

**Titel:**

**Klage gegen die Mitgliedschaft einer Gemeinde in der Allianz gegen Rechtsextremismus**

**Normenketten:**

VwGO § 42 Abs. 2, § 43 Abs. 2 S. 1

GG Art. 21

**Leitsätze:**

1. Das Gebot parteipolitischer Neutralität ist offenkundig nicht schon durch die bloße Mitgliedschaft einer Gemeinde in der Allianz gegen Rechtsextremismus verletzt. (Rn. 41) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Mitgliedschaft einer Gemeinde bei der Allianz gegen Rechtsextremismus darf aufgrund ihrer Kompetenz zur Öffentlichkeitsarbeit begründet und unterhalten werden. (Rn. 46) (redaktioneller Leitsatz)
3. Ein Anspruch auf Beendigung der Mitgliedschaft kommt erst dann in Betracht, wenn klar ist, dass der Verein auch vor dem Hintergrund der rechtlichen Grenzen der Mitgliedsgemeinde nicht bereit sein wird, sich in seinen Stellungnahmen an den Grenzen des rechtlichen Dürfens seines Mitgliedes auszurichten. (Rn. 57) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Klageunzulässigkeit, Parteienwechsel, Sachdienlichkeit, Rechtsschutzbedürfnis, parteipolitische Neutralität, Öffentlichkeitsarbeit, Bestimmtheit des Klageantrags, Chancengleichheit, Klagebefugnis

**Rechtsmittelinstanz:**

VGH München, Urteil vom 14.11.2024 – 4 B 23.2005

**Tenor**

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Die Kläger tragen die Kosten des Verfahrens.

**Tatbestand**

**1**

Die Kläger wenden sich gegen die Mitgliedschaft der Beklagten in der Allianz gegen Rechtsextremismus in der Metropolregion ... (Allianz gegen Rechtsextremismus).

**2**

1. Die Kläger zu 1 bis 4 sind bei den Kommunalwahlen 2020 für die Liste der Alternative für Deutschland (AfD) angetreten und in den Stadtrat der Beklagten eingezogen. Dort bilden sie eine Fraktion, die ursprünglich als alleinige Klägerin aufgetreten und zwischenzeitlich aus dem gerichtlichen Verfahren ausgeschieden ist. Der Kläger zu 5 ist der für das Stadtgebiet der Beklagten zuständige Kreisverband der AfD.

**3**

Die Allianz gegen Rechtsextremismus versteht sich nach ihrer Satzung als unabhängiges und solidarisches Netzwerk, dem es darum gehe, allen Formen von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit insbesondere Rassismus, Antisemitismus, Antiziganismus, Islamfeindlichkeit sowie Menschenverachtung und Demokratiefreundlichkeit entgegenzutreten. Sie wolle die Kräfte im Kampf gegen Rechtsextremismus in der Metropolregion bündeln und die Mitglieder im gebotenen Umfang über relevante Entwicklungen informieren. Mitglieder in dieser Allianz könnten kommunale Gebietskörperschaften, interessierte Institutionen und Vereinigungen, Religionsgemeinschaften sowie Unternehmen aus der Metropolregion ... sein, die die Ziele der Allianz aktiv, gewaltfrei und solidarisch unterstützen.

**4**

In der 3. Auflage des Handlungsprogramms der Allianz gegen Rechtsextremismus finden sich insbesondere auf den Seiten 4 ff. unter dem Abschnitt „Rechtsextremismus in der Metropolregion“ folgende Äußerungen:

„Seit dem Aufstieg der AfD ist das Unsagbare sagbar und sind extrem rechte Positionen hoffähig geworden.

Die hohe Akzeptanz in Teilen der Bevölkerung hat unmittelbare Rückwirkung auf Handeln und Strategie anderer extrem rechter Gruppierungen. Die AfD erreichte bei der Bundestagswahl 2017 in Nordbayern Ergebnisse, die dem landesweiten Durchschnitt von 12,4% entsprachen. Bei der Landtagswahl 2018 in Bayern erreichte sie 10,2%, wobei Mittelfranken ein Ergebnis von 9,5% verzeichnete.

Für die AfD bundesweit von Bedeutung ist der ... Kreisverband unter ..., der mittlerweile Landesvorsitzender und Mitglied des Bundestages ist. Dies ist insofern beachtenswert, als ein Parteiausschlussverfahren 2014 gegen ihn wegen nachweislicher rassistischer Äußerungen sowie Relativierungen des Hitler-Faschismus im Sande verlief. Er verortet sich selbst als dem „Flügel“ um ... zugehörig.

2017 blieb eine parteiinterne Untersuchung gegen ... (AfD ...\*) ebenso folgenlos. Sie hatte Hitler-Bilder mit dem Untertitel: „Adolf, bitte melde dich! Deutschland braucht dich! Das Deutsche Volk!“ gepostet.

(...)

Die vergleichsweise hohe Anzahl an ankommenden Geflohenen 2015 hat neben dem Erstarren der AfD zu einer starken Präsenz der extremen Rechten auf der Straße geführt. Die Aufmärsche der Partei „Die Rechte“, des „III. Weg“ oder Pegida fokussieren sich auf die Städteachse ..., aber auch auf ... und ... Eine Dauererscheinung bleibt 2018 die rassistischislamfeindliche Pegida ... mit (...) Aufmärschen in ... und ... mit bis zu 100 Teilnehmenden. Inwieweit die Aufhebung des Kooperationsverbotes der AfD mit Pegida in 2018 zu einer Stärkung führen wird, bleibt abzuwarten.

(...)

Die derzeitige Fokussierung auf die AfD darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die klassische Neonaziszene weiter aktiv bleibt. Die lange inaktiv geglaubte militante Gruppe „Combat 18“ des „Blood& Honour“-Netzwerkes trainiert im tschechischen Cheb.

(...)

## 5

Die Beklagte ist aufgrund eines entsprechenden Stadtratsbeschlusses vom 27. Mai 2009 Mitglied in der Allianz gegen Rechtsextremismus. Das Menschenrechtsbüro der Beklagten dient der Allianz als Geschäftsstelle (§ 9 Abs. 1 der Satzung). Die Satzung selbst sieht nach § 2 Abs. 2 Satz 2 keine Mitgliedsbeiträge oder Umlagen vor.

## 6

Die Allianz gegen Rechtsextremismus hatte sich vor und nach der Kommunalwahl 2020 mit Pressemitteilungen kritisch zur AfD geäußert. Die Pressemitteilung vom 11. Februar 2020 setzte sich mit einer Einladung des ... Integrationsrates an einen AfD-Kandidaten zu einem Einzelgespräch auseinander. Im weiteren Zusammenhang wurde bezogen auf die AfD von „Rassisten“ und „Feinden unserer Demokratie“ gesprochen sowie Konsequenzen gefordert. Im Nachgang zur Wahl, in der Pressemitteilung vom 17. März 2020, nahm die Allianz gegen Rechtsextremismus zum Wahlergebnis der AfD in der Metropolregion ...unter der Überschrift „Vor uns liegt jetzt viel Arbeit“ Stellung. Das Wahlergebnis zeige, dass die Arbeit der Allianz Wirkung habe. Seit der Bundestagswahl seien die Wahlergebnisse der AfD gesunken. Weiter wörtlich: „Das ist auch uns, unseren Mitgliedern und weiteren Engagierten zu verdanken, die die AfD seit Langem klar als das benennen was sie ist: rechtsextremistisch und rassistisch.“

## 7

Mit Schreiben an den Oberbürgermeister der Beklagten vom 10. März 2021 beantragte die ursprünglich klagende Stadtratsfraktion den „Austritt der Stadt ... aus der Allianz gegen Rechtsextremismus“ mit der Bitte um Behandlung im Stadtrat oder im zuständigen Ausschuss. Im Schreiben wird bemängelt, dass die Arbeit des Vereins sich vor allem gegen die AfD als bürgerlichkonservative Partei richte, keine politische Neutralität aufweise und aktiv in den demokratischen Wettbewerb eingreife.

