

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung:

Parteien und Parlamentsrecht

Sascha Wolf¹

Neben den üblichen Streitereien im parlamentarischen Raum beschäftigte die Rechtsprechung im vergangenen Jahr vor allem die Besetzung von Ausschüssen, Gremien und Ausschussvorsitzen. Überwiegend ging es dabei um Verdrängungsmanöver gegenüber AfD-Abgeordneten, die teils in einem starken Spannungsfeld zu den Regeln der spiegelbildlichen Ausschussbesetzung standen.

Das größte mediale Aufsehen erregte insoweit ein Beschluss des **Bundesverfassungsgerichts**², der die Abberufung des Vorsitzenden des Rechtsausschusses betraf. Verfassungsrechtlich ist der Fall interessant, weil die Abberufung eines Ausschussvorsitzenden ein absolutes Novum in der Geschichte des Bundestages darstellte. Im Mittelpunkt der Vorgänge stand der AfD-Abgeordnete Brandner, der im Januar 2018 zum Vorsitzenden des Rechtsausschusses gewählt wurde. Seiner Wahl ging eine Absprache im Ältestenrat voraus, die eine der Fraktionsstärke entsprechende Verteilung der Ausschussvorsitze nach § 12 GOBT sicherstellen sollte. Trotz der Absprache kam es schon damals zu einer auffälligen Zahl von Gegenstimmen und Enthaltungen, die wohl dem aggressiven Kommunikationsverhalten geschuldet war, das Brandner während seiner Zeit im Thüringer Landtag 32 Ordnungsrufe eingebracht hatte.³ Nachdem er seine Provokationsstrategie 2019 in einer Reihe von Tweets fortsetzte, die sich unter anderem auf den Anschlag auf eine Synagoge in Halle bezogen, forderten zunächst der Deutsche Anwaltverein und der Deutsche Juristenbund erfolglos seinen Rücktritt.⁴ Da man sich im Rechtsausschuss nicht sicher war,

ob ein Ausschussvorsitzender auch ohne ausdrückliche normative Grundlage abberufen werden kann, betraute man zunächst den Geschäftsordnungsausschuss mit der Frage,⁵ bevor man Brandner den Ausschussvorsitz entzog. Seitdem wird der Ausschuss von Brandners Stellvertreter, dem CDU-Abgeordneten Hirte kommissarisch geleitet. Der von der AfD-Fraktion gegen die Abberufung Brandners eingereichte Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz blieb ohne Erfolg. Das Gericht hielt eine Beeinträchtigung des „Grundsatzes der Gleichbehandlung von Fraktionen“ und des Grundsatzes „der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung“, insbesondere im Hinblick auf die spiegelbildliche Verteilung der Ausschusssitze nach § 12 GOBT für möglich.⁶ Ob darüber hinaus auch das „Recht auf effektive Opposition“ betroffen sein könnte, wurde zunächst offengelassen. Allerdings erscheine es auch plausibel, dass ein Vorsitzender, der nach § 58 GOBT vom Ausschuss bestimmt werde, von diesem auch ohne ausdrückliche Regelung wieder abberufen werden könne. Offen ließ das Gericht vorerst auch die Frage, ob zur Abberufung aus Gründen des Minderheitenschutzes ein plausibler Grund erforderlich sei.⁷ Der Ausschuss hatte sich insoweit darauf berufen, dass Brandner die Bereitschaft, bzw. die persönliche Befähigung fehle, das Amt mit der dafür erforderlichen Mäßigung auszufüllen.⁸ Letztlich fiel die Abwägung zulasten der AfD-Fraktion aus, weil es ihr möglich sei, einen neuen Ausschussvorsitzenden zu benennen, und die erlittene Beeinträchtigung damit zumindest entscheidend abzuschwächen. Demgegenüber sei es dem Ausschuss nicht zumutbar, bis zum Abschluss des Hauptverfahrens an einen Vorsitzenden gebunden zu sein, der das Vertrauen der Mehrheit offensichtlich nicht mehr besitze.⁹

Größeren Erfolg hatte hingegen die AfD-Fraktion des Thüringer Landtages bezüglich eines Streits um die Besetzung der Parlamentarischen Kontrollkommission (PKK) vor dem **VerfGH Thüringen**¹⁰. Die

¹ Sascha Wolf ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Kunst- und Kulturrecht von Prof. Dr. Sophie Schönberger an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² BVerfG, Beschluss vom 04.05.2020 – 2 BvE 1/20, juris.

³ Vgl. *Heribert Prantl*, Stephan Brandner kann und darf nicht gewählt werden, *Süddeutsche Zeitung* vom 24.01.2018, <https://www.sueddeutsche.de/politik/afd-im-bundestag-stephan-brandner-kann-und-darf-nicht-gewahlt-werden-1.3838731> (abgerufen am 17.03.2021).

⁴ DAV und DJB fordern Brandner-Rücktritt, *Legal Tribune Online*, 1.10.2019, <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/dav-djb-forderung-ruecktritt-stephan-brandner-rechtsausschuss-tweets-anschlag-halle/>, (abgerufen am 17.03.2020).

