiwilligen Ausschüssen habe die Partei der Antragsteller bereits mehr Ausschusssitze als Kreisräte.

19
Mit Schriftsatz vom 17.12.2020 beantragten die Antragsteller zusätzlich im Wege der Klage und des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung die Zuerkennung des Fraktionsstatus. Diese Verfahren werden unter den Aktenzeichen AN 4 E 20.02811 und AN 4 K 20.02812 geführt.

20
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie auf die beigezogene Behördenakte verwiesen.

II.

21
Der zulässige Antrag ist teilweise begründet. Die Antragsteller haben einen Anordnungsanspruch sowie einen Anordnungsgrund im tenorierten Umfang glaubhaft gemacht. Es war daher die Verpflichtung des Antragsgegners zur einstweiligen Neuentscheidung über die Zusammensetzung des Kreisausschusses unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts anzuordnen. Das Gericht hat darüber hinaus eine Frist zur Umsetzung der Eilentscheidung gesetzt.

22

Nach § 123 Abs. 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen. Nach § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO sind dabei sowohl der Anordnungsanspruch, d.h. der materielle Anspruch, für den die Antragsteller vorläufigen Rechtsschutz begehren, als auch der Anordnungsgrund, der sich insbesondere aus der Eilbedürftigkeit einer vorläufigen Anordnung ergibt, nach § 920 Abs. 2 i.V.m. § 294 Abs. 1 ZPO glaubhaft zu machen. Der Antrag führt teilweise zum Erfolg.

23
1. Der Antrag ist zulässig und hinsichtlich der Zusammensetzung des Kreisausschusses begründet. Der Anordnungsanspruch ergibt sich für die Antragsteller daraus, dass bei der Bildung des Kreisausschusses dem Stärkeverhältnis der im Kreistag vertretenen Parteien und Wählergruppe Rechnung zu tragen ist (Art. 27 Abs. 2 Satz 2 LKrO). Der Anordnungsgrund ergibt sich daraus, dass die Antragsteller voraussichtlich zu Unrecht ihre Mitgliedschaftsrechte im Kreisausschuss nicht wahrnehmen können.

24
Hinsichtlich der Zusammensetzung des Jugendhilfe- und des Rechnungsprüfungsausschusses ist er unbegründet.

a) Anordnungsanspruch

aa) Kreisausschuss

25
Die Antragsteller konnten einen Anordnungsanspruch glaubhaft machen. Ihr Anspruch auf Repräsentation im Kreisausschuss entsprechend dem Stärkeverhältnis ihrer Gruppierung (Art. 27 Abs. 2 Satz 2 LKrO) ist voraussichtlich verletzt.

26
Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat in seinem Beschluss vom 7. August 2020 (Az. 4 CE 20.01442, amtlicher Leitsatz 2) ausgeführt, dass der Art. 27 Abs. 2 Satz 5 LKrO entsprechende Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO verfassungskonform dahingehend auszulegen sei, dass die Bildung von Ausschussgemeinschaften kleinerer, ansonsten nicht in den Ausschüssen vertretenen Gruppen, nur zur Vergabe von Ausschusssitzen führen dürfe, soweit damit nicht eine größere Gruppe den einzigen ihr zustehenden Sitz verliert. In den Gründen wird diese rechtliche Einschätzung als eine den Beschluss nicht tragende Rechtsauffassung (obiter dictum) geführt, der sich das Gericht in seinem Beschluss vom 25. September 2020 (AN 4 E 20.01670) angeschlossen hat. Dies wurde vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 26. Oktober 2020 (Az. 4 CE 20.2238 - juris Rn. 25) bestätigt.

27
Maßgebliche Frage ist, in wie weit das im Grundgesetz verankerte Demokratieprinzip und der damit einhergehende Gedanke der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimme (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, 28 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 GG) der Zulässigkeit der Bildung einer Ausschussgemeinschaft entgegensteht. Art. 27 Abs. 2 Satz 5 LKrO ermöglicht wie Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO die Bildung von Ausschussgemeinschaften als Zusammenschlüsse von Gruppierungen zur Entsendung eines gemeinsamen Vertreters in die Ausschüsse. Dies dient dem ebenfalls im Demokratieprinzip angelegten Minderheitenschutz. Auf der anderen Seite erlaubt die Möglichkeit der Bildung von Ausschussgemeinschaften aber den im Kreistag durch Wahl direkt legitimierten Vertretern durch organisatorischen Willensakt Mehrheiten zu bilden, die in der Form in der Wahl selbst nicht angelegt waren. Das Gericht schließt sich der oben skizzierten Rechtsauffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs an. Denn ansonsten würde es im Belieben anderer Gruppierungen stehen, ob eine Gruppierung, die rechnerisch aufgrund ihres Stärkeverhältnisses in den Ausschüssen repräsentiert wäre, im Ergebnis tatsächlich auch repräsentiert wird. Nichts Anderes ergibt sich aus dem Umstand, dass die kleineren Gruppierungen in der Summe mehr Wählerstimmen (und auch Kreistagssitze) repräsentieren als die Gruppe der Antragsteller im Kreistag des Beklagten. Denn es ist vorliegend gerade der maßgebliche Unterschied, ob diese Wählerstimmen sich auf eine einzige Gruppierung oder auf mehrere Gruppierungen verteilen.

