



Schmid  
stv. Urkundsbeamtin

## Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

### **Stadtratsfraktion F1**

vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden

\*\*\*\*\*

- Klägerin -

bevollmächtigt:

\*\*\*\*\*

Rechtsanwälte \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

gegen

### **Stadt L \*\*\*\*\***

vertreten durch den Oberbürgermeister

vertreten durch das Rechtsamt der Stadt L \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

- Beklagte -

beigeladen:

1. **Stadtratsfraktion F2**  
vertreten durch die Fraktionsvorsitzende
2. **Stadtratsfraktion F3/F4/F5/F6**  
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden
3. **Stadtratsfraktion F7**  
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden
4. **Stadtratsfraktion F8**  
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden
5. **Ausschussgemeinschaft aus \*\*\*\*\* M1,  
Dr. \*\*\*\*\* M2 und \*\*\*\*\* N**
6. **Ausschussgemeinschaft aus \*\*\*\*\* S1,  
\*\*\*\*\* S2 und \*\*\*\*\* W**

zu 1 bis 6 wohnhaft: \*\*\*\*\*

beteiligt:

**Regierung von Niederbayern  
als Vertreter des öffentlichen Interesses**  
Postfach, 84023 Landshut

wegen

Ausschussbesetzung

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg, 3. Kammer, unter Mitwirkung von

Vizepräsident \*\*\*\*\*

Richter am Verwaltungsgericht \*\*\*\*\*

Richterin \*\*\*\*\*

ehrenamtlichem Richter \*\*\*\*\*

ehrenamtlicher Richterin \*\*\*\*\*

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 30. Juni 2023

folgendes

### **Urteil:**

- I. Die Klage wird abgewiesen.
- II. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens. Die Beigeladenen tragen ihre außergerichtlichen Kosten selbst.
- III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar.

### **Tatbestand:**

Die Klägerin begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit eines Beschlusses des Stadtrats der Beklagten vom 8. Mai 2020, soweit die Besetzung der Ausschüsse beschlossen wurde, welche sich – neben dem Vorsitzenden – aus zehn Stadratsmitgliedern zusammensetzen (sog. Zehnerausschüsse).

Als Ergebnis der Kommunalwahl der Beklagten vom 15. März 2020 erlangten die Partei der Klägerin elf Sitze im Stadtrat, die F3 zehn Sitze, die \*\*\*\*\* (F7) fünf Sitze, die F2, die F9 sowie die F8 jeweils drei Sitze, die Interessengemeinschaft F4 (\*\*\*\*\*) sowie die F10 jeweils zwei Sitze und die Wählervereinigung F5 (\*\*\*\*\*), F11/F15, die Wählervereinigung F12 (\*\*\*\*\*), die Wählervereinigung F6 (\*\*\*\*\*) sowie die F13 (\*\*\*\*\*) jeweils einen Sitz.

Am 14. Mai 2020 schlossen sich im Rahmen einer konstituierenden Fraktionssitzung die jeweils mit eigenständigen Listenvorschlägen angetretenen Gruppierungen der F3, der F4, der F5 sowie der F6 zur F3/F4/F5/F6-Fraktion – der Beigeladenen zu 2 – zusammen. Mit Schreiben vom 27. April 2020 wurde die Fraktionsbildung gegenüber dem Oberbürgermeister der Beklagten angezeigt.

In der konstituierenden Sitzung des Stadtrats der Beklagten am 8. Mai 2020 wurde unter dem Tagesordnungspunkt (TOP) 5 durch mehrheitlichen Beschluss festgestellt, dass die F3/F4/F5/F6-Fraktion durch Schreiben ihrer Mitglieder vom 27. April 2020 wirksam angezeigt worden sei. Unter TOP 10 wurde die Geschäftsordnung für den Stadtrat der Beklagten beschlossen. Unter TOP 11 wurde u.a. beschlossen, die Ausschüsse gemäß den von den im Stadtrat vertretenen politischen Gruppierungen schriftlich vorab eingereichten Vorschlägen unter Berücksichtigung der während der Sitzung bekannt gegebenen Änderungen zu besetzen. Aus der sich in den Akten befindlichen Sitzungsvorlage zu TOP 11 mit beiliegender Auflistung ergibt sich, dass bei der entsprechenden Berechnung der Sitze für (u.a.) die sog. Zehnerausschüsse nach dem Verfahren Hare/Niemeyer auch die Beigeladene zu 2 als ausschusswirksam berücksichtigt wurde.

Mit Schreiben vom 25. Mai 2020 bat die Klägerin die Regierung von Niederbayern um rechtsaufsichtliche Prüfung der am 8. Mai 2020 unter TOP 5 sowie TOP 11 gefassten Beschlüsse, welches mit Schreiben vom 19. Juni 2020 beantwortet wurde. Die Regierung von Niederbayern habe der Beklagten Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben und komme zu dem Schluss, dass die Rechtsauffassung der Beklagten nach der ihr vorliegenden Rechtsprechung und Kommentarliteratur rechtsaufsichtlich nicht zu beanstanden sei. Auf die Schreiben wird wegen der Einzelheiten Bezug genommen.

