

Titel:

Bestellung von Beauftragten des Bezirkstags

Normenkette:

BV Art. 2 Abs. 2 S. 2

Hauptsatzung des Bezirkstags Mittelfranken § 10

Leitsätze:

1. Mangels gesetzlicher Vorgaben unterliegt die Bestellung von Beauftragten des Bezirkstags lediglich der Organisationshoheit des Bezirks unter Beachtung der allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere des Demokratieprinzips. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)

2. Die Bestellung von Beauftragten des Bezirkstags ist nicht vergleichbar mit der Bildung der Ausschüsse von kommunalen Vertretungen. Demnach findet das für Ausschüsse geltende Spiegelbildlichkeitsprinzip keine Anwendung. (Rn. 21 – 22) (redaktioneller Leitsatz)

3. Die Bestellung der Beauftragten des Bezirkstags kann auch vor dem Hintergrund der Pflicht zur Gleichbehandlung der Fraktionen und des Minderheitenschutzes durch Mehrheitsentscheidung erfolgen. (Rn. 24 – 25) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Kommunalverfassungsstreit, Spiegelbildlichkeit, Demokratieprinzip, demokratische Repräsentation, Minderheitenschutz, Beauftragte des Bezirkstages, Beauftragte des Bezirkstags, Repräsentation, Gleichbehandlung, Fraktionen

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 19.02.2024 – 4 CE 24.176

Tenor

1. Der Antrag wird abgelehnt.
2. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Der Streitwert wird auf 10.000,00 EUR festgesetzt.

Tatbestand

I.

1

Die Antragstellerin begehrt, dass über die Bestellung der Bezirkswahlbeauftragten durch den Bezirkstag neu zu beschließen ist.

2

1. Am 8. Oktober 2023 fand die Wahl des Bezirkstags in Mittelfranken statt. Dabei hat sich ausweislich des amtlichen Endergebnisses folgende Sitzverteilung ergeben:

Christlich-Soziale Union (CSU)	11
Bündnis 90 / Die Grünen	5
Freie Wähler (FW)	4
Alternative für Deutschland (AfD)	4
Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)	3
Freie Demokratische Partei (FDP)	1
Die Linke	1
Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP)	1

30

3

Die Antragstellerin ist die Fraktion der Alternative für Deutschland (AfD) im mittelfränkischen Bezirkstag.

4

2. Der Bezirkstag gab sich am 2. November 2023 eine neue Hauptsatzung. In § 10 dieser Satzung ist geregelt, auf welche Weise die Beauftragten bestellt werden. Die entsprechende Satzungsregelung wich von der entsprechenden Vorgängerregelung aus der Hauptsatzung vom 31. Januar 2019 ab.

§ 10 der Hauptsatzung vom 2. November 2023	§ 10 der Hauptsatzung vom 31. Januar 2019
1. Der Bezirkstag beruft aus seiner Mitte durch Beschluss nach den personellen Vorschlägen der in ihm vertretenen Parteien und Wählergruppen Beauftragte des Bezirkstages. (...)	1. Der Bezirkstag beruft aus seiner Mitte entsprechend dem Stärkeverhältnis (Hare/Niemeyer) und den personellen Vorschlägen der in ihm vertretenen Parteien und Wählergruppen Beauftragte des Bezirkstages. § 5 Nr. 3 Satz 2 gilt entsprechend. (...)
2. Die Beauftragten sind Mittler zwischen dem Bezirkstag und der von ihnen zu betreuenden Einrichtungen und Bereiche. Die Aufgaben der Beauftragten im Kommunalunternehmen „Bezirkskliniken M.“ werden im Verwaltungsrat festgelegt. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.	2. Die Beauftragten sind Mittler zwischen dem Bezirkstag und der von ihnen zu betreuenden Einrichtungen und Bereiche. Die Aufgaben der Beauftragten im Kommunalunternehmen „Bezirkskliniken M.“ werden im Verwaltungsrat festgelegt. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.