28
Für die Besetzung des Kreisausschusses ergibt sich danach, dass die Bildung einer Ausschussgemeinschaft nicht dazu führen darf, dass die Gruppe der Antragsteller den ihnen ansonsten zustehenden Sitz im Kreisausschuss verlieren darf. Daraus ergibt sich, dass der den Antragstellern nach

ihrem Stärkeverhältnis (Art. 27 Abs. 2 Satz 2 LKrO) zustehende Platz ihnen in jedem Fall und insbesondere unabhängig von der Gründung einer Ausschussgemeinschaft verbleiben muss.

bb) Rechnungsprüfungsausschuss

29
Hinsichtlich des Rechnungsprüfungsausschusses besteht kein entsprechender Anspruch, denn hier kommt die oben genannte Rechtsprechung nicht zum Tragen. Wegen der für den Rechnungsprüfungsausschuss resultierenden maximalen Mitgliederzahl von sieben Sitzen (Art. 89 Abs. 2 Hs. 1 LKrO) erhalten - unabhängig vom gewählten Auszählungsverfahren - weder die Gruppe der Antragsteller, noch die Ausschussgemeinschaft einen Sitz.

cc) Jugendhilfeausschuss

30
Auch hinsichtlich der Besetzung des Jugendhilfeausschusses ergibt sich voraussichtlich kein Anspruch der Antragsteller auf erneute Entscheidung über die Zusammensetzung dieses Ausschusses, weil den Antragstellern unabhängig von der Begründung einer Ausschussgemeinschaft wegen dem in § 34 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Kreistags festgelegten d'Hondtschen Auszählungsverfahren kein Ausschusssitz zusteht.

31
An der Zulässigkeit des gewählten Auszählungsverfahrens nach d'Hondt bestehen dabei für das Gericht keine Zweifel. Das vom Antragsgegner gewählte d'Hondt'sche Verfahren für die Besetzung der Ausschüsse ist als grundsätzlich rechtmäßig anzusehen (zuletzt BayVGH, B.v. 15.12.2020, Az. 4 CE 20.2166, Rn. 20, juris, B.v. 7.8.2020, Az. 4 CE 20.1442, Rn. 19 ff., juris). Der Landesgesetzgeber hat nur für die Kommunalwahlen das Divisorverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers (vgl. Art. 35 Abs. 2 GLKrWG) verbindlich vorgeschrieben und gerade nicht auch für kommunale Gremien, für die es damit bei der Auswahlfreiheit verbleibt. Zu den hiernach möglichen, verfassungsrechtlich zulässigen Verfahren gehört insbesondere auch das d'Hondt'sche Höchstzahlverfahren. Dabei ist es nicht entscheidend, dass nach diesem mathematischen Verfahren tendenziell größere Fraktionen begünstigt werden und andere Berechnungsverfahren teilweise eine genauere Erfolgswertgleichheit erreichen können, eine exakte Spiegelbildlichkeit kann sich jedoch überhaupt nicht erreichen lassen. Der Gesetzgeber hat für die Gremien das Berechnungsverfahren bewusst offengelassen und ihnen damit die Möglichkeit gelassen, das jeweils bestmögliche Verfahren festzulegen. Damit gibt es auch keine Verpflichtung, ein Berechnungsverfahren zu wählen, dass eher kleineren Gruppierungen entgegenkommt (vgl. mit ausführlicher Begründung: BayVGH, B.v. 15.12.2020 - 4 CE 20.2166 - juris Rn. 21).