Am 28. Dezember 2020 erhob die Klägerin Klage zum Verwaltungsgericht, zu deren Begründung sie im Wesentlichen Folgendes ausführt: Alle Mitglieder der Beigeladenen zu 2 seien nach eigenen Angaben Mitglieder der F3; die Wählergruppen F4, F5 und F6 seien in den vergangenen 16 Jahren aufgrund lokaler Differenzen aus der F3 hervorgegangen. Aufgrund der Berücksichtigung der Beigeladenen zu 2 bei der Ausschussbesetzung habe sich folgende Sitzverteilung in den Zehnerausschüssen ergeben: Die Beigeladene zu 2 (14 Mitglieder) habe drei Sitze erlangt, die Klägerin (11 Mitglieder) habe zwei Sitze erlangt und die Fraktion der F7 (fünf Mitglieder), die Fraktion der F8 (drei Mitglieder), die Ausschussgemeinschaft F2/F15 (vier Mitglieder), die Ausschussgemeinschaft F9/F12 (drei Mitglieder) sowie die Ausschussgemeinschaft F10/F13 (drei Mitglieder) hätten je einen Sitz erlangt. Ohne die Anerkennung der Beigeladenen zu 2 wären auf die F3 zwei Sitze und auf die Klägerin drei Sitze entfallen, während die Gruppierungen F4, F6 und F5 jeweils keinen eigenen Sitz erlangt hätten. Der Beschluss des Stadtrats der Beklagten vom 8. Mai 2020 über die Besetzung der Zehnerausschüsse sei rechtswidrig, da die neu gebildete Fraktion, deren wirksame Gründung dahingestellt bleiben könne, jedenfalls bei der Zuteilung der Sitze für die Zehnerausschüsse nicht mit 14 Mitgliedern habe berücksichtigt werden dürfen. Für die Besetzung von Ausschüssen sei nach Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO das Stärkeverhältnis der im Stadtrat vertretenen Parteien, Gruppierungen

und Fraktionen, also das Zahlenverhältnis der auf die verschiedenen Wahlvorschläge hin gewählten Stadtratsmitglieder, und nicht die von den Parteien und Wählergruppen erreichte Stimmzahl maßgeblich. Sinn und Zweck dieser Regelung sei, die Ausschüsse in ihrer Zusammensetzung zu einem verkleinerten Abbild des Gemeinderats zu machen, wie es sich nach dem Votum der Bürger bei der Wahl ergeben habe. Nach diesen Grundsätzen würde nur die F3-Fraktion, nicht aber die drei weiteren Gruppierungen, über Sitze in den Ausschüssen verfügen. Während der Wahlzeit im Stadtrat eintretende Änderungen des Stärkeverhältnisses seien nach Art. 33 Abs. 3 Satz 1 GO grundsätzlich auch bei der Ausschussbesetzung zu beachten, was nach der Rechtsprechung grundsätzlich auch für Fraktionen gelte, die sich abweichend von den gewählten Parteien und Wählergruppen bildeten. Dies setze aber voraus, dass die Fraktionen nicht nur zum Schein oder zur Gesetzesumgehung gebildet worden seien. Eine relevante Änderung der Stärkeverhältnisse durch Übertritt, Beitritt oder Neubildung einer Fraktion sei daher nur dann anzuerkennen, wenn dieser Schritt anhand der äußerlich erkennbaren Gesamtumstände als Ausdruck eines geänderten politischen Verhaltens zu werten sei. Dies setze, auch in Bezug auf Gruppierungen, die sich in ihrer Programmatik nur geringfügig unterschieden, eine für Außenstehende erkennbare Abkehr von bisherigen Positionen und Wählerschaften, verbunden mit einer Hinwendung zu einer neuen Gruppierung voraus. In der Kommunalpolitik wiesen die Unterschiede zwischen den einzelnen Parteien und Wählergruppen erfahrungsgemäß nicht dieselbe Trennschärfe auf, wie bei der Bundes-, Landes- oder Europapolitik; die partei- und wählergruppenübergreifende Übereinstimmung in vielen Sachfragen sei geradezu typisch für die Zusammenarbeit in kommunalen Vertretungskörperschaften. Eine Abkehr von den bisherigen Positionen sei nach dem Wortlaut des Schreibens über die Bildung der neuen Fraktion vom 27. April 2020 gerade nicht gewollt und auch eine Abkehr von Wählerschaften sei nicht erkennbar. Es bestünden erhebliche Zweifel, ob die allgemein formulierten Ziele überhaupt ein Sachprogramm darstellten, jedenfalls sei nicht erkennbar, in welchen Punkten sich diese von den bisherigen Positionen unterschieden. Weitere Indizien für die fehlende Abkehr von Positionen bzw. Wählerschaften seien, dass die neu gebildete Fraktion keinen eigenen Namen trage, sondern, mit der klaren Botschaft, dass auch die neue Fraktion die Herkunftsgruppierungen vertrete, nur die bisherigen Kurzbezeichnungen im Namen aneinandergereiht seien, und dass die beteiligten Gruppierungen auch im Fraktionsvorstand sämtlich vertreten seien. Zwar könnten sich Gemeinderatsmitglieder gemäß Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO zur Entsendung gemeinsamer Vertreter in die Ausschüsse zusammenschließen, allerdings sei dies nach der Rechtsprechung dahingehend verfassungskonform auszulegen, als dass nur der Zusammenschluss von sog. Einzelgängern oder solchen Fraktionen und Gruppen erlaubt sei, die ohne eine solche Verbindung keinen Sitz in einem Ausschuss erhalten würden, um diesen eine Mitarbeit zu ermöglichen. Die F3 verfüge jedoch auch ohne den Zusammenschluss bereits über Ausschusssitze und der Zusammenschluss könne daher auch nicht über Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO als ausschusswirksam berücksichtigt werden.

Insgesamt seien die Anforderungen des Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO an die Bildung von Ausschussgemeinschaften umgangen worden.