⁵ Stephan Brandner kann abgewählt werden, *Legal Tribune online*, 07.11.2019, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/go-ausschuss-bundestag-abwahl-rechtsausschuss-vorsitzender-brandner-afd/> (abgerufen am 17.03.2020).

⁶ BVerfG, Beschluss vom 04.05.2020 – 2 BvE 1/20, juris Rn. 29.

⁷ Vgl. zur möglichen Übertragung der von den Landesverfassungsgerichten zur Abberufung von Ausschussmitgliedern und zum Fraktionsausschluss gebildeten Maßstäbe: *Christofer Lenz*, Anmerkung zu BVerfG, Beschluss vom 04.05.2020 – 2 BvE 1/20, *NVwZ* 2020, 1037 (1038).

⁸ BVerfG, Beschluss vom 04.05.2020 – 2 BvE 1/20, juris Rn. 3.

⁹ BVerfG, Beschluss vom 04.05.2020 – 2 BvE 1/20, juris Rn. 36.

¹⁰ VerfGH Thüringen, Beschluss vom 14.10.2020 – 106/20, juris.

Fraktion war wiederholt an der Besetzung der ihr zustehenden Sitze gescheitert, weil die Parlamentsmehrheit sich kategorisch gegen sämtliche ihrer Kandidaten gestellt hatte. Begründet wurde die Ablehnung damit, dass der Thüringer Landesverband der Partei seit 2018 vom Landesverfassungsschutz als Prüffall eingestuft werde und die AfD-Fraktion deshalb nicht an der Kontrolle des Landesverfassungsschutzes mitwirken könne.¹¹ Daraufhin beantragte die AfD-Fraktion beim VerFGH, den Landtag an der Konstituierung der Kontrollkommission zu hindern bis die ihr zustehenden Sitze besetzt seien. Das Gericht gab dem Antrag statt und rekurrierte dabei auf ein Urteil des VerFGH Sachsen¹² aus dem Jahr 1996. Bei der Besetzung der PKK gelte ein aus Art. 59 II der ThürVerf fließendes streng formal zu verstehendes Recht auf Chancengleichheit. Dieses Recht könne nur aus anderen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten wie dem Geheimnisschutz oder zwingender Gründe des Staatswohls eingeschränkt werden.¹³ Die kategorische Ablehnung der Vorschläge einer Partei sei deshalb nur möglich, wenn sie nach Art. 21 II GG als verfassungswidrig zu qualifizieren sei.¹⁴ Dies stehe im Fall der AfD aber gerade noch nicht fest. Daher dürften die Vorschläge der Partei nur wegen der objektiven Ungeeignetheit oder fehlenden Vertrauenswürdigkeit der konkret vorgeschlagenen Personen abgelehnt werden. Diesbezüglich fehle es aber an substantiierten Vorträgen. Ergänzend fügte der VerFGH hinzu, dass die Organtreue dazu verpflichte, geeignete verfahrensmäßige Vorkehrungen zu treffen, mit denen sichergestellt werden könne, dass eine faire Beurteilung der Eignung stattfinde.

Eine besondere Rolle bei der Konkretisierung der Grenze zwischen organisatorischen Freiheiten und gezieltem Missbrauch bei der Ausgestaltung von kommunalen Ausschüssen kam dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu, der über vier Anträge von AfD Abgeordneten zu entscheiden hatte. In allen Fällen hatten die Abgeordneten der AfD keine Ausschusssitze erhalten, weil nach den Kommunalwahlen die Ausschussgrößen verändert oder die Berechnungsverfahren gewechselt wurden.

Im ersten dieser Verfahren beantragte eine Gruppe von vier Stadträten zunächst erfolglos einstweiligen Rechtsschutz vor dem **VG Ansbach**¹⁵. Die Gruppe hatte keinen Sitz in den Ausschüssen erhalten, weil bei einer Ausschussgröße von 14 Sitzen das d'hondtsche Höchstzahlverfahren angewendet wurde, während nach jedem anderen Berechnungsverfahren ein Sitz auf die AfD entfallen wäre. Da die Fraktion der Grünen zudem öffentlich kommuniziert hatte, dass die Kombination bewusst gewählt worden war, um die AfD von der Beteiligung an den Ausschüssen fernzuhalten, beantragten die Abgeordneten einstweiligen Rechtsschutz. Das VG Ansbach wies den Antrag allerdings zurück. Die Wahl des Berechnungsverfahrens liege mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regelung im Ermessen des Stadtrates. Zwar sei bekannt, dass das d'hondtsche Höchstzahlverfahren größere Fraktionen bevorzuge, allerdings würden auch die anderen zur Verfügung stehenden Berechnungsverfahren zu gewissen Verzerrungen führen.¹⁶ Zudem sei nicht erkennbar, dass die Wahl der Ausschussgröße und des Berechnungsverfahrens mit dem alleinigen oder vorrangigen Ziel getroffen wurde die AfD als unerwünschte politische Kraft auszuschalten.¹⁷ Auch die in der Folge eingelegte Beschwerde beim **BayVGH**¹⁸ führte nicht zum unmittelbaren Erfolg. Der BayVGH schloss sich den Ausführungen des VG Ansbach ganz überwiegend an, sah sich aber bezüglich einer von den Antragstellern „nicht ansatzweise thematisierten“ Problemkonstellation zu einer bedeutenden Klarstellung veranlasst: Die AfD-Gruppe hatte auch deswegen keinen Sitz erhalten, weil zwei Sitze an noch kleinere Gruppen vergeben wurden, die sich zu Ausschussgemeinschaften zusammengeschlossen hatten. Bislang war der BayVGH davon ausgegangen, dass Ausschussgemeinschaften auch dann bei der Ausschussbesetzung berücksichtigt werden dürfen, wenn dadurch eine „an sich“, d.h. auch ohne Bildung einer Ausschussgemeinschaft ausschussfähige Gruppe ihren einzigen Sitz verliere. Infolge zwischenzeitlicher Rechtsprechung des BVerwG¹⁹ sah sich der BayVGH