5

Im Bezirkstag der Wahlperiode 2018-2023 war die Partei der Antragstellerin mit drei Bezirksräten vertreten. Die Partei der Antragstellerin stellte eine Beauftragte des Bezirks. Die Bezirksrätin ... wurde seinerzeit als Beauftragte für den ... berufen.

6

In der Sitzung des neu gewählten Bezirkstages am 19. Dezember 2023 wurden die Beauftragten gemäß § 10 Abs. 1 der Hauptsatzung vom 2. November 2023 jeweils durch Beschluss des Plenums berufen. Auf die von der Antragstellerin vorgeschlagenen Mitglieder entfiel keine Stimme.

7

3. Mit Schreiben vom 12. Januar 2024 lässt die Antragstellerin beantragen,

Der Antragsgegner wird verpflichtet, über die Bestellung der 15 Beauftragten des Bezirkstages Mittelfranken unter Zugrundelegung der Rechtsauffassung des Gerichts in seiner nächsten Plenarsitzung neu zu beschließen.

8

Zur Begründung wird vorgetragen, dass nach bisherigem Recht drei von der Antragstellerin vorgeschlagene Personen als Beauftragte zu bestellen gewesen wären. Die Zahl der neu gewählten Beauftragten entspreche dem Proporz der übrigen Fraktionen. Die Änderung des § 10 der Satzung zur Regelung des Bezirksverfassungsrechts könne ausschließlich aus dem Grund erfolgt sein, die Bindung des Bezirkstages an das verfassungsrechtlich verankerte Spiegelbildlichkeitsprinzip aufzulösen und durch ein freies Beschlussverfahren zu ersetzen.

9

Die Satzung vom 31. Januar 2019 habe vorgesehen, dass die Berufung der Beauftragten nach den gleichen Regeln wie die Besetzung der Ausschüsse erfolgen solle, worauf diese Satzungsbestimmung auch ausdrücklich Bezug nehme. Damit sei das Spiegelbildlichkeitsprinzip gewahrt worden, das für die Bestellung von Ausschüssen gemäß Art. 26 Abs. 2 Satz 5 BezO auch im Falle der Bildung von Ausschussgemeinschaften gelte (vgl. BayVGh, Urteil vom 19.10.2022, Az.: 4 BV 22.871). Für die Ausschussbesetzungsregelung habe der Bayerische Verwaltungsgerichtshof grundlegend in seinem Urteil vom 19.10.2022, Az.: 4 BV 22.871, ausgeführt. Demnach dürfe das Recht einer Fraktion auf ihr originäres Mitwirkungsrecht durch eine nachträglich gebildete Ausschussgemeinschaft nicht vollständig zunichtegemacht werden. Dadurch würde eine ansehnlich große Fraktion oder Gruppe von einer Vertretung in den Ausschüssen gänzlich ausgeschlossen. Ausschüsse würden als Untergliederung der gewählten Volksvertretung einzelne Aufgaben des Repräsentationsorgans wahrnehmen und müssten daher in ihrer Zusammensetzung das Plenum in seiner politischen Gewichtung widerspiegeln. Das Prinzip der demokratischen Repräsentation (Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG) umfasse auch den Schutz der im Parlament vertretenen Minderheit.

10

Die Institution der Beauftragten finde sich in den zitierten Kommunalordnungen nicht expressis verbis. Indessen handele es sich aus praktischen Gründen bei ihnen ebenso wie bei den Ausschüssen um Delegierte des Plenums. Denn wenn auch die jeweils den Ausschüssen und Beauftragten zugewiesenen Aufgaben stets und in vollem Umfang im Plenum behandelt und beschlossen werden müssten, wären die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit überschritten. Die Einrichtung der Ausschüsse und Beauftragten sei also sinnvoll, denn die Detailarbeit könne von wenigen, gegebenenfalls einzelnen Mitgliedern des Parlaments erledigt werden, dem damit genügend Zeit und Aufmerksamkeit für die Behandlung von Grundsatzfragen oder auch in den Ausschüssen oder bei den Beauftragten umstrittenen Fragen verblieben. Somit sei die Rechtsstellung der Beauftragten von Verfassung wegen der Rechtsstellung der Ausschüsse gleich. Denknötwendig müsse der Minderheitenschutz, wie er durch das Spiegelbildlichkeitsprinzip gewährleistet werde, somit für die Beauftragten genauso gelten, wie für die Ausschüsse.