Die Klägerin beantragt

festzustellen, dass der Beschluss des Stadtrates der Beklagten vom 8. Mai 2020 unter Tagesordnungspunkt 11 im Hinblick auf die Besetzung der Ausschüsse, die aus zehn Stadtratsmitgliedern zuzüglich Vorsitzendem gebildet sind, rechtswidrig ist.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung ihres klageabweisenden Antrags trägt die Beklagte insbesondere Folgendes vor: Die neu gebildete Fraktion sei zu Recht als ausschusswirksam berücksichtigt worden, es könne nicht von einem Zusammenschluss ohne gemeinsames Sachprogramm und nur zum Schein ausgegangen werden. Nach der Rechtsprechung sei nicht in allen Fällen eine Abkehr von bisherigen Positionen und Wählerschaften Voraussetzung für die Anerkennung von Fraktionseintritten oder Fraktionsübertritten. Die sonst durch die Änderung von Positionen und Wählerschaften herbeizuführende Übereinstimmung im Programm und in der Zugehörigkeit zur gleichen Gruppe könne von Anfang an gegeben sein, wenn sich Stadtratsmitglieder, die auf verschiedene Wahlvorschläge hin gewählt worden seien, zusammenschlossen und derselben Partei angehörten. Die L\*\*\*\*\* Besonderheit der F3 bestehe darin, dass sie sich in der Vergangenheit in verschiedene Gruppen (F3, F4, F5 und F6) aufgeteilt habe. In der Anzeige der neuen Fraktion sei erläutert worden, dass alle Fraktionsmitglieder der F3 angehörten und dieser auch in der Vergangenheit nahegestanden hätten. Die Aufteilung in verschiedene Wählergruppen sei aufgrund von Differenzen hinsichtlich lokaler Personen, Gepflogenheiten, Verhaltens- und Verfahrensfragen sowie aufgrund punktueller inhaltlicher Differenzen erfolgt. Eine wirkliche Abkehr von der F3 sei durch die Bildung der Splitterfraktionen nie erfolgt und mit dem Zusammenschluss solle nach dem Mitgliederwillen die Zersplitterung der F3 beendet werden. Zu diesem Zweck habe sich die neue Gesamtfraktion ein neues Rahmenprogramm für die politische Zusammenarbeit in der derzeitigen Wahlperiode gegeben und dieses sowie den Zusammenschluss der Öffentlichkeit vorgestellt. Erklärtes Ziel der Mitglieder sei, wieder als geeinte politische Kraft aufzutreten und bei der nächsten Kommunalwahl erneut mit einer gemeinsamen Liste anzutreten. Es gehe mithin im Wesentlichen nur darum, die bisher zersplitterte F3-Fraktion wieder zusammenzuführen, sodass eine Übereinstimmung im Programm

und in der Zugehörigkeit zur gleichen Gruppe und somit auch die nötigen Voraussetzungen zur Bildung einer ausschusswirksamen Fraktion vorlägen.

Unter dem 9. November 2022 trägt die Beklagte auf Nachfrage des Gerichts vor, dass eine Klage gegen die Rechtmäßigkeit der Fraktionsbildung im Rechtsamt nicht bekannt sei.

Das Verwaltungsgericht hat mit Beschlüssen vom 8. April 2021 die Stadtratsfraktionen der F2, der F3/F4/F5/F6, der F7 sowie der F8, ferner die Ausschussgemeinschaft aus \*\*\*\*\* M1, Dr. \*\*\*\*\* M2 und \*\*\*\*\* N sowie die Ausschussgemeinschaft aus \*\*\*\*\* P, \*\*\*\*\* S2 und \*\*\*\*\* W zum Verfahren beigelegt. Unter dem 7. November 2022 hat die zuletzt genannte Ausschussgemeinschaft mitgeteilt, dass aufgrund des Todes von \*\*\*\*\* P nunmehr \*\*\*\*\* S1 in die Ausschussgemeinschaft eingetreten sei.

Die Beigeladene zu 2 nimmt mit Schriftsatz vom 10. Mai 2021 zum Klagevorbringen Stellung genommen und führt hierzu im Wesentlichen Folgendes aus: Zum Zeitpunkt der Kommunalwahl hätten bereits 13 der 14 Fraktionsmitglieder, zum Zeitpunkt des Zusammenschlusses sämtliche Mitglieder der Partei der F3 angehört, und sämtliche Mitglieder der Beigeladenen zu 2 seien am 13. April 2021 zu Delegierten des F3-Kreisverbands L\*\*\*\*\*-Stadt für die Nominierung des Direktkandidaten der F3 für den Deutschen Bundestag im Wahlkreis 228 gewählt worden. Anders als von der Klägerin behauptet, spiegelten sich nicht sämtliche frühere Wahlvorschlagsträger im Fraktionsvorstand der Beigeladenen zu 2 wider, vielmehr sei das Stadtratsmitglied \*\*\*\*\* S3, der als einziger Kandidat für die F5 gewählt worden sei, nicht im Fraktionsvorstand vertreten. Die Fraktionsmitglieder der Beigeladenen arbeiteten seit dem Zusammenschluss am 14. April 2020 in nahezu wöchentlichen Fraktionssitzungen sowie in den Stadtratsgremien eng und gut zusammen. Zwischen dem 14. April 2020 und dem Beginn der neuen Wahlperiode am 8. Mai 2020 hätten die Beigeladene zu 2 und die von 2014 bis 2020 gewählten Mitglieder der F3-Fraktion auch in gemeinsamen Fraktionssitzungen getagt. Das 25-Punkte-Programm werde sukzessive abgearbeitet. Die gegenständliche Klage sei bereits unzulässig, da die Klägerin wohl auch eine Klage gegen den Fraktionszusammenschluss erhoben, dies jedenfalls angekündigt habe, und da die Klägerin ihr Ziel – einen weiteren Sitz in den Ausschüssen zu erlangen – mit der erhobenen Feststellungsklage nicht erreichen könne. Die Klage sei auch unbegründet. Für die Ausschusswirksamkeit einer Fraktion seien die Abkehr von der alten und die Hinwendung zur neuen Gruppierung dann nicht erforderlich, wenn die betreffenden Stadträte bereits zuvor Mitglieder derselben Partei gewesen seien, was vorliegend aufgrund der F3-Mitgliedschaften und der damit verbundenen, nach außen sichtbaren Dokumentation der Zugehörigkeit zum selben politischen „Lager“ der Fall sei. Die Wählervereinigungen F4, F5 und F6 seien – meist im Streit über Fragen des persönlichen Umgangs oder zur Vorbereitung der Kandidaturen für andere kommunale Ämter – aus der F3