¹¹ VerFGH Thüringen, Beschluss vom 14.10.2020 – 106/20, juris Rn. 16.

¹² VerFGH Sachsen, Urteil vom 26. Januar 1996 – Vf. 15-I-95, juris.

¹³ VerFGH Thüringen, Beschluss vom 14.10.2020 – 106/20, juris Rn. 42.

¹⁴ So bezüglich des parlamentarischen Kontrollgremiums des Bundestages auch schon: *Christoph Schönberger, Sophie Schönberger*, Die AfD im Bundestag, JZ 2018, 105 (109).

¹⁵ VG Ansbach, Beschluss vom 05.06.2020 – AN 4 E 20.00973, juris.

¹⁶ VG Ansbach, Beschluss vom 05.06.2020 – AN 4 E 20.00973, juris Rn. 52 ff.

¹⁷ VG Ansbach, Beschluss vom 05.06.2020 – AN 4 E 20.00973, juris Rn. 59.

¹⁸ VGH Bayern, Beschluss vom 07.08.2020 – 4 CE 20.1442, juris.

¹⁹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 09.12.2009 – 8C 17/08, juris Rn. 25: „Die Zulassung gemeinsamer Wahlvorschläge von Fraktionen in der Gemeindevertretung eröffnet [...] die Möglichkeit, andere Fraktionen, die entsprechend dem Spiegelbildlichkeitsgrundsatz bei der Ausschussbesetzung berücksichtigt werden

zu einer Korrektur gezwungen und stellte klar, entsprechende Konstellationen künftig als Verletzung des Grundsatzes gleicher Repräsentation zu werten. Die Bildung von Ausschussgemeinschaften werde mit dem Ziel ermöglicht, das in Ausschüssen repräsentierte Meinungsspektrum zugunsten des Minderheitenschutzes zu erhöhen. Dieses Ziel werde aber gerade nicht erreicht, wenn eine an sich ausschussfähige Gruppe zugunsten von noch kleineren Gruppen verdrängt werde. Da dieser Umstand mangels eines entsprechenden Vorbringens der Antragsteller zunächst nicht berücksichtigt werden konnte, stellten die Abgeordneten erneut einen Antrag beim **VG Ansbach**²⁰, der nun auch zum Erfolg führte. Die beim **BayVGH**²¹ eingelegte Beschwerde des Stadtrates, die sich vor allem auf die dem zweiten Beschluss des VG Ansbach in Wege stehende Rechtskraft des ersten Beschlusses des BayVGH stützte, scheiterte dagegen. Zwar sei seit dem Zeitpunkt der letzten gerichtlichen Entscheidung tatsächlich keine maßgebliche Änderung der Rechtslage eingetreten, die mit dem Zeitpunkt der letzten gerichtlichen Entscheidung erfolgte Änderung der Rechtslage, sei aber wie eine nachträgliche Änderung zu werten, da die Antragstellerin sie seinerzeit verschuldensfrei nicht geltend machen konnte.²² Zudem wies der Gerichtshof darauf hin, dass eine grundsätzlich zulässige Verkleinerung der Ausschüsse, die zu einer Nichtberücksichtigung sowohl der bislang „an sich“ ausschussfähigen Gruppe der AfD, als auch der von den kleinen Gruppen gebildeten Ausschussgemeinschaften führe, nach dem bisherigen Sachverhaltsverlauf als missbräuchlich zu bewerten sei.