## 8

Der Oberbürgermeister der Beklagten antwortete mit Schreiben vom 30. März 2021. Das Engagement als Mitglied bei der Allianz gegen Rechtsextremismus sei von der Zuständigkeit der Kommune gedeckt, wozu

sich die Regierung von Mittelfranken 2010 und das Bundesverwaltungsgericht 2013 geäußert hätten. Adressaten der öffentlichen Positionierungen der Allianz seien nicht bestimmte Parteien, sondern menschenfeindliche und rechtsextreme Haltungen, unabhängig durch wen sie geäußert würden. Für einen Austritt der Beklagten aus der Allianz bestehe kein Anlass und daher sei auch eine Behandlung des Antrags in den Gremien nicht erforderlich. Die Beteiligten haben in der Angelegenheit weitere Schreiben vom 3. Mai 2021 und vom 26. Mai 2021 ausgetauscht. Im letzten Schreiben führt die Beklagte aus: „Ihr letztes Schreiben fordert keine erneute Befassung im Stadtrat, wenn ich Sie richtig verstehe. Sollte eine Anmeldung zur Aufnahme auf eine zukünftige Tagesordnung und Befassung im Stadtrat von Ihnen gewünscht sein, teilen sie mir dies daher bitte nochmals entsprechend mit.“

## 9

Mit Schreiben vom 7. Juni 2021 wandte sich die Stadtratsfraktion an die Regierung von Mittelfranken als Rechtsaufsichtsbehörde der Beklagten. Mit Schreiben vom 20. Juli 2021 teilte die Regierung mit, dass keine Veranlassung für die Feststellung bestehe, dass die Mitgliedschaft der Beklagten in der Allianz gegen Rechtsextremismus rechtswidrig sei und von der Beklagten nicht mehr aufrechterhalten werden könne, weil hierdurch Grenzen des kommunalrechtlich zulässigen Engagements überschritten werden würden.

## 10

2. Mit Schriftsatz vom 13. August 2021 lässt zunächst die zwischenzeitlich aus dem Verfahren ausgeschiedene Stadtratsfraktion Klage erheben. Zuletzt wurde seitens der nunmehrigen Kläger beantragt,

1. Die Beklagte wird verpflichtet, die Mitgliedschaft der Stadt ... in der Allianz gegen Rechtsextremismus in der Europäischen Metropolregion ... zu beenden.

2. Hilfsweise:

Es wird festgestellt, dass die Beklagte nicht berechtigt ist, eine Mitgliedschaft bei der Allianz gegen Rechtsextremismus in der Europäischen Metropolregion ... zu unterhalten.

3. Äußerst hilfsweise:

a) Es wird der Beklagten untersagt, sich an der Finanzierung der Allianz gegen Rechtsextremismus in der Metropolregion ... zu beteiligen, sei es durch Geldbeiträge, sei es Zurverfügungstellung von Liegenschaften, sei es Zurverfügungstellung von Personal oder von Sachmitteln solange sich diese Allianz in Aufrufen und Aktionen in der Öffentlichkeit ausdrücklich und namentlich gegen die AfD als zu bekämpfende rechtsextremistische Organisation wendet.

b) Die Beklagte wird verurteilt, auf die Allianz gegen Rechtsextremismus einzuwirken mit dem Ziel, diese möge es künftig unterlassen Aktionen wie unter a. durchzuführen.

## 11

Die Kläger lassen im Wesentlichen vortragen, die Allianz gegen Rechtsextremismus verfolge tatsächlich vor allem parteipolitische Ziele und fokussiere sich auf die AfD. Letztere werde durch die Allianz offenbar dem Rechtsextremismus und -populismus zugerechnet und ausdrücklich in ihrem Handlungsprogramm benannt. Dieses nenne die AfD in einem Atemzug mit von den Verfassungsschutzbehörden als rechtsextrem eingestuften Parteien „Die Rechte“ und „Der III. Weg“, der vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsfeindlich eingestuften NPD sowie mit der Pegida und weiteren rechtsextremen Organisationen wie „Combat 18“ bzw. dem „Blood& Honour“-Netzwerk, wobei sogar ein Bezug zur Terrorgruppe NSU hergestellt werde. Auf Seite 15/16 des Handlungsprogrammes werde ausdrücklich zu rechtswidrigen Boykottmaßnahmen, etwa „Motivation von Hotellerie und Gastronomie nicht an rechtsextremistische Gruppierung zu vermieten“ aufgerufen. Anlässlich der Kommunalwahl habe die Allianz gegen Rechtsextremismus am 11. Februar 2020 eine Pressemitteilung herausgegeben, die sich ausschließlich mit der AfD befasse und indirekt dazu aufgerufen habe, sie nicht zu wählen. Eine weitere Pressemitteilung sei nach der Wahl, am 17. März 2020 herausgegeben worden. Sie habe sich ebenfalls ausschließlich mit der AfD befasst und diese als rechtsextremistisch und rassistisch diffamiert.

## 12

Die Mitgliedschaft der Beklagten in der genannten Vereinigung liege jedenfalls angesichts der tatsächlichen Tätigkeit außerhalb des eigenen, aber auch des übertragenen Wirkungskreises. Die Tätigkeitsbeschreibung entbehre jeglichen örtlichen Bezuges, wenn man davon absehe, dass sie sich selbst auf die Metropolregion beschränke. Das Vorgehen gegen politische Ideologien, auch im rechtsextremen Bereich, sei universal.

Hinzu komme, dass sich die Tätigkeit der Allianz gegen Rechtsextremismus in den letzten Jahren eindeutig auf die AfD fokussiere. Das Bundesverfassungsgericht habe in seinem Beschluss vom 23. November 1988 die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG dahingehend definiert, dass es sich dabei um diejenigen Bedürfnisse und Interessen handele, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzelten oder auf sie einen spezifischen Bezug hätten. Nicht zu diesen Angelegenheiten gehörten allgemeinpolitische Fragen, etwa der Sicherheits- oder Verteidigungspolitik. Auch in der Rechtsprechung der Zivilgerichte sei anerkannt, dass eine allgemeinpolitische Tätigkeit der Gemeinden, auch etwa durch Herausgabe einer Publikumszeitschrift, nicht zu den genuinen gemeindlichen Aufgaben gehöre (BGH, U.v. 20.12.2018 – 1 ZR 112/17). Aus der Satzung der Allianz gegen Rechtsextremismus ergebe sich der allgemeinpolitische Charakter dieser Organisation. Die in der Präambel genannte Absicht, allen Formen von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit entschieden entgegenzutreten, seien allgemeinpolitische Themen ohne jeden örtlichen Bezug. Im Übrigen sei es nicht zumutbar, dass die klagenden Stadträte indirekt Mitglied eines Vereins seien, der sie diffamiere und bekämpfe.

### 13

Die Klägerbevollmächtigte ergänzt mit weiteren Schriftsätzen vom 8., vom 9. und vom 23. September 2021 das klägerische Vorbringen. Mit Schriftsatz vom 26. November 2021 erklärt der anwaltliche Vertreter der Klägerseite den Klagewechsel, wonach anstelle der Fraktion nunmehr die Mitglieder der Stadtratsfraktion die Klage verfolgen und ferner der zuständige AfD Kreisverband ... der Klage beitrifft. Der Parteiwechsel sei sachdienlich im Sinne des § 91 Abs. 1 VwGO.

### 14

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof habe in seiner Entscheidung vom 11. August 2021 über die Mitgliedschaft des Bayerischen Landtags im „bayerischen Bündnis für Toleranz“ entschieden. Der Landtag bewege sich dabei in Ausübung seines Budgetrechts aus Art. 70 Abs. 2 und 3 der Bayerischen Verfassung. Nach Auffassung der Klägerseite begründe Art. 3a der Bayerischen Verfassung ferner den allgemeinpolitischen Aufgabenbereich der Förderung der Demokratie und Völkerverständigung. Der Aufgabenbereich der streitgegenständlichen Allianz gegen Rechtsextremismus sei eine originär staatliche Aufgabe und dem Bund und den Ländern zugewiesen. Parteiergreifende Stellungnahmen ließen sich auch mit der Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit nicht rechtfertigen. Unter diesen Umständen komme es schon nicht darauf an, ob man den Klägern zu Recht vorwerfen könne, rechtsextremistisches Gedankengut zu verbreiten. Die Kläger stellten dies auch vehement in Abrede. Ein solcher Vorwurf sei auch in der Klageerwidern weder formuliert noch begründet worden. Die Klageerwidern habe lediglich in Abrede gestellt, dass die Tätigkeit der Allianz sich auch gegen die AfD richte, was offensichtlich, jedenfalls in Wahlkampfzeiten, nicht zutrefte.

### 15

3. Mit Schreiben vom 23. August 2021 lässt die Beklagte erwidern und beantragen:

Die Klage wird abgewiesen.

### 16

Die Beklagte führt aus, dass die Klage in der Hauptsache bereits unzulässig sei. Die Kläger müssten in entsprechender Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt sein. Gründe, weshalb die Kläger in eigenen Rechten betroffen sein könnten, seien nicht dargelegt und auch nicht ersichtlich. Die Kläger hätten keinen Anspruch darauf, dass die Stadtratsmehrheit rechtmäßige Beschlüsse fasse.

### 17

Die Kläger seien seit mehr als einem Jahr im ... Stadtrat vertreten. Die Antragsbegründung nenne jedoch kein einziges Ereignis, bei dem die Beklagte durch ihre Mitgliedschaft in der Allianz gegen Rechtsextremismus die Tätigkeit der Kläger konkret beeinträchtigt habe.