hervorgegangen und auch die Klägerin selbst habe in der Vergangenheit die besondere Nähe zwischen F3, F4, F5 und F6 hervorgehoben. Für den Fall, dass eine Abkehr von alten Positionen bzw. Gruppierungen und eine Hinkehr zu neuen gefordert werde, werde hilfsweise ausgeführt, dass auch dieses Kriterium erfüllt sei. Die Verbindung sei nicht etwa nur zum Schein eingegangen worden, da die vier Stadträte von F4, F5 und F6 zur Erlangung eines sicheren Sitzes in den streitgegenständlichen Zehnerausschüssen ohne Weiteres auch eine Ausschussgemeinschaft hätten eingehen können, ohne sich mit der Konsensfindung in einer Fraktion oder einer Fraktionsdisziplin auseinandersetzen zu müssen, und ohne sich zu einer näheren politischen Zusammenarbeit verpflichten zu müssen. Auch der Fraktionsvorsitzende der Klägerin selbst habe in der Sitzung am 8. Mai 2020 zur Bildung einer Ausschussgemeinschaft geraten. Dennoch sei – gerade nicht primär zur Erlangung von Ausschusssitzen, sondern zur Beseitigung bisheriger Differenzen und zur Rückkehr zu einer gemeinsamen Sacharbeit – der Zusammenschluss zu einer Fraktion erfolgt. Die Klägerin bemängle lediglich den Namen der Fraktion sowie die angebliche Besetzung des Fraktionsvorstands und widerspreche sich, wenn sie sage, dass eine Abkehr nicht erforderlich sei, wenn sich die Positionen im Wesentlichen deckten, andererseits aber bemängle, eine Abkehr im vorgelegten Sachprogramm nicht erkennen zu können. Die Beigeladene zu 2 habe die Absicht zu einer gemeinsamen Kandidatur bei der nächsten Kommunalwahl erklärt und ein taugliches und umfangreiches Sachprogramm erarbeitet und der Öffentlichkeit vorgestellt, in dem auch Sachfragen unter Abkehr von bisherigen Positionen zu finden seien. Die Beigeladene zu 2 gehe davon aus, dass die Klägerin darlegungs- und beweispflichtig sei.

Unter dem 25. Juni 2023 führt die Beigeladene zu 2 unter anderem aus, dass sich eine Abkehr von bisherigen und eine Hinwendung zu neuen Positionen beispielhaft anhand der Themen des Einheimischen-Modells, der Fahrradstraßen, der \*\*\*\*\*, des Regionalausschusses sowie des Stadttheaters nachvollziehen lasse. Des Weiteren legt die Beigeladene zu 2 das von ihr erarbeitete 25-Punkte-Programm sowie die Wahlprogramme der F3, der F4, der F5 und der F6, jeweils aus dem Jahr 2020, vor.

In der mündlichen Verhandlung teilte die Klägerseite mit, gegen den Fraktionszusammenschluss als solchen nicht anderweitig Klage erhoben zu haben. Die Beigeladene zu 2 hielt daraufhin am Einwand der anderweitigen Rechtshängigkeit ausdrücklich nicht mehr fest.

Einen eigenen Antrag hat keine der Beigeladenen gestellt.

Für die weiteren Einzelheiten und zur Vervollständigung des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte, auf die vorgelegte Behördenakte sowie auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 30. Juni 2023 Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe:**

Die Klage hat keinen Erfolg.

1. Die Klage ist zulässig. Insbesondere ist die erhobene Feststellungsklage vorliegend statthaft gemäß § 43 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Die Subsidiaritätsklausel des § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO steht der Zulässigkeit der Klage nicht entgegen, da bei der beklagten Stadt – als einer Körperschaft des öffentlichen Rechts – zu erwarten ist, dass sie sich bei einem Erfolg der Feststellungsklage an den feststellenden Urteilsspruch halten und die entsprechenden Maßnahmen treffen wird (vgl. etwa BayVGH U.v. 15.7.1992 – 4 B 91.3106 – juris Rn. 9, Happ in Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Aufl. 2022, § 43 Rn. 43). Auch das gemäß § 43 Abs. 1 VwGO notwendige Feststellungsinteresse bzw. die analog § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Klagebefugnis liegen aufgrund der geltend gemachten unmittelbaren Betroffenheit der Klägerin jeweils vor. Ihnen steht auch die – bloß hypothetische – Überlegung, dass die Klägerin auch bei einer etwaigen Bildung einer Ausschussgemeinschaft durch die Mitglieder von F4, F5 und F6 (s. näher hierzu noch unter 2. b) (3)) lediglich zwei Sitze in den gegenständlichen Ausschüssen erlangt hätte bzw. künftig erlangen würde, nicht entgegen.
2. Die Klage ist unbegründet, da die Beigeladene zu 2 bei der Besetzung der sog. Zehnerausschüsse als ausschusswirksam berücksichtigt werden durfte und folglich der zur Ausschussbesetzung gefasste Beschluss des Stadtrats der Beklagten vom 8. Mai 2020 insofern rechtmäßig ist.
  - a) Die von der Geschäftsordnung des Stadtrats der Beklagten aufgestellten Voraussetzungen für die Bildung von Fraktionen liegen im Fall des Zusammenschlusses der betreffenden Stadtratsmitglieder zur Beigeladenen zu 2 vor. Gemäß § 5 Abs. 1 Satz der Geschäftsordnung kann ein Stadtratsmitglied nur einer Fraktion angehören und müssen Fraktionen aus mindestens drei Mitgliedern bestehen. Beide Kriterien werden durch die insgesamt 14 Fraktionsmitglieder erfüllt. Gemäß § 5 Abs. 2 der Geschäftsordnung ist die Bildung von Fraktionen dem Bürgermeister schriftlich anzuzeigen, was vorliegend mit dem Schreiben vom 27. April 2020 an den Oberbürgermeister geschehen ist. Eine Zustimmung des Gremiums zur Fraktionsbildung oder weitere (materielle) Voraussetzungen sieht die Geschäftsordnung nicht vor.



b) Die so gebildete Fraktion durfte auch als ausschusswirksam berücksichtigt werden.