11

Die von der Mehrheit des Bezirkstags gewählte Neuregelung der Wahl von Beauftragten berücksichtige ausschließlich die Vorschläge der übrigen Parteien und verfälsche den Wählerwillen. Für den Wähler sei die jahrzehntelange Praxis der Bestellung der Beauftragten nach Proporz so etwas wie die Geschäftsgrundlage ihrer Wahlentscheidung gewesen. Dass dies nachträglich geändert werde, sei von einem demokratischen Rechtsstaat nicht zu erwarten gewesen. Die Wähler bestimmten die Zusammensetzung des Parlaments und seiner Gremien, nicht die Parteien.

12

Es bestehe ein Anordnungsgrund, da die Wahlperiode des Bezirkstages 2028 ende und ein mehrjähriges Hauptsacheverfahren jedenfalls im Falle eines Revisionsverfahrens nicht abgeschlossen wäre.

13

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

II.

14

Der zulässige Antrag ist unbegründet. Die Antragstellerin hat keinen Anordnungsanspruch auf erneuten Beschluss über die Bestellung der 15 Beauftragten des Bezirkstages Mittelfranken glaubhaft gemacht.

15

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 der Antragsteller vorläufigen Rechtsschutz begehrt, 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.

16

1. Die Beauftragten des Bezirkstages sind in § 10 Abs. 1 der Hauptsatzung des Bezirkstages angelegt.

17

Anders als in der nach Art. 37 Abs. 1 BezO zu erlassenden Geschäftsordnung, in der detaillierte Regelungen zum Geschäftsgang des kommunalen Hauptorgans erlassen werden (für die Gemeindeordnung vgl. Jung/M. Wolff in Dietlein/Suerbaum-BeckOK, 20. Ed. 1.11.2024, Art. 45 GO Rn. 1), wird in der Hauptsatzung die weitere kommunale Binnenorganisation geregelt (für die bayerische Gemeindeordnung vgl. Knierim in Dietlein/Suerbaum-BeckOK, 20. Ed. 1.11.2024, Art. 23 GO Rn. 7). Die Bezirksordnung sieht die Bestellung von Beauftragten des Bezirkstages nicht vor. Mangels gesetzlicher Vorgaben unterliegt die Bestellung von Beauftragten des Bezirkstages damit lediglich der Organisationshoheit des Bezirks unter Beachtung der allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere des Demokratieprinzips.

18

Die Funktion der Beauftragten ergibt sich damit allein aus der Hauptsatzung selbst. Nach § 10 Abs. 2 der Hauptsatzung sind die Beauftragten Mittler zwischen dem Bezirkstag und der von ihnen zu betreuenden Einrichtungen und Bereiche. Die Beauftragten sind nach der Hauptsatzung aus der Mitte des Bezirkstags zu bestellen und durch Beschluss nach den personellen Vorschlägen der in ihm vertretenen Wählergruppen zu

berufen. Die Wahrnehmung einer bereits mit in der Wahlentscheidung angelegten hoheitlichen Aufgabe im Rahmen der Mittlertätigkeit durch die Beauftragten des Bezirkstages ist nicht ersichtlich. Ebenso wenig ist ersichtlich, dass ohne Bestellung von Beauftragten deren Tätigkeit ansonsten den Bezirkstag oder dessen Ausschüsse zusätzlich belasten würde. Das gilt unabhängig davon, dass die Bestellung als Beauftragte von erheblichen politischen Interesse sein dürfte, da die Beauftragten als Mittler politischen Zugang zu den betreuten Bereichen und Einrichtungen haben.