### 18

Mit weiteren Schreiben vom 16. September 2021 führt die Beklagte zur damals noch klagenden Stadtratsfraktion aus, dass nicht dargelegt sei, welche Rechte der Fraktion in Folge der Mitgliedschaft in der Allianz gegen Rechtsextremismus verletzt sein sollen. Es sei hervorzuheben, dass die Fraktion entgegen ihrem bisherigen Vortrag nunmehr einräume, dass die Mitgliedschaft eine örtliche Angelegenheit sei. Sie wurzele in der örtlichen Gemeinschaft und es stehe grundsätzlich außer Frage, dass allgemeinpolitische Themen örtlich begrenzten Bezug haben können (BVerwG, U.v. 14.12.1990 – 7 C 54.89). Der allgemeine

Vortrag zur staatlichen Neutralitätspflicht lasse weiterhin nicht erkennen, wieso die Fraktion betroffen sein solle. Die AfD sei seit einem Jahr im Stadtrat vertreten. Es würden keine Sachverhalte vorgetragen, bei denen die Beklagte die Tätigkeit der Fraktion durch ihre Mitgliedschaft konkret beeinträchtigt habe. Ebenso fehle es an einem Vortrag, dass es in nächster Zeit hierzu kommen werde.

#### **19**

Mit Schreiben vom 27. Dezember 2021 lässt die Beklagte erklären, dass der avisierte Parteiwechsel nicht sachdienlich sei, da auch die einzelnen Stadtratsmitglieder keine Klagebefugnis oder Rechtsschutzbedürfnis hätten. Der Kreisverband müsse sich vorrangig gegen die Allianz gegen Rechtsextremismus selbst wenden und habe sich im Übrigen auch nicht zuvor an die Beklagte gewendet. Die Kläger hätten ferner nicht dargelegt, dass die Tätigkeit der Allianz gegen Rechtsextremismus sich anders darstellen würde, wenn die Beklagte ihre Mitgliedschaft beenden würde. Durch einen Austritt der Beklagten würde die behauptete Rechtsverletzung nicht verhindert werden.

#### **20**

Ferner sei fraglich, ob ein Zusammenschluss wie die Allianz gegen Rechtsextremismus in dem gleichen Maße dem Neutralitätsgebot unterliege, wie die Beklagte selbst, da der Vereinigung auch andere Mitglieder (insbesondere Gewerkschaften, Religionsgemeinschaften und Unternehmen) angehörten. Mit der Allianz gegen Rechtsextremismus äußere sich jedenfalls kein Organ der Beklagten.

#### **21**

4. Mit Beschluss vom 4. Oktober 2021 (AN 4 E 21.01491) hat die Kammer den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt. Der streitgegenständliche Antrag auf Austritt aus der Allianz gegen Rechtsextremismus sei bisher nicht dem zuständigen Gremium vorgelegt worden, weshalb es an einem Rechtsschutzbedürfnis fehle. Außerdem bestünden Zweifel an der Antragsbefugnis der zu diesem Zeitpunkt klagenden Fraktion.

#### **22**

Der Stadtrat der Beklagten befasste sich am 18. November 2021 mit der Frage der Beendigung der Mitgliedschaft in der Allianz gegen Rechtsextremismus. Ausweislich des Sitzungsprotokolls fand eine Auseinandersetzung mit konkreten öffentlichen Äußerungen der Allianz gegen Rechtsextremismus nicht statt.

#### **23**

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Niederschrift der mündlichen Verhandlung vom 21. Juli 2022, auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie auf die beigezogene Behördenakte verwiesen.

### **Entscheidungsgründe**

#### **24**

Die Klage ist bereits unzulässig. Die nach Klägerwechsel (Ziffer 1) in das Verfahren eingetretenen Kläger können sich nicht auf eine mögliche Verletzung in eigenen Rechten analog § 42 Abs. 2 VwGO berufen, da offenkundig kein Anspruch auf Austritt aus der Allianz gegen Rechtsextremismus besteht. Eine Mitgliedschaftsbeendigung kommt nur als ultima ratio in Betracht (Ziffer 2).

#### **25**

Die Feststellungsklage scheidet zum einen Teil an der gesetzlich angeordneten Subsidiarität der Feststellungsklage, zum anderen Teil an dem fehlenden subjektiven Anspruch der Kläger darauf, dass sie die Rechtswidrigkeit städtischer Beschlüsse geltend machen können (Ziffer 3).

#### **26**

Die Klage ist weiter insoweit unzulässig, als die Klage um die Hilfsanträge 3a und 3b erweitert wurde. Mit Nummer 3a wird lediglich ein wesensgleiches Minus zu dem Anspruch auf Austritt und der Sache nach entweder eine bedingte oder eine vorläufige Regelung beantragt, die schon mangels Bestimmtheit nicht vollstreckbar wäre (Ziffer 4).

#### **27**

Der Antrag Nummer 3b ist eine nicht sachdienliche, da aufgrund der Unbestimmtheit des Antrags unzulässige Klageänderung und scheidet darüber hinaus ebenfalls am fehlendem Rechtsschutzbedürfnis (Ziffer 5).

## **28**

1. Der von dem Klägervorteiler im Schriftsatz vom 26. November 2021 erklärte Parteienwechsel ist zulässig, da sachdienlich.

## **29**

Der Klägervorteiler hatte erklärt, dass statt der ursprünglich den Streit verfolgenden Stadtratsfraktion die Klage nunmehr durch die die Fraktion bildenden Stadtratsmitglieder sowie durch den AfD Kreisverband ...weiterbetrieben wird. Die Voraussetzungen eines solchen Klägerwechsels richten sich nach der Vorschrift über die Klageänderung gemäß § 91 VwGO. Nach Absatz 1 der Vorschrift ist eine Klageänderung zulässig, wenn die übrigen Beteiligten einwilligen oder das Gericht die Änderung für sachdienlich hält (Wöckel in Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Auflage 2022, § 91 Rn. 21). Der Beklagtenverteiler hat dem Parteienwechsel in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich widersprochen und damit nicht eingewilligt.

## **30**

Das Gericht hält die Klageänderung jedoch für sachdienlich. Sachdienlichkeit erfordert, dass der Streitstoff im Wesentlichen gleichbleibt, die endgültige Beilegung des Rechtsstreits gefördert und ein weiterer Rechtsstreit vermieden wird (BayVGh, U.v. 18.7.1996 – 15 B 94.1357 – BeckRS 1996, 16922, beckonline). Das ist vorliegend der Fall.

## **31**

Mit dem Klägerwechsel scheidet die ursprünglich klagende Fraktion aus dem Prozess aus. Insoweit wurde das Verfahren kostenpflichtig unter selbständigem Aktenzeichen (AN 4 K 22.01700) abgetrennt und eingestellt (Wöckel in Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Auflage 2022, § 91 Rn. 22).

## **32**

2. Die Klage ist unzulässig, soweit die Kläger begehren, die Beklagte zur Beendigung der Mitgliedschaft in der Allianz gegen Rechtsextremismus in der Europäischen Metropolregion ...zu verpflichten (Klageantrag zu 1).

## **33**

Die Kläger können sich insoweit auf keine mögliche Verletzung in eigenen Rechten analog § 42 Abs. 2 VwGO berufen, da offenkundig kein Anspruch auf Austritt aus der Allianz gegen Rechtsextremismus besteht. Zwar ist zumindest der AfD Kreisverband Träger des Rechts auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb (lit. a).

## **34**

Durch die bloße Mitgliedschaft der Beklagten in der Allianz gegen Rechtsextremismus sind die Kläger indessen schon nicht beeinträchtigt, so dass kein Anspruch auf Beendigung der Mitgliedschaft in Betracht kommt (lit. b).

## **35**

Im Ergebnis gilt das Gleiche, soweit die Kläger sich auf die Tätigkeit der Allianz gegen Rechtsextremismus berufen. Durch diese kommt zwar eine Betroffenheit des Rechts auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb in Betracht. Ein Anspruch auf Austritt würde indessen eine fortdauernde und der Beklagten zurechenbare Beeinträchtigung des Rechts auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb voraussetzen, was angesichts des Sachverhalts offenkundig nicht in Betracht kommt. Im Übrigen wären konkrete Mängel in der Tätigkeit vorrangig mit der Beklagten zu diskutieren gewesen (lit. c).

## **36**

a) Jedenfalls der in den Prozess eingetretene Kreisverband der AfD ... (Kläger zu 5) kann sich als die örtliche Vertretung einer Partei auf die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb und den korrespondierenden Grundsatz der parteipolitischen Neutralität berufen. Darüber hinaus hält das Gericht auch die klagenden Stadtratsmitglieder (Kläger zu 1 bis 4), die als Vertreter der Partei AfD in den Stadtrat der Beklagten gewählt wurden und damit zugleich potenzielle Wahlbewerber sind, für mögliche Rechtsträger. Das Neutralitätsgebot basiert nicht nur auf dem Mitwirkungsrecht politischer Parteien an der öffentlichen Willensbildung nach Art. 21 GG, sondern auch auf dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl nach dem Rechtsgedanken des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, der insoweit auch für die kommunale Ebene herangezogen werden kann. Eine mögliche Betroffenheit kommunaler Mandatsträger und möglicher Wahlbewerber kommt jedenfalls dann in Betracht, wenn eine individualisierbare Betroffenheit im Raum steht, also wenn ein Wahlbewerber als solcher und nicht nur als Parteizugehöriger in diskriminierender

Weise von der Äußerung einer staatlichen Stelle betroffen ist. Ob diese Voraussetzungen gegeben sind, kann vorliegend offenbleiben.