(1) Gemeinderatsmitglieder, die auf verschiedenen Wahlvorschlägen gewählt worden sind, sind rechtlich nicht gehindert, sich zu einer Fraktion zusammenschließen. Dies ergibt sich aus dem Recht der Mitglieder einer kommunalen Vertretung zur Selbstorganisation. Das bayerische Kommunalrecht enthält keine Vorschriften über die Fraktionsbildung und erkennt die Geschäftsordnungsautonomie der kommunalen Vertretungen an. Dass sich die Mitglieder kommunaler Vertretungen zur Verwirklichung ihrer politischen Ziele und Vorstellungen auch über die Grenzen der Wahlvorschläge hinweg zu einer neuen Fraktion zusammenschließen dürfen, ergibt sich auch aus dem Grundsatz des freien Mandats gemäß Art. 13 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung (BV). Da ein Mitglied einer kommunalen Vertretung nicht an Weisungen seiner Partei oder Wählergruppe gebunden ist, steht es ihm frei, sich auch mit solchen Mitgliedern zu einer Fraktion zusammenzuschließen, die auf einem anderen Wahlvorschlag gewählt wurden. Das Stärkeverhältnis der auf diese Weise frei gebildeten Fraktionen, also das Zahlenverhältnis der auf die verschiedenen Wahlvorschläge hin gewählten Stadtratsmitglieder, nicht die von den Parteien und Wählergruppen erreichte Stimmenzahl, ist gemäß Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO auch für die Zusammensetzung der Ausschüsse maßgebend (vgl. etwa BayVGh, B.v. 1.3.2000 – 4 B 99.1172 – juris Rn. 13 sowie VG Regensburg, B.v. 19.9.2013 – RN 3 S 13.1463 – juris Rn. 22).

Hierbei sind gemäß Art. 33 Abs. 3 Satz 1 GO auch während der Wahlzeit im Stadtrat eintretende Änderungen des Stärkeverhältnisses der Parteien und Wählergruppen auszugleichen. Der Zeitpunkt der Änderung ist dabei nicht maßgeblich, vielmehr erfasst die genannte Vorschrift auch Änderungen, die sich daraus ergeben, dass sich bereits zu Beginn der Wahlperiode partei- und wählergruppenübergreifend Fraktionen bilden, die von dem Stärkeverhältnis der Parteien und Wählergruppen, die zur Wahl standen, abweichen (vgl. BayVGh, B.v. 7.12.2020 – 4 CE 20.2032 – juris Rn. 36 m.w.N. sowie VG Regensburg, B.v. 19.9.2013 – RN 3 S 13.1463 – juris Rn. 20).

Jedoch stellt Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO nicht auf freiwillige Fraktionszusammenschlüsse, sondern auf das Stärkeverhältnis der im Gemeinderat vertretenen Parteien und Wählergruppen ab, wie es sich aus dem Votum der Bürger in der Gemeinderatswahl ergibt. Hieran ist der Gemeinderat bei der Verteilung der Ausschusssitze grundsätzlich gebunden. Fraktionszusammenschlüsse und Fraktionswechsel sind daher nur unter bestimmten Voraussetzungen bei der Ausschussbesetzung zu berücksichtigen (vgl. BayVGh, B.v. 7.12.2020 – 4 CE 20.2032 – juris Rn. 35).

Entsprechend liegt nach ständiger Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs eine für die Ausschussbesetzung nach Art. 33 Abs. 3 Satz 1 GO beachtliche Änderung des Stärkeverhältnisses der Parteien und Wählergruppen, wie sie aus der Wahl hervorgegangen sind, nur dann vor, wenn der Eintritt oder Übertritt eines Ratsmitglieds in eine aus den Mitgliedern einer anderen Partei oder Wählergruppe gebildete Fraktion bzw. der Zusammenschluss mehrerer Gruppierungen zu einer Fraktion eine Abkehr von bisherigen Positionen und Wählerschaften darstellt. Mit einer Abkehr von den bisherigen Positionen und Wählerschaften muss zugleich eine Hinwendung zu der neuen Gruppierung verbunden sein. Denn nur dann wird deren Mitgliederzahl vergrößert und das Stärkeverhältnis verändert (vgl. BayVGH, B.v. 7.12.2020 – 4 CE 20.2032 – juris Rn. 36 m.w.N.). Es sind mithin bei der Ausschussbesetzung nur solche Fraktionen zu berücksichtigen, die ein gemeinsames Sachprogramm haben und nicht nur zum Schein oder zur Gesetzesumgehung gebildet worden sind. Eine relevante Änderung der Stärkeverhältnisse durch Übertritt, Beitritt oder Zusammenschluss ist nur dann anzuerkennen, wenn dieser Schritt im Einzelfall anhand der äußerlich erkennbaren Gesamtumstände als Ausdruck eines geänderten politischen Verhaltens zu werten ist (vgl. etwa BayVGH B.v. 1.3.2000 – 4 B 99.1172 – juris Rn. 14, VG Regensburg, B.v. 19.9.2013 – RN 3 S 13.1463 – juris Rn. 23). Dabei geht es weniger um eine inhaltliche Bewertung politischer Überzeugungen als um äußere Umstände, aus denen sich erkennen lässt, dass sich der Beitretende von den Personen gelöst hat, die ihm ursprünglich zu seinem Mandat in dem Kommunalorgan verholfen haben, also der Partei oder Wählergruppe, auf deren Wahlvorschlag er erfolgreich kandidiert hat (VG Regensburg, B.v. 19.9.2013 – RN 3 S 13.1463 – juris Rn. 23).