Der erste Beschluss des BayVGH wurde nicht nur in Bayern, sondern auch in Thüringen rezipiert. Hier urteilte das **VG Gera**²³ in einer vergleichbaren Situation, in der die Fraktion der Linkspartei als kleinste „an sich“ ausschussfähige Fraktion ihren einzigen Sitz in den Kreistagsausschüssen an eine von „an sich“ nicht ausschussfähigen Fraktionen gebildete Ausschussgemeinschaft verloren hatte. In Anlehnung an die Rechtsprechungsänderung des BayVGH wurde ein Verstoß gegen den aus § 27 I 3 der Thüringer

Kommunalordnung (ThürKO) fließenden Grundsatz der Spiegelbildlichkeit angenommen.²⁴ Deshalb wurde der Kreistag verpflichtet, entweder die Zahl der Ausschusssitze zu erhöhen oder die Ausschussgemeinschaft nicht zu berücksichtigen, um der Fraktion der Linkspartei einen Sitz zu ermöglichen.²⁵

Um eine weitere Zuspitzung des Missbrauchsvorwurfs ging es in einem Verfahren vor dem **VG Bayreuth**²⁶. Hier hatte der Stadtrat aufgrund von Anträgen der Fraktionen „Junges Bayreuth“ und „Bayreuther Gemeinschaft“ entschieden, für Ausschüsse ab einer Größe von 11 Sitzen künftig das d'hondtsche Höchstzahlverfahren zu nutzen, während für kleinere Ausschüsse weiterhin das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers genutzt werden sollte. Der Wechsel zu d'Hondt in den großen Ausschüssen führte dazu, dass auch dort kein Sitz auf die AfD-Abgeordneten entfiel und war im entsprechenden Antrag der Bayreuther Gemeinschaft auch mit diesem Effekt begründet worden.²⁷ Da es allen anderen Gruppen außer der AfD gelang, Ausschussgemeinschaften zu bilden, blieb sie die einzige Gruppe, die nicht an Ausschüssen beteiligt wurde. Auch hier betonte das Gericht, dass die Wahl der Ausschussgröße und des Berechnungsverfahrens grundsätzlich im Ermessen des Stadtrates liege. Als problematisch erscheine aber, dass die Wahl des Berechnungsverfahrens zum „Spielball politischer Einflussnahme“ werden könne, wenn die Möglichkeit der Anwendung verschiedener Berechnungsverfahren mit jeweils unterschiedlichen Vor- und Nachteilen bestehe.²⁸ Deshalb sei grundsätzlich ein Verfahren für alle Ausschüsse zu wählen und eine Differenzierung nur bei Vorliegen eines sachlichen Grundes möglich. Ein solcher sei im vorliegenden Fall aber nicht ohne weiteres erkennbar. Vielmehr müsse bei summarischer Prüfung der Gesamtumstände davon ausgegangen werden, dass die Differenzierung gezielt zulasten der AfD-Stadträte vorgenommen wurde und damit missbräuchlich sei. Gegen die vom VG Bayreuth getroffene Anordnung

müssten, hiervon auszuschließen. Darin liegt eine Beeinträchtigung der im Grundsatz gleicher Repräsentation zum Ausdruck kommenden Erfolgswertgleichheit der kommunalen Wählerstimmen [...]“.

²⁰ VG Ansbach, Beschluss vom 25.09.2020 – AN 4 E 20.01670, juris.

²¹ VGH Bayern, Beschluss vom 26.10.2020 – 4 CE 20.2238, juris.

²² VGH Bayern, Beschluss vom 26.10.2020 – 4 CE 20.2238, juris Rn. 19.

²³ VG Gera, Urteil vom 30.09.2020 – 2 K 468/20 Ge, juris.

²⁴ VG Gera, Urteil vom 30.09.2020 – 2 K 468/20 Ge, juris Rn. 45 ff.

²⁵ VG Gera, Urteil vom 30.09.2020 – 2 K 468/20 Ge, juris Rn. 47 ff.

²⁶ VG Bayreuth, Beschluss vom 27.08.2020 – B 9 E 20.658, juris.

²⁷ Vgl. insoweit: VG Bayreuth, Beschluss vom 27.08.2020 – B 9 E 20.658, juris Rn. 12 ff.: zur Begründung des Antrags der Bayreuther Gemeinschaft, der aber zunächst für alle Ausschüsse die Nutzung des Verfahren nach d'Hondt herbeiführen sollte. Erst durch den Antrag der Fraktion Junges Bayreuth (Rn. 22 ff.) kam es zur Nutzung unterschiedlicher Berechnungsverfahren.

²⁸ VG Bayreuth, Beschluss vom 27.08.2020 – B 9 E 20.658, juris Rn. 94.