### 37

Sowohl nach dem Grundgesetz als auch nach der Bayerischen Verfassung ist das Gebot der parteipolitischen Neutralität zu beachten (BayVerfGH, E.v. 11.3.1994 – Vf. 22-VI-92 – juris). Das Bundesverfassungsgericht hat zu ihm ausgeführt, dass sich aus der chancengleichen Beteiligung an der politischen Willensbildung des Volkes ergibt, dass Staatsorgane im politischen Wettbewerb der Parteien Neutralität zu wahren haben. Das Recht, gleichberechtigt am Prozess der Meinungs- und Willensbildung teilzunehmen, wird entsprechend regelmäßig verletzt, wenn Staatsorgane als solche zugunsten oder zulasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern auf den Wahlkampf einwirken. Die Willensbildung des Volkes und die Willensbildung in den Staatsorganen vollziehen sich zwar in vielfältiger und tagtäglich Wechselwirkung. So sehr vom Verhalten der Staatsorgane Wirkungen auf die Meinungs- und Willensbildung der Wählerinnen und Wähler ausgehen, so sehr ist es den Staatsorganen in amtlicher Funktion aber verwehrt, durch besondere Maßnahmen darüber hinaus auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen und in ihrem Vorfeld einzuwirken und dadurch Herrschaftsmacht in Staatsorganen zu erhalten oder zu verändern. Staatsorgane haben als solche allen zu dienen und sich neutral zu verhalten. Einseitige Parteinahmen während des Wahlkampfes verstoßen gegen die Neutralität des Staates gegenüber politischen Parteien und verletzen die Integrität der Willensbildung des Volkes durch Wahlen und Abstimmungen (BVerfG, zuletzt U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 – juris Rn. 73; m.w.N.).

### 38

Personell verpflichtet das Neutralitätsgebot nicht nur die Staatsorgane im engeren Sinn, sondern alle staatlichen Stellen gleichermaßen (Klein in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 96. EL November 2021, Art. 21 Rn. 302) und insbesondere auch kommunale Organe (Kluth in BeckOK GG, 51. Ed. 15.5.2022, Art. 21 Rn. 138.4; vgl. BVerwG, U.v. 13.9.2017 – 10 C 6/16 – juris Rn. 23; OVG NRW, U.v. 4.11.2016 – 15 A 2293/15 – juris Rn. 94).

### 39

Wann darüber hinaus sachlich ein staatliches Organ „als solches“ handelt ist eine Frage des Einzelfalles. In der\* ...-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat das Gericht entschieden, dass ein Minister nicht gehindert ist, außerhalb seiner Funktion am politischen Meinungskampf teilzunehmen und eine Beeinträchtigung erst dann angenommen, wenn ein Regierungsmitglied auf die durch das Regierungsamt eröffneten Mittel und Möglichkeiten zurückgreift (BVerfG, U.v. 9.6.2020 – 2 BvE 1/19 – juris Rn. 54 f.). In Konsequenz ergibt sich im vorliegenden Fall auch aus der bloßen Mitgliedschaft in der Allianz gegen Rechtsextremismus nicht, dass jede Äußerung dieser Allianz der Beklagten zurechenbar ist. Vielmehr ist unter Berücksichtigung des Gebots der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb im Einzelfall zu bestimmen, ob und wann eine Reaktion der Beklagten als zur parteipolitischen Neutralität verpflichteten Mitglied erforderlich ist (vgl. hierzu z.B. VerfGH Berlin, U.v. 20.2.2019 – 80/18 – juris Rn. 40).

### 40

Zeitlich beschränkt sich das Gebot staatlicher Neutralität nicht auf die Wahlkampfzeit. Auch außerhalb von Wahlkampfzeiten erfordert der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Beachtung des Gebots staatlicher Neutralität (BVerfG, U.v. 9.6.2020 – 2 BvE 1/19 – juris Rn. 48). Dabei hat das Bundesverfassungsgericht es zuletzt ausdrücklich offengelassen, ob in Zeiten des Wahlkampfes das Neutralitätsgebot zu verschärften Anforderungen an das Verhalten staatlicher Organe führt (BVerfG, zuletzt U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 – juris Rn. 74).

### 41

b) Das Gebot parteipolitischer Neutralität ist offenkundig nicht schon durch die bloße Mitgliedschaft der Beklagten in der Allianz gegen Rechtsextremismus verletzt, so dass insoweit keinesfalls ein Anspruch auf Beendigung der Mitgliedschaft in Betracht kommt.

### 42

Aus der Mitgliedschaft der Beklagten selbst ist eine unzulässige Einwirkung auf die politische Meinungsbildung für das Gericht nicht ersichtlich. Aus der Satzung ist nicht erkennbar, dass die Allianz gegen Rechtsextremismus bestimmte Parteien unterstützen oder ausgrenzen soll. Die Vereinigung richtet sich nach ihrer Satzung vielmehr gegen politischen Extremismus und insbesondere gegen gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit. Davon zu unterscheiden ist die Tätigkeit der Allianz gegen

Rechtsextremismus und die von den Klägern argumentierte unzulässige Zuschreibung als Extremistisch durch die Allianz gegen Rechtsextremismus.

#### 43

c) Aber auch auf Grundlage der Tätigkeit der Allianz gegen Rechtsextremismus haben die Kläger keinen Anspruch auf Beendigung der Mitgliedschaft. Die entsprechenden Voraussetzungen liegen evident nicht vor. Die Kläger haben der Beklagten gegenüber generell die Zulässigkeit der Mitgliedschaft in Abrede gestellt. Sie haben nicht konkret aufgezeigt, welche Äußerungen sie inhaltlich für unvereinbar halten, sondern solche nur beispielhaft aufgezählt, um die Unzulässigkeit der Mitgliedschaft aufzuzeigen und hierzu vor allem die gerichtliche Klärung verfolgt. Aber auch in der Gesamtschau der Tätigkeit der Allianz gegen Rechtsextremismus stellen sich die im Zusammenhang der Kommunalwahl 2020 gemachten Äußerungen im Rahmen von Pressemitteilungen nicht als systematische und fortbestehende Verletzung dar, weshalb ein Anspruch auf Beendigung der Mitgliedschaft nicht im Entferntesten gerechtfertigt ist.

#### 44

(1) Auch vor dem Hintergrund der rechtlichen Selbständigkeit der Allianz gegen Rechtsextremismus entäußert sich die Beklagte nach Auffassung des Gerichts als Mitglied dieser Allianz nicht ihrer Pflicht zur Wahrung der parteipolitischen Neutralität. Durch die Tätigkeit der Allianz gegen Rechtsextremismus kommt, anders als durch die bloße Mitgliedschaft bei der Allianz gegen Rechtsextremismus, eine Betroffenheit der Kläger in Betracht, wenn der Verein sich im Rahmen seiner Tätigkeit zu einem Wahlbewerber in einer Weise äußert, die in Ansehung des zur Wahrung parteipolitischer Neutralität verpflichteten Mitglieds und unter Berücksichtigung der Selbständigkeit der Allianz gegen Rechtsextremismus nicht mehr tragbar ist.

#### 45

Die Mitgliedschaft einer Gemeinde ist in der öffentlichen Wahrnehmung relevant. Die Allianz gegen Rechtsextremismus tritt bewusst mit dem Autoritätsanspruch ihrer Mitglieder als einem breiten gesellschaftlichen Bündnis auf (vgl. S. 1 des Handlungsprogramms sowie der Webaufttritt unter [www.allianzgegen-rechtsextremismus.de/allianz/allianz](http://www.allianzgegen-rechtsextremismus.de/allianz/allianz), wo jeweils auf die Mitgliedschaft von mehr als 150 kommunaler Gebietskörperschaften verwiesen wird). Die Mitgliedschaft begründet ein dauerhaftes Band zwischen der Beklagten und der Allianz gegen Rechtsextremismus. Dieses Band ist zum einen von den rechtlichen Voraussetzungen getragen, unter denen die Beklagte eine derartige Mitgliedschaft begründen und unterhalten kann, und zum anderen ergibt sich für die Beklagte aus ihm zugleich die Möglichkeit und Pflicht zu der Einwirkung auf die Allianz, insbesondere wenn die rechtlichen Grenzen, unter denen eine Mitgliedschaft begründet und unterhalten werden darf, verletzt sind.

#### 46

(2) Die Mitgliedschaft der Beklagten bei der Allianz gegen Rechtsextremismus darf aufgrund ihrer Kompetenz zur Öffentlichkeitsarbeit begründet und unterhalten werden.