Von dem Erfordernis einer Abkehr von bisherigen Positionen und Wählerschaften hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof – soweit ersichtlich – nur in dem Fall einer von Anfang an gegebenen weitgehenden Übereinstimmung im Programm und der Zugehörigkeit zur selben Partei eine Ausnahme gemacht. In der dieser Entscheidung zu Grunde liegenden Fallgestaltung hatten sich die Mitglieder der F3-Fraktion und der \*\*\*\*\*-Fraktion (F14) nach einer Kreistagswahl zu einer Fraktion zusammengeschlossen. Der Verwaltungsgerichtshof entschied, dass bei dieser Konstellation eine „Abkehr“ nicht erforderlich sei, da die auf dem Wahlvorschlag der F14 gewählten Mitglieder des Kreistags bereits Parteimitglieder der F3 seien und die F14 nach ihrer Satzung eine Arbeitsgemeinschaft der F3 sei. Die durch die Änderung von Positionen und Wählerschaften herbeizuführende Übereinstimmung im Programm und in der Zugehörigkeit zur gleichen Gruppe sei in diesem Fall bereits von Anfang an gegeben gewesen (vgl. BayVGH, U.v. 8.1.1986 – 4 B 85 A.2700 – BayVBl. 1986, 466/467, VG Regensburg, B.v. 19.9.2013 – RN 3 S 13.1463 – juris Rn. 24).

(2) Im vorliegenden Fall des Zusammenschlusses zur Beigeladenen zu 2 kann zunächst mangels von Anfang an gegebener hinreichender Übereinstimmung im Programm und in der Zugehörigkeit zur gleichen Gruppe eine entsprechende Ausnahmesituation nicht angenommen werden. Zwar ist diesbezüglich zu berücksichtigen, dass – nach Aussage der Beigeladenen zu 2 – zum Zeitpunkt der Wahl bereits 13 ihrer 14 Fraktionsmitglieder auch Mitglieder der F3-Partei gewesen seien und dass das 14. Mitglied kurz nach der Wahl der F3 beigetreten sei. Auch ist zu berücksichtigen, dass alle in der Fraktion vertretenen Wählergruppen aus der F3-Partei bzw. der F3-Stadtratsfraktion hervorgegangen sind, wobei die für die Abspaltung maßgeblichen Differenzen allem Anschein nach weniger auf Sachthemen gründeten als auf Personalfragen sowie weiteren lokalen Streitpunkten. Zudem teilen die Gruppierungen – nach Aussage des Vertreters der Beigeladenen zu 2 in der mündlichen Verhandlung – eine konservative Grundhaltung. Gegen eine entsprechende Übereinstimmung spricht jedoch bereits, dass, anders als in dem vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof entschiedenen Fall der Fraktionsbildung von F3 und F14, die vier in der Beigeladenen zu 2 vertretenen Gruppierungen gerade nicht organisatorisch verflochten waren bzw. sind. Zudem ist nach den äußerlich erkennbaren Umständen davon auszugehen, dass die Gründung der Wählergruppierungen F6, F4 und F5 ganz bewusst unter Abgrenzung von der früheren F3-Fraktion erfolgte (vgl. insofern auch den Beschluss des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 19. September 2013 – RN 3 S 13.1463 – juris Rn. 25 im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes, in welchem die Ausschusswirksamkeit der damals neu gegründeten F4-Fraktion bejaht wurde). Eine entsprechende Abgrenzung war auch bei der am 15. März 2020 stattfindenden Kommunalwahl erkennbar. Hier traten die Gruppierungen – wie auch schon bei vorhergehenden Wahlen – mit eigenen Listen sowie eigenen Wahlprogrammen an, zudem stellte die F4 einen eigenen Kandidaten für die Wahl zum Oberbürgermeister und sprach die F6, die keinen eigenen Kandidaten stellte, eine Wahlempfehlung nicht nur für den Kandidaten der F3, sondern auch für den Kandidaten der F9 aus (vgl. \*\*\*\*\*, abgerufen am 29.6.2023). Auch unabhängig von der Kommunalwahl bezeichnete sich etwa die F4 in ihrer Außendarstellung bewusst als „parteiübergreifend, unabhängig, Interessengemeinschaft“ (vgl. \*\*\*\*\*, abgerufen am 29.6.2023), beschrieb die F5 sich selbst als „politisch unabhängige[n] Verein“, der sich besonders für die Belange junger L\*\*\*\*\* einsetze (vgl. \*\*\*\*\*, abgerufen am 29.6.2023), und wurde die F6 in der Presse als die „einzige parteifreie und unabhängige L\*\*\*\*\* Wählervereinigung“ bezeichnet (vgl. \*\*\*\*\*, abgerufen am 29.6.2023). Auch die Beigeladene zu 2 selbst hat – wenn auch nur hilfsweise – in ihren Schriftsätzen sowie in der mündlichen Verhandlung betont, man habe vor der Fraktionsgründung erst bestehende Differenzen überwinden müssen.