19

2. Auf Basis dessen wurde kein sich aus dem Gedanken des Demokratieprinzips ergebender Anspruch auf Neuentscheidung glaubhaft gemacht. Ein solcher Anspruch ergibt sich weder aus Überlegungen zur demokratischen Repräsentation (insbesondere aus Überlegungen zur Spiegelbildlichkeit) noch aus dem Anspruch der formalen Gleichbehandlung der Fraktionen oder aus dem Gedanken des Minderheitenschutzes.

20

Nach dem Grundsatz der demokratischen Repräsentation werden Entscheidungen durch gewählte Repräsentanten des Wahlvolkes nach dem Mehrheitsprinzip getroffen. In der Bayerischen Verfassung wird dies in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BV mit „Mehrheit entscheidet“ kurz und prägnant zum Ausdruck gebracht, was auch für die kommunale Ebene gilt (vgl. Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. A. 2017, Art. 2 Rn. 10). Daneben sieht das Demokratieprinzip zum Schutz der Rechtsstellung aller gewählten Repräsentanten insbesondere Formen des Minderheitenschutzes sowie die Pflicht zur Gleichbehandlung der Fraktionen vor (zur Begrenzung des Mehrheitsprinzips vgl. Lindner a.a.O. Rn. 12). Auf der vorliegend zu betrachtenden kommunalen Ebene wird damit effektiv das freie Mandat (insbesondere Recht auf Teilnahme, Beratung und Abstimmung sowie auf Rede und Abstimmungsvorschläge) der gewählten Bezirksräte abgesichert, die sich in der Antragstellerin als Fraktion organisiert haben.

21

Nach dem in den kommunalen Ordnungen geregelten Grundsatz der Spiegelbildlichkeit ist bei der Bildung der Ausschüsse von kommunalen Vertretungen den Stärkeverhältnissen Rechnung zu tragen (Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO, Art. 27 Abs. 2 Satz 2 LKrO sowie Art. 26 Abs. 2 Satz 2 BezO). Dem liegt der in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG enthaltene Grundsatz demokratischer Repräsentation zugrunde, mit der bei der Zusammensetzung von Ausschüssen als verkleinerten Abbildern des Plenums das in ihm wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum widergespiegelt sein muss (vgl. BVerwG, U.v. 10.12.2003 – 8 C 18.03 – BVerwGE 119, 305/308 = BayVBl 2004, 344).

22

Dieser Gedanke geht vorliegend ins Leere. Zunächst bezieht sich die geforderte Spiegelbildlichkeit ausdrücklich auf die Bildung von Ausschüssen und ist vorliegend auch nicht entsprechend anwendbar. Es gibt kein Plenum der „Beauftragten des Bezirkstages“, das als verkleinertes Abbild des Bezirkstages dessen Aufgaben übernimmt. Die Mittlertätigkeit selbst würde ohne die Beauftragten nicht vom Bezirkstag als Kollegialplenum wahrgenommen werden, was sich im Übrigen gerade auch aus dem Begriff „Mittler“ ergibt. Die Vergleichbarkeit der Bestellung der Beauftragten mit der Bildung von Ausschüssen „von Verfassung wegen“ wird lediglich behauptet und ist sachlich aufgrund der Antragsschrift nicht nachvollziehbar (ebenfalls ablehnend für die Entsendung von Aufsichtsräte städtischer Beteiligungsunternehmen BayVGh, U.v. 2.2.2000 – 4 B 99.1377 – juris Rn.22 und auch hinsichtlich der Bestellung in sonstige Gremien der Gebietskörperschaft BayVGh, U.v. 8.3.2011 – 4 B 98.2073 – juris Rn. 27 ff).