#### 47

Die Öffentlichkeitsarbeit gehört zu den freiwilligen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden (Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, 31. EL Stand: Februar 2021, Art. 57 Rn. 20). Unter Öffentlichkeitsarbeit versteht man bei einem Verwaltungsträger das Bekanntmachen und Vermitteln der eigenen Arbeit, insbesondere der Aufgaben, der getroffenen Maßnahmen und der allgemeinen Tätigkeit. Zu der Öffentlichkeitsarbeit gehört auch die Vermittlung der grundlegenden Werte, etwa im Rahmen eines Leitbildes. Die Mitgliedschaft in einem Verein, der sich für grundlegende Werte der Verfassung einsetzt, ist der Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit zuzuordnen (so auch im Fall BayVerfGH, Vf. 97-IVa-20, E.v. 1.8.2021 – juris Rn. 37 für die Frage, ob der Bayerische Landtag Mitglied in einem Bündnis für Toleranz sein kann). Das gilt auch für die gemeindliche Öffentlichkeitsarbeit.

#### 48

Die gemeindliche Öffentlichkeitsarbeit begründet keine umfassende Äußerungskompetenz. Der Gemeinde kommt insbesondere kein allgemeinpolitisches Mandat zu, da ihre Aufgaben von vornherein auf das Gemeindegebiet begrenzt sind (Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, 31. EL Stand: Februar 2021, Art. 57 Rn. 7 und 20). Dementsprechend überschreitet es die Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, wenn sich eine Gemeinde in Verkennung der Zuständigkeit des Bundes für die Landesverteidigung zur atomwaffenfreien Zone erklärt (vgl. BVerwG, U.v. 14.12.1990 – 7 C 37/89 – juris). Eine vergleichbar sachlich oder räumlich beschränkte Zuständigkeit liegt in dem zu entscheidenden

Fall aber gerade nicht vor, da es nicht um kompetenzielle Zuordnung und Abgrenzung staatlicher Aufgaben, sondern um grundlegende Werte des Staates geht. Insoweit ist die Wertordnung unteilbar.

#### 49

Nach ihrer Satzung richtet sich die Allianz gegen Rechtsextremismus gegen allen Formen von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit (zentral geschützt durch die Gleichheitsrechte nach Art. 3 GG bzw. Art. 118 BV) sowie Menschenverachtung (geschützt durch die Menschenwürde nach Art. 1 GG bzw. Art. 100 BV) und Demokratiefindlichkeit (vgl. Art. 20 Abs. 1 GG, wonach die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat ist und Art. 3a BV, wonach sich Bayern zu demokratischen Grundsätzen bekennt). Als unabhängiges und solidarische Netzwerk will sie Kräfte ihrer Mitglieder bündeln und sie im gebotenen Umfang über relevante Entwicklungen informieren (§ 2 Abs. 1 der Satzung). Eine kommunale Gebietskörperschaft kann Mitglied werden, wenn sie die Ziele der Allianz aktiv, gewaltfrei und solidarisch unterstützt. Das heißt, die Allianz gegen Rechtsextremismus tritt für grundlegende Werte ein, die der Gemeinde auch durch das Grundgesetz und durch die Verfassung des Freistaats Bayern vorgegeben werden. Weder das Grundgesetz noch die Bayerische Verfassung sind wertneutral (ausdrücklich BayVerfGH, Vf. 97-IVa-20, E.v. 1.8.2021 – juris Rn. 39). Dass die Grundrechte Ausdruck einer objektiven Wertordnung sind, hat das Bundesverfassungsgericht schon im Lüth-Urteil 1958 entschieden (BVerfG, U.v. 15.1.1958, 1 BvR 400/51 – juris). Sowohl Art. 1 Abs. 1 GG als auch Art. 100 BV normieren, dass die Achtung und der Schutz der Menschenwürde Pflicht aller staatlichen Gewalt ist. Das Schlagwort von der „wehrhaften Demokratie“ als verfassungsrechtlicher Grundentscheidung baut auf der Vorstellung der Verfassung als Werteordnung auf (Schliesky in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Auf. 2014, § 277 Rn. 11 f.).

#### 50

Vor diesem Hintergrund ergibt sich gerade nicht, dass der Beklagten als Gemeinde die Beschäftigung mit den genannten Grundwerten thematisch entzogen sein soll. Die Grundrechte binden nach Art. 1 Abs. 3 GG alle staatliche Gewalt. Eine Kompetenzkollision, wie im Fall der Landesverteidigung, liegt nicht vor. Die Grundrechte und ihre Wahrung sind nicht exklusiv einer bestimmten staatlichen Stelle zugeordnet. Etwas anderes ergibt sich ferner nicht aus den von den Klägern zitierten Vorschriften der Art. 3, 3a und 70 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung. Sie enthalten keine abweichende, exklusive, Zuständigkeit des Landtages, nach der die in der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 1. August 2020 (Az. Vf. 97-IVa-20) angestellten Überlegungen zur Öffentlichkeitsarbeit ausschließlich mit dem Blick auf die Rolle des Landtages gelten sollen.

#### 51

Die Vermittlung dieser Werte und Äußerungen hierzu stehen auch einer Gemeinde als politisch legitimer Verwaltung und unterstem Glied im staatlichen Aufbau zu. Sie umfasst insbesondere auch die Äußerungsbefugnis zu außerhalb der Verfassungsordnung liegenden Entwicklungen. Das gilt insbesondere in Ansehung der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung zugunsten der wehrhaften Demokratie.

#### 52

(3) Der von den Klägern geltend gemachte Grundsatz der parteipolitischen Neutralität kann eine Grenze der Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Stellen darstellen (vgl. BVerfG, U.v. 9.6.2020 – 2 BvE 1/19, zuletzt U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 zu öffentlichen Äußerungen der damaligen ...I im Rahmen eines Auslandsbesuchs).

#### 53

Mit Blick auf den Grundsatz der parteipolitischen Neutralität ist es amtlichen Stellen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht generell verwehrt, Öffentlichkeitsarbeit unter Einsatz staatlicher Mittel zu betreiben. Zulässig ist die Vermittlung sachgerechter und objektiv gehaltener Informationen. Die Grenze verläuft dort, wo Wahlwerbung beginnt. Die staatlichen Stellen dürfen sich nicht als von bestimmten Parteien getragen darstellen und sich nicht mit negativen Akzent über den politischen Gegner äußern. Staatlichen Organen ist es untersagt, „sich in amtlicher Funktion im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen“ (Klein in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 96. EL November 2021, Art. 21 Rn. 302). Eine über sachgerechte und objektiv gehaltene Informationen hinausgehende Differenzierung erfordert einen besonderen verfassungsrechtlichen Grund (BVerfG, U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 – juris Rn. 92).

## 54

Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass im Rahmen der Tätigkeit der Allianz nicht die staatliche Stelle als solche, sondern ein selbständiger Träger handelt, kann ein Anspruch des Betroffenen aus dem Anspruch auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb erst dann in Betracht kommen, wenn eine Äußerung in Ansehung der Mitgliedschaft der Gemeinde nicht mehr als vertretbar erscheint. Das dürfte insbesondere polemische Äußerungen sowie Stellungnahmen betreffen, die im unmittelbaren Zusammenhang zu einer Wahl stehen und die Frage der Wählbarkeit oder Nicht-Wählbarkeit einer Partei aufwerfen. Ein weiterer Spielraum dürfte der Allianz, allgemein gesprochen, für wertende Äußerungen zukommen.

## 55

(4) Der Anspruch auf parteipolitische Neutralität ist grundsätzlich ein Abwehranspruch gegen Beeinträchtigungen der Chancengleichheit und damit zunächst auf Abwehr einer konkreten Äußerung gerichtet. Ist die Chancengleichheit nachhaltig beeinträchtigt, kann sich unter dem Aspekt des Schutzanspruchs ein Abwehrrecht zu einem konkreten Leistungsanspruch auf Wiederherstellung der Chancengleichheit verdichten (Kunig in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2005, § 40 Rn. 94). Daher ist nach Auffassung des Gerichts vor dem Hintergrund des effektiven Grundrechtsschutzes als ultima ratio ein Anspruch auf Beendigung einer im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit begründeten Mitgliedschaft in einer Vereinigung allenfalls dann denkbar, wenn durch die tatsächliche Tätigkeit der Vereinigung eine systematische und fortbestehende Verletzung des Anspruchs auf parteipolitische Neutralität im Raum steht, so dass die Mitgliedschaft der Beklagten als staatliche Stelle in Ansehung ihrer Pflicht zur parteipolitischen Neutralität nicht mehr tragbar ist.