legte der Stadtrat erfolgreich Beschwerde vor dem **BayVGH**²⁹ ein. Der BayVGH bestätigte zwar zunächst die Maßstabsbildung des VG Bayreuth und berücksichtigte dabei auch, dass die h.M. im Schrifttum die Wahl zweier verschiedener Verfahren grundsätzlich für rechtswidrig hält.³⁰ Bei der Subsumtion des konkreten Falles, kam der VGH allerdings zu dem Ergebnis, dass ein sachlicher Grund für die Differenzierung vorliege. Kritikwürdig ist insoweit, dass nicht deutlich wird, worin dieser Grund genau liegen soll. Das genannte Argument, dass sich eine umfassende Repräsentanz der kleinen Stadtratsgruppen in den kleinen Ausschüssen über d'Hondt nicht herstellen lasse, kann für sich genommen zwar ebenso überzeugen, wie das Argument, dass in den großen Ausschüssen wegen der großen Sitzzahl auch trotz d'Hondt eine ausreichende Repräsentanz kleiner Gruppen gesichert werden könne. Beide Argumente liefern aber keinen sachlichen Grund dafür, warum nicht für große und kleine Ausschüsse das minderheitenfreundliche(re) Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers angewendet werden kann. Genau hierfür müsste aber, jedenfalls nach der Maßstabsbildung des VG Bayreuth, ein sachlicher Grund genannt werden. Möglicherweise wird der VGH seine Ausführungen im Hauptsacheverfahren insoweit erweitern. Andernfalls müsste der Beschluss so verstanden werden, als sei die Wahl verschiedener Berechnungsverfahren grundsätzlich zulässig, wenn die verschiedenen Ausschüsse unterschiedliche Größen haben.

Der Vorwurf der missbräuchlichen Anwendung des d'hondtschen Höchstzahlverfahrens bildete auch den Gegenstand eines zweiten Verfahrens vor dem **VG Bayreuth**³¹. Hier rügten zwei AfD-Stadtratsabgeordnete, dass der Stadtrat nur deshalb von dem in der Vergangenheit genutzten Berechnungsverfahren nach Hare-Niemeyer abgerückt sei, weil ansonsten ein Ausschusssitz auf die AfD entfallen wäre. Dies ergebe sich insbesondere aus einem Interview, in dem der Fraktionsvorsitzende der SPD offenlegte, dass die Fraktionschefs sich bezüglich des Verfahrens abgesprochen hatten, um die AfD auszusperrten. Das VG gab dem Antrag statt. Zur Begründung führte es aus, dass zwar den neun Abgeordneten der CSU-Fraktion, die für die neue Geschäftsordnung stimmten, keine Missbrauchsabsicht zulasten der AfD unterstellt werden könne, da die Fraktion da-

durch den sonst der AfD zugefallenen Sitz erhielt. Bei den anderen Abgeordneten seien aber neben der Benachteiligung der AfD keine entsprechenden eigennützige Ziele zu erkennen. Diesen Beschluss griff der Stadtrat mit einer Beschwerde vor dem **BayVGH**³² erfolgreich an. Bezüglich der Feststellung von Missbrauchsabsicht stellte der Verwaltungsgerichtshof klar, dass nicht auf Einzelabsichten, sondern auf die Stadtratsmehrheit abzustellen sei.³³ Dieser fehle es aber an der Missbrauchsabsicht. Neben den Mitgliedern der CSU-Fraktion fehle jedenfalls auch dem im Stadtrat stimmberechtigten Oberbürgermeister der CSU und einem Stadratsmitglied, das über den Wahlvorschlag der CSU gewählt wurde, der CSU-Fraktion aber nicht beigetreten war, die Missbrauchsabsicht. Zudem hätten drei Stadtratsmitglieder der SPD eidesstattliche Erklärungen vorgelegt, nach denen sie für das d'hondtsche Verfahren gestimmt hätten, um die bestmögliche Spiegelbildlichkeit der Ausschüsse zu gewährleisten.³⁴

In der Gesamtbetrachtung der vier geschilderten Beschlüsse des BayVGH zeigt sich, dass den Stadträten bei der Ausschussbildung weite Spielräume zukommen, die sich in der Praxis auch gezielt gegen einzelne Parteien nutzen lassen. Dass bei der Prüfung der Missbrauchsabsicht auf die Stadtratsmehrheit abgestellt wird, erscheint durchaus überzeugend. Andernfalls könnten Minderheiten gezielt verhindern, dass es zu einer wirksamen Ausschussbildung kommt. Dass klare Äußerungen missbräuchlicher Motive durch einzelne Abgeordnete aber völlig unreglementiert bleiben, kann man aus neutraler Perspektive durchaus für bedenklich halten. Jedenfalls solange die Verfassungswidrigkeit der betroffenen Partei nicht gerichtlich festgestellt wurde. Dem von der AfD gerne inszenierten Opfermythos dürften entsprechende Äußerungen jedenfalls eher zu- als abträglich sein.

Während in Bayern vor allem um die erstmalige Besetzung der Ausschüsse nach den Kommunalwahlen gestritten wurde, hatte das **VG Bremen**³⁵ über eine Anpassung während der laufenden Wahlperiode zu entscheiden. In einem Bremer Stadteilbeirat war es zur Neubesetzung eines Ausschusses gekommen, weil einer der beiden AfD-Beiräte (scheinbar) die AfD-Fraktion verlassen hatte. Anders als bei der ursprünglichen Ausschussbesetzung wurde bei der Neubeset-

²⁹ VGH Bayern, Beschluss vom 07.12.2020 – 4 CE 20.2032, juris.

³⁰ VGH Bayern, Beschluss vom 07.12.2020 – 4 CE 20.2032, juris Rn. 24.

³¹ VG Bayreuth, Beschluss vom 15.09.2020 – B 9 E 20.668, juris.