- (3) Jedoch ist nach Einbeziehung aller relevanter, äußerlich erkennbarer Umstände davon auszugehen, dass der Fraktionszusammenschluss nicht zum Schein erfolgte, sondern sich die Fraktionsmitglieder der Beigeladenen zu 2 hierbei von ihren bisherigen Positionen und Wählerschaften abgekehrt und sich der neuen, gemeinsamen Gruppierung zugewandt haben.

Zwar stellen der Name der Fraktion, in dem sich die beteiligten Gruppierungen sämtlich wiederfinden, die Tatsache, dass sich die jeweiligen Gruppierungen (jedenfalls zum Zeitpunkt der Fraktionsbildung) nicht aufgelöst haben und die betreffenden Mitglieder dort wohl auch nicht ausgetreten sind, sowie die Gründung unmittelbar nach der Wahl (s. hierzu noch unten) Indizien gegen eine entsprechende Abkehr bzw. Hinwendung dar. Auch inhaltlich war das mit der Gründung vorgestellte 25-Punkte-Programm relativ vage gehalten und wiesen, wie in der Kommunalpolitik jedoch nicht unüblich, die Sachprogramme der einzelnen Gruppierungen auch schon vor dem Zusammenschluss erkennbare Übereinstimmungen auf.

Gegen eine Fraktionsbildung nur zum Schein bzw. zur Erlangung von Ausschusssitzen spricht jedoch bereits, dass auch die Bildung einer vierköpfigen Ausschussgemeinschaft aus F4, F5 und F6 gemäß Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO möglich gewesen wäre. Hierfür wäre eine Änderung des politischen Stärkeverhältnisses nicht nötig gewesen (vgl. Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, 33. EL April 2023, Art. 33 Rn. 12), sodass die betreffenden vier Stadtratsmitglieder sich auf die Arbeit innerhalb einer größeren Fraktion nicht hätten einlassen müssen. Eine solche Ausschussgemeinschaft hätte bei der Besetzung der Zehnerausschüsse ebenfalls berücksichtigt werden müssen und hätte, bei einer Berechnung nach dem Verfahren nach Hare/Niemeyer, einen Sitz in den betreffenden Ausschüssen erlangt. Die F3-Fraktion hätte in diesem Fall zwei Ausschusssitze erlangt, sodass die 14 Mitglieder der Beigeladenen zu 2 im Ergebnis ebenfalls über drei Ausschusssitze, die Klägerin über zwei Sitze verfügt hätte. Zwar ist Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO dahingehend einzuschränken, dass sich nicht Fraktionen und Gruppen, die für sich alleine in den Ausschüssen vertreten sind, mit Einzelgängern und kleineren Gruppen zusammenschließen und sich dadurch eine stärkere Position bei der Sitzverteilung in den Ausschüssen verschaffen dürfen. Vielmehr soll durch die Anerkennung von Ausschussgemeinschaften die Mitarbeit kleiner Gruppen oder Einzelpersonen in den Ausschüssen ermöglicht werden, die nicht schon ohne Zusammenschluss einen Sitz in den Ausschüssen erhalten (vgl. etwa BayVGH, B.v. 28.9.2009 – 4 ZB 09.858 – juris Rn. 5 sowie Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, 33. EL April 2023, Art. 33 Rn. 12). Da die Gruppierungen

der F4, der F5 sowie der F6 jeweils einzeln in den streitgegenständlichen Zehnerausschüssen nach einer Berechnung nach Hare/Niemeyer nicht vertreten gewesen wären, sondern mit ihrer Stärke von zwei Mitgliedern bzw. einem Mitglied hinter den weiteren, jeweils aus drei Mitgliedern bestehenden Ausschussgemeinschaften hätten zurücktreten müssen, wäre dieses einschränkende Kriterium jedoch erfüllt gewesen.

Für eine entsprechende Abkehr und Hinwendung sprechen auch die Ankündigungen der Mitglieder der Beigeladenen zu 2, etwa öffentlich im Rahmen einer Pressekonferenz, gegenüber ihren jeweiligen Gruppierungen, oder im Schreiben an den Oberbürgermeister vom 27. April 2020. Danach sei der Fraktionszusammenschluss bloß der erste Schritt hin zu einer weitergehenden Zusammenarbeit und sei es das Ziel der Fraktionsmitglieder, bei der nächsten Kommunalwahl mit einer gemeinsamen Liste – voraussichtlich, wie der Vertreter der Beigeladenen zu 2 in der mündlichen Verhandlung erläuterte, mit einer F3-Liste – antreten zu wollen. Da für die Beurteilung der Ausschusswirksamkeit der Beigeladenen zu 2 allein das nach außen erkennbare Verhalten der konkreten Mandatsträger maßgeblich ist, kommt es an dieser Stelle auch nicht darauf an, dass die einzelnen Gruppierungen (zunächst) eigenständig weiterbestanden und auch, soweit sie noch bestehen, zukünftig weiterhin mit eigenen Listen antreten können.

Hinzu kommt, dass sich die Vertreter von F3, F4, F5 und F6 vor der Fraktionsgründung, wie von der Beigeladenen zu 2 im Schriftsatz vom 25. Juni 2023 näher erläutert, bei einigen Sachthemen angenähert und auf gemeinsame Positionen verständigt haben. Die Tatsache, dass die einzelnen Gruppierungen sich auch zuvor inhaltlich nahe gestanden haben, kann der Beigeladenen zu 2 hierbei nicht zum Nachteil gereichen. Nachdem für die Gründung der Gruppierungen F4, F5 und F6 in der Vergangenheit Personalfragen und weitere, nicht auf die Sachpolitik bezogene Differenzen mit der F3 maßgeblich waren, erscheint es vielmehr konsequent, im vorliegenden Fall den im Rahmen der Fraktionsbildung stattfindenden Prozess der Zuwendung, der gerade auch durch eine Überwindung dieser Differenzen und durch die Bereitschaft jedes einzelnen Mitglieds zur erneuten Zusammenarbeit geprägt war, als Ganzen in den Blick zu nehmen. Nach dem, wie sich die Fraktionsbildung und -arbeit für das Gericht auch nach der mündlichen Verhandlung darstellt, agierte die Beigeladene zu 2 nach außen hin von Beginn an geschlossen und traten die einzelnen Mitglieder bei der Fraktionsarbeit nicht als Interessensvertreter der Gruppierungen auf, auf deren Listen sie zur Wahl angetreten sind und denen sie ihren Entschluss, nunmehr als gemeinsame Fraktion arbeiten zu wollen, zu Beginn der Wahlperiode (lediglich) mitgeteilt haben.