## 56

Der Mangel in der Tätigkeit darf sich dementsprechend nicht als Ausreißer oder rechtlich korrigierbares Fehlverständnis darstellen. Ansonsten wäre die Mitgliedschaftsbeendigung ein übermäßiges Schutzbegehren. Vor Beendigung der Mitgliedschaft sind dementsprechend andere Schritte erforderlich. Dazu gehört ein inhaltliches Aufzeigen der behaupteten Mängel der Tätigkeit. Welchen konkreten Inhalt der Abwehranspruch hat, ist eine Frage des Einzelfalls und dürfte in unterer Intensität einen Hinweis, in welchen Grenzen eine Gemeinde die Mitgliedschaft unterhalten kann, und in oberer Intensität eine öffentliche Distanzierung umfassen. Hierbei dürften auch die zeitlichen Umstände, also wie nah die behauptete Rechtsverletzung zurückliegt und wie sehr eine unmittelbare Auswirkung auf eine Wahl droht, eine Rolle spielen.

## 57

Ein Anspruch auf Beendigung der Mitgliedschaft kommt erst dann in Betracht, wenn klar ist, dass der Verein auch vor dem Hintergrund der rechtlichen Grenzen der Mitgliedsgemeinde nicht bereit sein wird, sich in seinen Stellungnahmen an den Grenzen des rechtlichen Dürfens seines Mitgliedes auszurichten.

## 58

(5) Diese Überlegungen zugrunde gelegt, liegen die Voraussetzungen des mit der Leistungsklage verfolgten Anspruchs auf Beendigung der Mitgliedschaft evident nicht vor, so dass es bereits an der Möglichkeit des Bestehens des klägerseitig geltend gemachten Anspruchs fehlt.

## 59

Die Kläger haben sich bereits nicht konkret mit der Tätigkeit der Allianz gegen Rechtsextremismus auseinandergesetzt, sondern vielmehr von Anfang an generell die Mitgliedschaft der Beklagten für unzulässig gehalten. Es hätte zunächst konkretes Fehlverhalten aufgezeigt und von der Beklagten Abhilfe gefordert werden müssen. Wie aufgezeigt, kann ein Anspruch auf Beendigung der Mitgliedschaft lediglich als ultima ratio bestehen. Daher kommt es für den geltend gemachten Anspruch auch nicht darauf an, ob die von den Klägern erwähnten Beispiele aus der Tätigkeit der Allianz im Einzelfall tatsächlich die Grenzen des für die Beklagten rechtlich Zulässigen überschreiten oder nicht.

## 60

Diese Einschätzung basiert sowohl auf der vorgerichtlichen Korrespondenz, als auch auf der Diskussion in der Stadtratssitzung vom 18. November 2021, die im Anschluss an die Eilentscheidung von der Stadtratsfraktion initiiert wurde. Auch dort ging es lediglich um die Mitgliedschaft an sich und um die behauptete Rechtswidrigkeit der Mitgliedschaft. Ausweislich des übermittelten Protokolls über die Wortbeiträge hat der Kläger zu 4 in der Sitzung vorgetragen, dass sich die Allianz gegen

Rechtsextremismus in ihrer Arbeit hauptsächlich gegen die AfD wende, dies aber nicht belegt und insbesondere nicht mit konkreten Beispielen untermauert. Es ist in keiner Weise klar, dass die Allianz nicht bereit ist, ihre Tätigkeit an den rechtlichen Grenzen ihrer Mitglieder, die zugleich kommunale Gebietskörperschaften sind, auszurichten. Die Beklagte trifft im Übrigen auch keine dauernde Überwachungspflicht der Tätigkeit des Vereins. Betrachtet man die im Netz veröffentlichten Pressemitteilungen der Allianz gegen Rechtsextremismus, so ist die klägerische Behauptung, die Allianz richte sich v.a. gegen die AfD, angesichts der zahlreichen unterschiedlichen Äußerungen schon quantitativ nicht haltbar.

#### **61**

3. Die Klage ist weiter unzulässig, soweit die Kläger hilfsweise begehren, die fehlende Berechtigung der Beklagten zum Unterhalten einer Mitgliedschaft bei der Allianz gegen Rechtsextremismus in der Europäischen Metropolregion ...feststellen zu lassen (Klageantrag zu 2).

#### **62**

Versteht man den Feststellungsantrag dahingehend, dass die fehlende Berechtigung der Beklagten zum Unterhalten der Mitgliedschaft in Ansehung des Rechts auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb festgestellt werden soll, ergibt sich die Unzulässigkeit des Feststellungsantrags aus der Subsidiaritätsvorschrift des § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Der korrespondierende Leistungsantrag wurde im Übrigen unter Klageantrag Ziffer 1 verfolgt (lit. a).

#### **63**

Soweit aus anderen Gründen die Feststellung der Rechtswidrigkeit des Unterhaltens der Mitgliedschaft begehrt wird, ist schon keine Klagebefugnis ersichtlich (lit. b).

#### **64**

a) Soweit die Feststellungsklage auf der fehlenden Kompetenz der Gemeinde zur Mitgliedschaft in der Allianz gegen Rechtsextremismus in Ansehung des Gebots zur parteipolitischen Neutralität beruhen soll, scheidet sie an der Subsidiaritätsvorschrift des § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

#### **65**

Demnach kann die Feststellung eines Rechtsverhältnisses nicht begehrt werden, soweit der Kläger seine Rechte durch Leistungsklage verfolgen kann. Diese Vorschrift dient dem Zweck, den erforderlichen gerichtlichen Rechtsschutz auf ein einziges Verfahren zu konzentrieren (Happ in Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Aufl. 2022, § 43 Rn. 41). Der zugehörige Leistungsantrag in Form des Anspruchs auf Austritt aus der Allianz gegen Rechtsextremismus entspricht im Übrigen dem Klageantrag zu 1. b) Soweit darüber hinaus, also aus anderen Gründen als dem Gebot der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb, die Feststellung der Rechtswidrigkeit begehrt wird, ist keine Klagebefugnis ersichtlich.

#### **66**

Der Verwaltungsprozess dient primär dem Schutz subjektiver Rechte, wie beispielhaft die auf eine subjektive Rechtsverletzung abstellenden Vorschriften des § 42 Abs. 2 VwGO und § 113 Abs. 1, Abs. 5 VwGO zeigen. Auch im Rahmen einer Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO ist daher seit langem in Rechtsprechung und Literatur geklärt, dass der Rechtsschutz subjektivrechtlich begrenzt ist (vgl. etwa BVerwG, B.v. 30.7.1990 – 7 B 71/90 – juris). Sie ist daher nur zulässig, wenn ein Kläger entsprechend der Vorschrift des § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt ist, d.h., wenn er geltend machen kann, in subjektiven Rechten betroffen zu sein. Neben dem Anspruch auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb kommt ein möglicherweise verletztes subjektives Recht der Kläger vorliegend nicht in Betracht.

#### **67**

Die Kläger können sich insbesondere nicht darauf berufen, dass bereits der Beschluss der Beklagten über den Beitritt zur Allianz gegen Rechtsextremismus vom 27. Mai 2009 rechtswidrig gewesen sei. Weder die klagenden Stadträte noch der Kreisverband haben einen allgemeinen Anspruch in der Form, dass die Beklagte lediglich gesetzmäßige Beschlüsse fasst. Die Rechtmäßigkeitskontrolle ist verwaltungsintern ausgestaltet und Aufgabe des ersten Bürgermeisters bzw. als Überwachungsrecht Aufgabe des Stadtrats als Kollegialorgan (Art. 30 Abs. 3 GO bzw. Art. 59 Abs. 1 GO) sowie der Rechtsaufsicht (vgl. Glaser/Gaß in Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, 31. EL Februar 2021, Art. 31 Rn. 6 sowie Art. 105 Rn. 8).

**68**

4. Ferner ist die Klage unzulässig, soweit der Beklagten untersagt werden soll, sich an der Finanzierung der Allianz gegen Rechtsextremismus in der Metropolregion ... zu beteiligen, sei es durch Geldbeiträge, sei es Zurverfügungstellung von Liegenschaften, sei es Zurverfügungstellung von Personal oder von Sachmitteln solange sich diese Allianz in Aufrufen und Aktionen in der Öffentlichkeit ausdrücklich und namentlich gegen die AfD als zu bekämpfende rechtsextremistische Organisation wendet (Klageantrag zu 3a).

**69**

Bei dem Klageantrag zu 3a handelt es sich um ein wesensgleiches Minus zu dem unter Klageantrag zu 1 verfolgten Begehren der Mitgliedschaftsbeendigung. Der Klageantrag zu 3a hat damit keine selbständige Bedeutung (lit. a).

**70**

Ferner ist der Klageantrag zu 3a auch unzulässig, da mit ihm ein unbestimmtes Begehren verfolgt wird (lit. b).

**71**

a) Mit dem Klageantrag zu 3a stellen die Kläger maßgeblich auf die Finanzierung ab. Insoweit hat der Antrag keine selbständige Bedeutung, sondern bildet lediglich ein wesensgleiches Minus zum Begehren der Mitgliedschaftsbeendigung.