³² VGH Bayern, Beschluss vom 15.12.2020 – 4 CE 20.2166, juris.

³³ VGH Bayern, Beschluss vom 15.12.2020 – 4 CE 20.2166, juris Rn. 27.

³⁴ VGH Bayern, Beschluss vom 15.12.2020 – 4 CE 20.2166, juris Rn. 30.

³⁵ VG Bremen, Beschluss vom 05.03.2020 – 1 V 2549/19, juris.

zung allerdings nicht mehr geschlossen, sondern einzeln über die von den Fraktionen vorgeschlagenen Kandidaten abgestimmt. Weil die Beirätin der AfD auch in drei Wahlgängen keine ausreichende Stimmenmehrheit erreichen konnte, blieb die Fraktion ohne Vertreterin im Ausschuss. Ihrem Antrag, den Beirat darauf zu verpflichten, die Ausschüsse unter Berücksichtigung der AfD neu zu besetzen, wurde stattgegeben. Die dagegen gerichtete Beschwerde vor dem **OVG Bremen**³⁶ stützte sich im Wesentlichen darauf, dass die Verpflichtung der Beiratsmitglieder zur Wahl eines Beirates der AfD gegen den in § 18 I des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter (Brem-OBG) verankerten Grundsatz des freien Mandats verstoße. Das OVG stellte insoweit klar, dass die Berufung auf das freie Mandat nur im Rahmen der gesetzlichen Grenzen möglich sei.³⁷ Diese seien bei der Neubesetzung aber überschritten worden, da § 23 BremOBG, anders als vom Beirat vorgetragen, keine Einzelabstimmung über die Mitglieder eines Ausschusses erlaube.³⁸ Sofern die Beiräte der AfD sich auf einen Vorschlag einigen würden, könne über diesen nur als Bestandteil des gesamten Wahlvorschlags für den Ausschuss abgestimmt werden.

Über den möglichen Anspruch einer Fraktion auf Neuzuteilung eines Ausschusssitzes hatte das **VG Aachen**³⁹ zu entscheiden. Die Ratsfraktion der Unabhängigen demokratischen Bürger Inden (UdB) hatte erfolglos einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz gestellt, nachdem 2019 ein Ratsmitglied aus der CDU-Fraktion ausgetreten war. Da sich 2016 auch schon ein zuvor fraktionsloses Ratsmitglied der UdB-Fraktion angeschlossen hatte, forderte die Fraktion nun die Zuerkennung eines weiteren Ausschusssitzes zulasten der CDU. Das Gericht erkannte an, dass der UdB-Fraktion bei einer Neubesetzung nun eigentlich ein Ausschusssitz mehr und der CDU-Fraktion ein Ausschusssitz weniger zustehen würde.⁴⁰ Da es dadurch aber nicht zu einer wesentlichen Änderung des Kräfteverhältnisses im Stadtrat gekommen sei, folge aus dem Gebot der Spiegelbildlichkeit allerdings kein Anspruch der Fraktion auf Neuzuteilung des streitigen Ausschusssitzes.⁴¹

³⁶ OVG Bremen, Beschluss vom 03.06.2020 – 1 B 79/20, juris.

³⁷ OVG Bremen, Beschluss vom 03.06.2020 – 1 B 79/20, juris Rn. 9.

³⁸ OVG Bremen, Beschluss vom 03.06.2020 – 1 B 79/20, juris Rn. 12 ff.

³⁹ VG Aachen, Beschluss vom 17.01.2020 – 7 L 1456/19, juris.

⁴⁰ VG Aachen, Beschluss vom 17.01.2020 – 7 L 1456/19, juris Rn. 35.

⁴¹ VG Aachen, Beschluss vom 17.01.2020 – 7 L 1456/19, juris Rn. 46 ff.

Über die Rechtmäßigkeit der Neubesetzung eines Ausschusses wurde auch vor dem **VG Magdeburg**⁴² verhandelt. Der Kreistag hatte auf Wunsch einer Fraktion festgestellt, dass der Sitz des Antragstellers, der zuvor aus der Fraktion ausgetreten war, künftig von einem anderen Mitglied der Fraktion besetzt werde. Der Antragsteller wollte seinen Sitz allerdings auch nach dem Fraktionsaustritt behalten und berief sich deshalb auf das Fehlen einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage für die Neubesetzung einzelner Ausschusssitze. Das VG entschied, dass der auf die Bildung des gesamten Ausschusses bezogene § 47 I, III des Kommunalverfassungsgesetzes (KVG LSA) über seinen Wortlaut hinaus auch die Feststellung des Austausches eines einzelnen Abgeordneten zulasse. Das Benennungsrecht der Fraktionen diene dazu, Interessenvertreter der Fraktion in die Ausschüsse zu entsenden, um deren Stärkeverhältnis im Rat abzubilden. Im Umkehrschluss müsse es den Fraktionen deshalb auch möglich sein, Vertreter wieder abzurufen, wenn sie das Interesse der Fraktion nicht mehr vertreten. Voraussetzungen für eine entsprechende Feststellungsbeschlussfassung des Kreistages sei das entsprechende Begehren einer Fraktion und die materielle Übereinstimmung der Neubesetzung mit dem Stärkeverhältnis der Fraktionen. Ob im Innenverhältnis zwischen Fraktion und Abgeordnetem ein wichtiger Grund für die Neubesetzung vorliege, dürfe dagegen vom Kreistag nicht geprüft werden.