32
Der Jugendhilfeausschuss kann bei der Einwohnerzahl des Antragsgegners (und der damit verbundenen Größe des Jugendamtsbezirks) von über 150.000 Einwohnern nach Art. 18 Abs. 1 Satz 2 AGSG maximal 20 stimmberechtigte Mitglieder umfassen, nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII sind stimmberechtigte Mitglieder mit drei Fünfteln der Stimmen Mitglieder der Vertretungskörperschaft des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Im Falle des Antragsgegners sind dabei zehn Kreisräte neben dem Landrat im Jugendhilfeausschuss vertreten. Nach dem d'Hondtschen Verfahren stehen dabei bei zehn zu besetzenden Sitzen weder der Gruppe der Antragsteller noch der Ausschussgemeinschaft ein Sitz zu.

33
Damit ergibt sich kein Anspruch der Antragsteller aus Art. 27 Abs. 2 Satz 2 LKrO hinsichtlich der Besetzung des Jugendhilfeausschusses.

b) Anordnungsgrund

34
Die Antragsteller haben - soweit ein Anordnungsanspruch besteht - auch einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO) gemacht. Ein Anordnungsgrund liegt dann vor, wenn die einstweilige Regelung durch das Gericht notwendig erscheint, um insbesondere wesentliche Nachteile abzuwenden. Im konkreten Fall sind diese Nachteile auch so schwerwiegend, dass die geregelte Vorwegnahme der Hauptsache gerechtfertigt erscheint.

35

Für die Antragsteller ist das Zuwarten bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache ein wesentlicher Nachteil. Sie wären voraussichtlich zu Unrecht von der Ausschussarbeit im Kreisausschuss ausgeschlossen. Es ist davon auszugehen, dass beim Antragsgegner ein wesentlicher Teil der politischen Entscheidungen im Kreisausschuss stattfindet, in dem die Antragsteller nicht mit Mitgliedern vertreten sind, weil dieser zum einen vorbereitender Ausschuss für den Kreisausschuss ist (§ 31 Abs. 1 und 2 Geschäftsordnung des Kreistags) und zum anderen als Ferienausschuss fungiert. Antrags- und ggf. Rederechte gleichen die fehlende Mitgliedschaft nicht aus.

36
3. Das Gericht setzt im Rahmen der einstweiligen Anordnung fest, dass der Antragsgegner über die Besetzung des Kreisausschusses unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts bis zum 12. Februar 2021 neu zu entscheiden hat.

37
a) Dabei ist zunächst zu beachten, dass gebildete Ausschussgemeinschaften keine Gruppierungen verdrängen dürfen, der ohne Ausschussgemeinschaft nach herkömmlicher Berechnung (ohne Korrekturverfahren) ein Sitz zukommen würde.

38
b) Für die Umsetzung des Beschlusses hält das Gericht eine Frist bis einschließlich Freitag, den 12. Februar 2021, für sachangemessen.

39
Dir Frist wurde vor dem Hintergrund gewählt, dass die ursprünglich für den 18. Januar 2021 angesetzte Kreistagssitzung pandemiebedingt entfällt und es dem Antragsgegner möglich ist, am 8. Februar 2021 eine außerplanmäßige Kreistagssitzung abzuhalten.

40
Hinsichtlich der verwaltungsmäßigen Umsetzung des Beschlusses erscheint dem Gericht eine Frist bis zum Ende der genannten Woche angemessen.

41
Es wird darauf hingewiesen, dass neben der allgemeinen Pflicht der Verwaltung zur Umsetzung gerichtlicher Beschlüsse, vorliegend spätestens bei Fristablauf die rechtliche Wirksamkeit von Ausschussbeschlüssen in Frage stehen könnte.

42
4. Die Kosten waren wie tenoriert nach § 155 Abs. 1 VwGO aufzuteilen, nachdem die Antragsteller mit ihrem Begehren nur teilweise (hinsichtlich der Besetzung des Kreisausschusses) Erfolg haben und hinsichtlich der beiden anderen vom Antrag umfassten Ausschüsse erfolglos bleiben.

43
5. Der Streitwert ergibt sich aus § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 1.5 und Nr. 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (Stand 2013).

44
Das Gericht schließt sich der vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof geäußerten Auffassung an, dass vor dem Hintergrund der laufenden Wahlperiode bis 30. April 2026 die Vorwegnahme der Hauptsache lediglich einen untergeordneten Zeitraum betreffen wird. Auf eine Wiederanhebung des Streitwerts auf den vollen Regelstreitwert war vor diesem Hintergrund abzusehen (BayVGH, B.v. 7.8.2020 - 4 CE 20.1442 - juris).