**72**

Die Finanzierung der Allianz gegen Rechtsextremismus ist von der Mitgliedschaft in der Allianz gegen Rechtsextremismus, deren Beendigung unter Klageantrag Ziffer 1 begehrt wird, nicht abtrennbar und auch in Ansehung des im Raum stehenden Rechts auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb ohne selbständige Bedeutung. Die Beklagte hat sich in § 9 Abs. 1 der Satzung insbesondere dazu verpflichtet, dass das Menschenrechtsbüro der Beklagten der Allianz gegen Rechtsextremismus als Geschäftsstelle dient und darüber hinaus, dass die Beklagte den Vorsitzenden und das Koordinierungsgremium bei ihrer Arbeit unterstützt. Laut Erklärung des Beklagtenvertreters in der mündlichen Verhandlung geschieht diese Unterstützung in der Praxis durch Sach- und Personalmittel. Eine satzungsgemäße Tätigkeit der Allianz ist damit ohne die Zurverfügungstellung der entsprechenden Mittel seitens der Beklagten nicht möglich.

**73**

Unabhängig davon erfolgt die Finanzierung der Allianz laut Aussage des Beklagtenvertreters über freiwillige Mitgliedschaftsbeiträge und ist damit ersichtlich nicht in einen von der Beklagten getragenen Anteil und einen sonstigen Anteil aufteilbar. Es besteht kein Anhaltspunkt für die Finanzierung einzelner Projekte durch die Beklagte.

**74**

b) Daneben ist der Klageantrag zu 3a auch nicht hinreichend bestimmt.

**75**

Ein Klageantrag ist grundsätzlich nur dann hinreichend bestimmt, wenn er den erhobenen Anspruch konkret bezeichnet, Inhalt und Umfang der materiellen Rechtskraft der begehrten Entscheidung erkennen lässt und eine Zwangsvollstreckung aus dem Urteil ohne eine Fortsetzung des Streits im Vollstreckungsverfahren erwarten lässt (Hoppe in Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Aufl. 2022, § 82 Rn. 10).

**76**

Der Satzteil im Antrag „solange sich diese Allianz in Aufrufen und Aktionen in der Öffentlichkeit ausdrücklich und namentlich gegen die AfD als zu bekämpfende rechtsextremistische Organisation wendet“ ist inhaltlich nicht nachvollziehbar, da sie mit „solange“ eine in irgendeiner Form zeitlich bedingte Regelung fordert, wobei der Eintritt bzw. der Fortfall der Bedingung auch unter Berücksichtigung des § 88 VwGO in keiner Weise nachvollziehbar ist.

**77**

5. Schließlich handelt es sich bei dem Klageantrag zu 3b, wonach die Beklagte dahingehend verurteilt werden soll, auf die Allianz einzuwirken mit dem Ziel, diese möge es künftig unterlassen Aktionen wie unter Klageantrag Ziffer 3a durchzuführen, um eine unzulässige, da nicht sachdienliche, Klageänderung.

**78**

Mit dem Klageantrag zu 3b wird erstmals nicht auf die Mitgliedschaft der Beklagten in der Allianz gegen Rechtsextremismus selbst, sondern auf die Tätigkeit der Allianz gegen Rechtsextremismus abgestellt. Die hiermit verbundene Klageänderung ist nicht sachdienlich (lit. a).

#### **79**

Die fehlende Sachdienlichkeit der Klageänderung ergibt sich daraus, dass der Klageantrag zu 3b unbestimmt und auch nach Auslegung nicht bestimmbar ist (lit. b).

#### **80**

Darüber hinaus fehlt es auch insoweit an einem konkreten Antrag vorab bei der Beklagten (lit. c).

#### **81**

a) Bei dem in Klageantrag zu 3b gestellten Hilfsantrag handelt es sich um eine unzulässige, da nicht sachdienliche Klageänderung.

#### **82**

Durch die aufgeworfene Forderung, dass die Beklagte vor dem Hintergrund eines bestimmten Verhaltens auf die Allianz gegen Rechtsextremismus einwirkt, haben die Kläger erstmals einen neuen Streitgegenstand eingeführt, indem sie Anforderungen an die Tätigkeit der Allianz gegen Rechtsextremismus in Ansehung der Rechtsstellung der Beklagten thematisiert haben. Die Zulässigkeit einer solchen Klageänderung richtet sich nach § 91 VwGO.

#### **83**

Nach Absatz 1 der Vorschrift ist eine Klageänderung zulässig, wenn die übrigen Beteiligten einwilligen oder das Gericht die Änderung für sachdienlich hält (Wöckel in Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Auflage 2022, § 91 Rn. 21). Der Beklagtenvertreter hat der Klageänderung mit Erklärung in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich widersprochen und damit nicht eingewilligt.

#### **84**

Das Gericht hält die Klageänderung vorliegend nicht für sachdienlich. Sachdienlichkeit erfordert, dass der Streitstoff im Wesentlichen gleichbleibt, die endgültige Beilegung des Rechtsstreits gefördert und ein weiterer Rechtsstreit vermieden wird (BayVGh, U.v. 18.7.1996 – 15 B 94.1357 – BeckRS 1996, 16922, beckonline). Sachdienlichkeit liegt in aller Regel nicht vor, wenn die geänderte Klage als nicht zulässig abgewiesen werden müsste (Wöckel in Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Auflage 2022, § 91 Rn. 31). Eine solche Abweisung als unzulässig, mithin eine nicht sachdienliche Klageänderung, wäre hier anzunehmen, da der gestellte Klageantrag zu 3b unbestimmt, nicht durch Auslegung bestimmbar (vgl. nachfolgend lit. b) und die im Raum stehende Frage auch nicht konkret mit der Beklagten diskutiert worden und daher das Rechtsschutzbedürfnis nicht gegeben ist (vgl. nachfolgend lit. c). Obwohl der zwischen den Parteien bestehende Streit maßgeblich in der Tätigkeit der Allianz und ihrer rechtlichen Grenzen angesichts der Mitgliedschaft der Beklagten als Hoheitsträger zu verorten ist, ist für das Gericht ein Mehrwert für die endgültige Beilegung des Rechtsstreits auch im Fall einer als zulässig akzeptierten Klageänderung nicht erkennbar.

#### **85**

b) Der Klageantrag zu 3b ist unbestimmt und auch nach Auslegung nicht bestimmbar.

#### **86**

(1) Aus einem den Klageantrag stattgebenden Urteil muss eine Zwangsvollstreckung zu erwarten sein, die das Vollstreckungsverfahren nicht unter Fortsetzung des Streits mit Sachfragen überfrachtet. Welche Anforderungen sich hieraus ergeben, hängt von den Besonderheiten des materiellen Rechts und den Umständen des Einzelfalles ab. Bei Unterlassungsklagen muss die Handlung, die nicht vorgenommen werden soll, so genau bezeichnet werden, dass sich der Gegner bei Verurteilung daranhalten kann (Hoppe in Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Aufl. 2022, § 82 Rn. 10). Das Gleiche muss im vorliegenden Fall gelten, in dem die Beklagte angehalten werden soll, ein Unterlassungsverlangen gegenüber der Allianz gegen Rechtsextremismus auszusprechen.

#### **87**

Nach § 88 VwGO darf das Gericht nicht über das Klagebegehren hinausgehen, ist aber an die Fassung der Anträge nicht gebunden. Diese Vorschrift erlegt den Verwaltungsgerichten die Aufgabe auf, das Rechtsschutzziel des Klägers zu ermitteln und stellt zugleich klar, dass es auf das wirkliche Begehren des

Klägers ankommt, nicht auf die Fassung der Anträge. In diesem Zusammenhang kann die gewählte Klageart auch umgedeutet werden. Nach § 86 Abs. 3 VwGO, der eine Ausprägung des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz ist, muss das Gericht darauf hinwirken, dass Unklarheiten bei Anträgen und tatsächlichen Angaben beseitigt werden (BVerfG, B.v. 29.10.2015 – 2 BvR 1493/11 – juris Rn. 37).

## 88

Die Hinweispflicht aus § 86 Abs. 3 VwGO gilt indessen nicht unbegrenzt. Auch unter Berücksichtigung dieser Vorschrift ist es nicht Aufgabe des Gerichts eine Partei für ihr Klageziel optimal zu beraten. Das gilt insbesondere, wenn die Partei anwaltlich vertreten ist (BayVGh, B.v. 30.11.2021 – 3 ZB 21.2189 – juris Rn. 16). Dadurch, dass das Gericht zur Neutralität gegenüber allen Prozessbeteiligten und zur unabhängigen Entscheidung verpflichtet ist, verbietet sich, dass es eine Partei zu einem zulässigen Antrag praktisch „trägt“ (Schübel-Pfister in Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Aufl. 2022, § 86 Rn. 85). Eine beratende Tätigkeit ist dem Gericht verboten (Schübel-Pfister in Eyermann, a.a.O., § 86 Rn. 87).