Das Innenverhältnis zwischen Fraktion und Abgeordnetem stand dagegen im Zentrum eines etwas skurril anmutenden Organstreitverfahrens vor dem **VerfGH Baden-Württemberg**⁴³. Gerichtlich geklärt werden sollte, jedenfalls nach dem Willen der Beteiligten, ob der Abgeordnete Martin Gedeon trotz seines vermeintlichen Rücktritts Mitglied der Landtagsfraktion der AfD geblieben war. Gedeon, der bis zu seinem Parteiausschluss im März 2020 Mitglied der AfD war, gehörte seit der Landtagswahl im März 2016 zunächst unstrittig der Fraktion der AfD an. Infolge öffentlicher Diskussionen um wiederholte antisemitische Äußerungen⁴⁴ erklärte er allerdings schon fünf Monate später seinen „Rücktritt aus der Fraktion“.⁴⁵ Dass es sich seinerzeit wirklich um einen Rücktritt gehandelt habe, bestritt er dann aber

⁴² VG Magdeburg, Beschluss vom 28.07.2020 – 9 B 165/20, juris.

⁴³ VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.04.2020 – 1 GR 84/19, juris.

⁴⁴ Vgl. *Justus Bender, Rüdiger Soldt*, Im Eiferer-Modus gegen Juden, F.A.Z. vom 04.06.2016, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/antisemitische-thesen-von-afd-abgeordneten-gedeon-14268327-p2.html> (abgerufen am 18.03.2021).

2019. Intern sei kein Rücktritt, sondern ein „Ruhelassen“ seiner Fraktionsmitgliedschaft vereinbart worden. Die Fraktion weigerte sich zunächst, Stellung zu beziehen, weil eine gerichtliche Klärung der Frage abgewartet werden sollte. Daraufhin stellte Gedeon im Dezember 2019 zunächst einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz, der ihm die Wiederaufnahme der Fraktionsarbeit ermöglichen sollte. Der VerfGH lehnte den Antrag ab, da der im Hauptsacheverfahren zu führende Organstreit derzeit mangels Streitgegenstands und Rechtsschutzbedürfnisses offensichtlich unzulässig sei. Die Fraktion habe bislang weder eine verbindliche Aussage zur Fraktionsmitgliedschaft von Gedeon getroffen, noch habe dieser sie weiter dazu aufgefordert. Zudem wies das Gericht darauf hin, dass der Antrag an nicht unerheblichen Substantiierungsmängeln leide, weil es an Ausführungen zu der im Innenverhältnis getroffenen Absprache fehle. Über den von Gedeon eingelegten Widerspruch musste dann nicht mehr entschieden werden, weil kurze Zeit später auch das Hauptsacheverfahren für unzulässig erklärt wurde.⁴⁵ Zwar habe die Fraktion mittlerweile bekräftigt, dass Gedeon ihrer Auffassung nach kein Fraktionsmitglied mehr sei, was zum Vorliegen eines tauglichen Antragsgegenstandes führe. Gedeon habe seine Substantiierungspflichten in Bezug auf die getroffene Absprache aber auch weiterhin nicht erfüllt. Was seinerzeit tatsächlich vereinbart wurde, bleibt also auch weiterhin im Dunklen. Die Fraktion hatte zwischenzeitlich beschlossen, ein Gutachten in Auftrag zu geben, das klären sollte, ob die „Vereinbarung aus 2016 nach §§ 653 ff. BGB Rechtskraft entfaltet“.⁴⁶ Die §§ 653 ff. BGB regeln die stillschweigende Vereinbarung eines Maklerlohnes.

An Begründungserfordernissen scheiterte auch der Antrag einer fraktionslosen Abgeordneten vor dem **VerfGH Rheinland-Pfalz**⁴⁸. Die Antragstellerin, die aus der Fraktion der AfD ausgetreten war, hatte gegenüber dem Landtag die Anerkennung einer Gruppe beantragt, die sie mit einer weiteren fraktionslosen Abgeordneten gebildet hatte. Der Landtag lehnte die Anerkennung durch Beschluss ab, weil keine rechtliche Grundlage für die Bildung von Gruppen erkennbar sei. Daraufhin erhob die Abgeordnete „Be-

schwerde“ gegen den ablehnenden Beschluss. Das Gericht erklärte den Antrag für unzulässig, weil er den „jedenfalls rudimentäre(n) Begründungspflichten“ aus § 23 I VerfGHG nicht genüge.⁴⁹ Der Antragsgegenstand sei zwar trotz Fehlens eines konkreten Antrags noch bestimmbar, es bleibe aber unklar, welche Rechte die Antragstellerin als verletzt ansehe. Insbesondere sei nicht erkennbar, ob es der Antragstellerin um ihre eigenen Abgeordnetenrechte ginge oder um eine Prozessstandschaft für die Rechte der vom Landtag nicht anerkannten Gruppe.⁵⁰