23

Unter dem Aspekt der Repräsentation ist, wie oben bereits gesagt, nicht ersichtlich, dass die Arbeit als Beauftragter eine Entscheidung ist, die bereits in der Wahl zum Bezirkstag angelegt und so bei der Organisation zu berücksichtigen war, weil damit die Wahlentscheidung repräsentiert werden soll. Der Bezirkstag hat Autonomie zur Selbstorganisation. Beauftragte des Bezirkstages sind in der Bezirksordnung nicht zwingend vorgesehen. Die Tätigkeit der Beauftragten ist, soweit ersichtlich, im politischen Bereich zu verorten. Es ist nicht erkennbar, dass mit der Mittlertätigkeit in irgendeiner Weise die Aufgaben des Bezirkstages so ausgelagert werden, dass bestimmte Bezirksräte in ihrer Arbeit behindert, ausgeschlossen oder sonst in ihrem freien Mandat beeinträchtigt werden. Die in der Antragsschrift vorgetragene Verminderung parlamentarischer Rechte kann nicht nachvollzogen werden.

24

Es ist nicht ersichtlich, dass sich aus der Pflicht zur Gleichbehandlung oder dem Minderheitenschutz vorliegend über das Vorschlagsrecht der Antragstellerin hinaus eine Ergebnisbindung oder ein Anspruch auf Gestaltung der Hauptsatzung ergibt, die auch eine Berücksichtigung von Kandidaten der Antragstellerin sicherstellt (für Bestellung in sonstige Gremien einer kommunalen Gebietskörperschaft vgl. BayVGH, U.v. 8.3.2011 – 4 B 98.2073 – juris Rn. 39 ff). Ein solcher Anspruch käme allenfalls dann in Betracht, wenn die Beauftragten selbständig Aufgaben erledigen würden, die ansonsten die Bezirkstagsgremien zu erfüllen hätten, was anhand der Aufgabenbeschreibung aus der Hauptsatzung nicht erkennbar ist.

25

Vielmehr würde ohne die Bestellung der Beauftragten deren Tätigkeit, soweit ersichtlich, in die Sitzungsvorbereitung der Bezirkstagsverwaltung fallen. Dass solche Posten nach den Mehrheitsverhältnissen und nicht aufgrund von Repräsentationsüberlegungen besetzt werden, steht nach Sachstand dem Bezirkstag frei und ist auch sonst bei Volksvertretungen durchaus gängig. Vielmehr bildet sich hiernach sowohl die Landes- als auch die Bundesregierung. Auch bei Auswahl der Minister und Staatssekretäre kann Rücksicht auf Parteizugehörigkeiten genommen werden, was aber nicht zwingend ist. Das Gleiche muss erst recht für bestellte Mittler gelten.

26

Die Wahl der Beauftragten erfolgt nach § 10 Abs. 1 der Hauptsatzung auf Basis des demokratischen Mehrheitsprinzips. Auch vor dem Hintergrund der hohen Zahl an Beauftragten hat die Antragstellerin keinen Anspruch darauf, dass auch ein Vertreter ihrer Partei berücksichtigt wird. Das gilt unabhängig davon, ob dies in der Vergangenheit anders gehandhabt worden ist (für eine geänderte Praxis bei der Entsendung von Stadtratsmitgliedern in Aufsichtsräte vgl. VG München, U.v. 30.3.2022 – M 7 K 21.2383 – juris Rn. 29). Die in der Hauptsatzung getroffenen Regelungen sind insoweit eine politische Fragestellung und die Beklagte war nicht daran gehindert, die in der Vergangenheit etablierte Praxis für die Zukunft zu ändern. Ob diese angesichts der Möglichkeit sich nach Wahlen ändernder Mehrheitsverhältnisse sonderlich geschickt ist, muss vom Gericht nicht entschieden werden.

27

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Antragstellerin über die Arbeit im Bezirkstag auf die Beauftragten Zugriff nehmen kann.

28

3. Damit war der Antrag abzulehnen.

29

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

30

Der Streitwert ergibt sich in Anwendung des Nr. 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (Stand 2013), da es vorliegend um Fragen des Kommunalverfassungsrechts geht. Da von der Antragstellerin mit der einstweiligen Regelung die Vorwegnahme der Hauptsache begehrt wurde, war der Streitwert nicht abzusenken (Nr. 1.5 Satz 2 Streitwertkatalog 2013).