## 89

(2) Dies zugrunde gelegt war das Rechtsschutzziel der Kläger unbestimmt und auch nicht durch Auslegung bestimmbar. Das Gericht war auch nicht mehr zu weiteren Hinweisen verpflichtet.

## 90

Der Hilfsantrag zu 3b formuliert zunächst „Die Beklagte wird verurteilt, auf die Allianz einzuwirken mit dem Ziel, diese möge es künftig unterlassen, Aktionen wie unter a) durchzuführen“.

## 91

aa) Auslegbar ist zunächst noch der Satzteil „Aktionen wie unter a)“.

## 92

Inhaltlich nimmt der Hilfsantrag damit Bezug auf den Hilfsantrag zu 3a und den dort zu findenden Satzteil „solange sich diese Allianz in Aufrufen und Aktionen in der Öffentlichkeit ausdrücklich und namentlich gegen die AfD als zu bekämpfende rechtsextremistische Organisation wendet“.

## 93

Der Hilfsantrag zu 3b bezeichnet lediglich „Aktionen“, während der Hilfsantrag zu 3a von „Aktionen und Aufrufen“ spricht. Ob die Klagepartei mit dieser Differenzierung etwas ausdrücken wollte, darf bezweifelt werden und es gibt aus der sonstigen Klage keinen Hinweis, dass mit dieser Differenzierung inhaltlich etwas beabsichtigt werden soll. Mit Blick auf das Klageziel ist wohl „jede öffentliche Äußerung“ gemeint.

## 94

bb) Liest man „Aktionen wie unter a)“ als „jede öffentliche Äußerung“, die sich „namentlich und ausdrücklich gegen die AfD als zu bekämpfende rechtsextremistische Organisation“ wendet, stellt sich als nächstes die Frage, wie der übrige Hilfsantrag zu 3b inhaltlich zu verstehen ist und welches Begehren die Kläger von der Beklagten genau verlangen.

## 95

Aus der Formulierung ergibt sich zunächst, dass es dem Antrag nach nur um namentliche Nennung der AfD gehen soll. Eine Andeutung oder irgendwie geartete Implikation soll demgegenüber nicht reichen. Daneben soll es nur um Äußerungen gehen, die die AfD kumulativ als zu bekämpfend und rechtsextremistisch bezeichnen. Hier ist unklar, welches Verhalten in der Vergangenheit Grundlage für ein rechtlich schützenswertes Verlangen sein soll. Soweit ersichtlich hat die Allianz die AfD zwar als rechtsextremistisch benannt, sie aber niemals als „zu bekämpfende Organisation“ bezeichnet. Die Pressemitteilungen vom 11. Februar und vom 17. März 2020 zeigen zwar eine klare Gegnerschaft und Ablehnung der AfD, bezeichnen diese aber nicht als zu bekämpfende Organisation.

## 96

Einer Auslegung steht die klare und sehr spezifische Wortwahl entgegen. Der anwaltliche Vertreter hat im Antrag neben „namentlich“ zugleich „ausdrücklich gegen die AfD als zu bekämpfende rechtsextremistische Organisation“ formuliert. Von dieser anwaltlichen Wortwahl abzuweichen wäre ein mit § 88 VwGO unvereinbares aliud.

## 97

cc) Wenn das Gericht unter weitgehender Außerachtlassung des Wortlauts die Auffassung vertreten würde, dass im Einklang mit dem klägerischen Begehren von der Beklagten ein Einwirken dahingehend begehrt

wird, jede öffentliche Äußerung zu unterlassen, die die AfD als rechtsextremistisch oder rassistisch bezeichnet, würde sich schließlich die Frage stellen, was unter Einwirken zu verstehen ist und welche Art der Verhaltensäußerung dem geforderten Einwirken entsprechen soll.

**98**

Unklar und nicht bestimmbar ist, ob eine mündliche Äußerung reicht, eine solche schriftlich und vielleicht öffentlich erfolgen muss oder gar eine Kündigung angedroht werden soll.

**99**

dd) Hinzu kommt, dass der weitere Hilfsantrag durch einen anwaltlichen Vertreter und trotz richterlichen Hinweises abstrakt formuliert wurde. Damit war die dem Gericht aus § 86 Abs. 3 VwGO aufgegebene Pflicht, auf das Stellen sachdienlicher Anträge hinzuwirken, ausgeschöpft. In diesem Zusammenhang kann auf die bereits aufgezeigten Grenzen der richterlichen Hinweispflicht (vgl. oben) verwiesen werden. Im vorliegenden Fall hat die Klägerseite, nach subjektivem Parteienwechsel, im Vorfeld der Verhandlung zwei Hilfsanträge angekündigt und den zweiten Hilfsantrag zwei Mal umformuliert. Dem vorausgegangen waren mehrere richterliche Hinweise. Das Gericht erachtet die Grenzen der Hinweispflicht unter Berücksichtigung seiner weiteren Pflichten als ausgeschöpft.

**100**

c) Weiter würde die geänderte Klage auch an dem fehlenden Rechtsschutzbedürfnis scheitern. Es wäre zunächst Aufgabe der Kläger gewesen, bei der Beklagten konkret aufzuzeigen, welche Äußerung als rechtsverletzend in Betracht kommt.

**101**

Für jedes Rechtsschutzbegehren muss ein allgemeines Rechtsschutzbedürfnis vorliegen (BVerfG, B.v. 19.10.1982 – 1 BvL 34/80 – BVerfGE 61, 126, (135)). Das Rechtsschutzbedürfnis liegt vor, wenn der Kläger ein schutzwürdiges Interesse an der Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes hat. Hiervon ist grundsätzlich auszugehen. Das Rechtsschutzbedürfnis ist nur bei Vorliegen besonderer Umstände zu hinterfragen, die auf einen Missbrauch prozessualer Rechte schließen lassen. Das Verbot des Missbrauchs prozessualer Rechte lässt sich dabei auf den Grundsatz von Treu und Glauben zurückführen. Der Rechtsschutzsuchende soll von seiner Rechtsschutzmöglichkeit dann keinen Gebrauch machen können, wenn sich die Inanspruchnahme der Gerichte als unnötig oder rechtsmissbräuchlich erweist (Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth, VwGO 6. Aufl. 2014, Vor. §§ 40 ff., Rn. 24 unter Hinweis auf BVerwGE 81, 164 f.). Dies zugrunde gelegt haben die Kläger hinsichtlich der behaupteten Mängel in der Tätigkeit der Allianz gegen Rechtsextremismus kein schutzwürdiges Interesse an gerichtlichem Rechtsschutz. Insoweit wäre zunächst die Beklagte mit konkret zu bezeichnenden Mängeln in der Tätigkeit der Allianz gegen Rechtsextremismus zu befassen gewesen.

**102**

Ob von einem Kläger ein vorhergehender Antrag bei der zuständigen Behörde verlangt werden muss, ist anhand der Umstände des Einzelfalles unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG sowie des Rechtsstaatsprinzips zu bestimmen. Von der verfassungsrechtlichen Grundstruktur der Rechtsschutzgarantie her kontrolliert die Rechtsprechung einerseits das Verwaltungshandeln, was eine vorhergehende Tätigkeit oder Untätigkeit impliziert. Andererseits besteht aber auch ein Anspruch auf effektiven Rechtsschutz, was im Einzelfall, etwa bei zeitkritischen Streitigkeiten, einen Antrag entbehrlich machen kann. Vorliegend tritt bei der Beklagten der Gesichtspunkt des kommunalen Selbstverwaltungsrechts nach Art. 28 Abs. 2 GG hinzu, das der Beklagten als Gemeinde ausdrücklich einen Bereich der Eigenständigkeit mit einer eigenständigen Kommunalverfassung zugesteht.

**103**

Vor diesem Hintergrund ist für den zu entscheidenden Einzelfall zu sagen, dass sich die Kläger sowohl mit mehreren Schreiben an die Beklagte sowie an die Rechtsaufsicht gewendet haben. In Folge der Entscheidung des Gerichts vom 4. Oktober 2021 (Az. AN 4 E 21.1491) haben die Kläger den Stadtrat der Beklagten mit der Angelegenheit befasst. Dieser ist nach Art. 29 GO das zuständige Kollegialorgan, das die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns kontrolliert (Art. 30 Abs. 3 GO). Wie in dem genannten Beschluss bereits ausgeführt, ist erforderlich, dass sich der Stadtrat mit dem Begehren befasst, dass die Kläger sodann auch im gerichtlichen Verfahren verfolgen.

**104**

Im Stadtrat behandelt wurde dagegen allein die Frage der Beendigung der Mitgliedschaft. Ein Aufzeigen von Mängeln in der Tätigkeit oder eine rechtliche Diskussion in irgendeiner Form hat nicht stattgefunden. Die im Streit stehenden konkreten Fragen wurden, wie im Übrigen auch durch den Klageantrag zu 3b selbst nicht, nicht einmal formal angerissen.

**105**

6. Die Kostenentscheidung basiert auf § 154 Abs. 1 VwGO.