Schließlich steht auch der Umstand, dass der Zusammenschluss unmittelbar nach – und wohl durchaus auch unter dem Eindruck – der Kommunalwahl stattfand, der Ausschusswirksamkeit nicht entgegen. So führt zwar der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in seinem Beschluss vom 7. Dezember 2020 (4 CE 20.2032 – juris Rn. 37) aus:

„Erfolgt der Zusammenschluss mehrerer Gruppierungen, die auf unterschiedlichen Listen gewählt worden sind, sogleich bei Beginn einer neuen Wahlperiode, so ist das Vorliegen der oben genannten Voraussetzungen, die eine Anerkennung als einheitliche Fraktion bei der Ausschussbesetzung ermöglichen würde, höchst fraglich. Dass Parteien und Wählergruppen, die soeben noch im Wahlkampf miteinander konkurriert haben, sich kurz nach der Wahl von ihren bisherigen Positionen und Wählerschaften abwenden und ein solches Maß an Übereinstimmung entdecken, dass sie im Gemeinderat in einer gemeinsamen Fraktion dauerhaft zusammenarbeiten wollen, dürfte praktisch ausgeschlossen sein. Insoweit steht hier sowohl der Zusammenschluss der Parteien F2 und F11 als auch der Zusammenschluss der F9 mit der F16 und der F17 zu einer für die Ausschussbesetzung maßgeblichen Fraktion infrage.“

Jedoch ist der vorliegende Fall mit der Konstellation, über die der Bayerische Verwaltungsgerichtshof zu entscheiden hatte, bereits nicht vergleichbar. Denn die in der zitierten Entscheidung genannten Parteien konkurrieren auch bundesweit miteinander, und es finden sich in der Entscheidung auch keine positiven Anzeichen für eine Abkehr von bisherigen Positionen oder Wählerschaften. Dahingegen standen sich die Gruppierungen, auf deren Listen die Mitglieder der Beigeladenen zu 2 zur Wahl angetreten sind und die sich jeweils aus der F3 entwickelt haben, auch vor der Wahl bereits nah und sind die unter 2. b) (1) aufgezeigten, in ständiger Rechtsprechung entwickelten Kriterien für die Bildung einer ausschusswirksamen Fraktion bei der Beigeladenen zu 2 erfüllt (s.o.). Darüber hinaus ist auch nicht davon auszugehen, dass der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, der in der zitierten Entscheidung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ebenfalls den oben aufgezeigten Maßstab für die Beurteilung der Ausschusswirksamkeit angewendet und dabei explizit darauf abgestellt hat, dass die Kriterien der Abkehr und Hinwendung auch bei zu Beginn einer neuen Wahlperiode gebildeten Fraktionen gälten (vgl. BayVGH, B.v. 7.12.2020, a.a.O. Rn. 36), mit der zitierten Passage eine Aussage für jegliche bereits kurz nach der Wahl eingegangene Verbindungen treffen wollte.

Nach alledem war die Klage mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen. Die Kosten der Beigeladenen waren nicht gemäß § 162 Abs. 3 VwGO für erstattungsfähig zu erklären, da sich keine der Beigeladenen durch Stellung eines eigenen Antrags einem Kostenrisiko ausgesetzt hat (vgl. § 154 Abs. 3 VwGO) und es somit nicht der Billigkeit entsprach, der unterliegenden Klägerseite die diesbezüglichen Kosten aufzuerlegen. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO, §§ 708 ff. Zivilprozessordnung (ZPO).

## **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zugelassen wird. Der **Antrag auf Zulassung der Berufung** ist innerhalb **eines Monats** nach Zustellung des Urteils **beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg** zu stellen (Hausanschrift: Haidplatz 1, 93047 Regensburg; Postfachanschrift: Postfach 110165, 93014 Regensburg).

Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. **Innerhalb von zwei Monaten** nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist; die **Begründung** ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, **beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof** einzureichen (Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 340148, 80098 München).

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

**Hinweis auf Vertretungszwang:** Vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof müssen sich alle Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Dies gilt bereits für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird, die aber noch beim Verwaltungsgericht vorgenommen werden. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder die anderen in § 67 Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO sowie in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts können sich auch durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; Einzelheiten ergeben sich aus § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO.

\*\*\*\*\*

Vizepräsident

\*\*\*\*\*

Richter am VG

\*\*\*\*\*

Richterin

## **B e s c h l u s s :**

Der Streitwert wird auf 10.000,00 EUR festgesetzt.

## **Gründe:**

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 des Gerichtskostengesetzes (GKG) unter Berücksichtigung von Ziffer 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

## **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten die Beschwerde an den Bayerischen Verwaltungsgewichtshof zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,-- EUR übersteigt, oder wenn die Beschwerde zugelassen wurde.

Die **Beschwerde** ist innerhalb von **sechs Monaten**, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, **beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg** einzulegen (Hausanschrift: Haidplatz 1, 93047 Regensburg; Postfachanschrift: Postfach 110165, 93014 Regensburg). Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde auch noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

\*\*\*\*\*

Vizepräsident

\*\*\*\*\*

Richter am VG

\*\*\*\*\*

Richterin