Dagegen genügte der später von einer FDP-Landtagsabgeordneten beim **VerfGH Rheinland-Pfalz**⁵¹ eingereichte Antrag den Begründungsanforderungen des Organstreitverfahrens und ermöglichte dem Gerichtshof erneut die Erörterung seiner bereits im Vorjahr⁵² konkretisierten Auffassung zum gerichtlichen Prüfungsumfang bei Fraktionsausschlüssen. Zwischen der FDP-Fraktion und der Antragstellerin war es zu einem schwerwiegenden Streit gekommen, der zum Ausschluss der Abgeordneten führte. Die Abgeordnete beantragte daraufhin die Feststellung, dass das Ausschlussverfahren in formeller und materieller Hinsicht mangelhaft gewesen sei und ihre Rechte aus Art 79 II, 85a I 1 LV Rheinland-Pfalz verletzt. Der VerfGH erklärte den Antrag für zulässig, aber unbegründet. Die formellen Anforderungen, wie die Abhaltung einer Fraktionsversammlung, die Möglichkeit zur Stellungnahme mit ausreichender Vorbereitungszeit und die Einhaltung eines ausreichenden Quorums⁵³, unterlägen zwar der vollständigen gerichtlichen Kontrolle, seien aber eingehalten worden. Dagegen dürfe die Annahme eines „wichtigen Grundes“ als materieller Voraussetzung lediglich einer Willkürkontrolle unterzogen werden, weil es dabei letztlich um eine politische Entscheidung gehe, die weitestgehend der Fraktionsautonomie unterfalle. Zu prüfen sei insoweit, ob der Entscheidung ein evident unzutreffender Sachverhalt zugrunde gelegt wurde und ob die Bewertung des Sachverhalts

⁴⁵ VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.04.2020 – 1 GR 84/19, juris Rn. 4.

⁴⁶ VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.04.2020 – 1 GR 84/19, juris Rn. 34.

⁴⁷ VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.04.2020 – 1 GR 84/19, juris Rn. 7.

⁴⁸ VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 27.07.2020 – O 24/20, juris.

⁴⁹ VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 27.07.2020 – O 24/20, juris. Rn. 18.

⁵⁰ VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 27.07.2020 – O 24/20, juris. Rn. 26.

⁵¹ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 30.10.2020 – VGH O 2/20, juris.

⁵² Vgl. dazu: *Jasper Prigge*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Parteien und Parlamentsrecht, in: MIP 2020, 80 (80).

⁵³ Die Frage, ob insoweit eine Zweidrittelmehrheit erforderlich sei oder eine einfache Mehrheit ausreichen könne, lies das Gericht erneut ausdrücklich offen (vgl. schon: VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 29.01.2019 – VGH O 18/18, juris Rn. 33).

durch evident sachfremde Erwägungen geleitet werde. Beides treffe aber im vorliegenden Fall nicht zu.

Gleich über ein ganzes Bündel von Rechten fraktionsloser Abgeordneter hatte der **VerfGH Berlin**⁵⁴ zu entscheiden. Der Antragsteller hatte im Wege des Eilrechtsschutzes beantragt, die Verletzung der parlamentarischen Minderheitenrechte und des Gleichheitssatzes im Hinblick auf verschiedenste Regelungen der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses (GO Abghs) und des Landesabgeordnetengesetzes (LAbgG) festzustellen.⁵⁵ Erfolg hatte der Antrag allerdings nur bezüglich § 64 II 1 GO Abghs, der eine ausnahmslose Beschränkung der Redezeit fraktionsloser Abgeordneter auf drei Minuten vorsieht. Bei der Festsetzung der Redezeit müsse praktische Konkordanz zwischen der Mandatsausübung des einzelnen Abgeordneten und der Handlungsfähigkeit des Parlaments hergestellt werden. Dieser Anforderung genüge die Regelung nicht, da sie insbesondere bei komplexen Themen nicht gewährleisten könne, dass die Position des Redners deutlich gemacht und von anderen vertretenen Positionen abgegrenzt werden könne.⁵⁶ Weitere das Rederecht betreffende Regelungen zu Fragestunden, aktuellen Stunden und Zwischenbemerkungen wurden dagegen für verfassungsgemäß erklärt. Die Verfassungsmäßigkeit der verhältnismäßig besseren Finanzierung fraktionsangehöriger Abgeordneter durch die Fraktionsfinanzierung wurde auf funktionaler Ebene mit den „Koordinierungs- und Steuerungsleistungen“ erklärt, die Fraktionen zu erbringen hätten.⁵⁷

Bezüglich des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen führten im vergangenen Jahr coronabedingte Absagen zu Streitfällen. In Baden-Württemberg scheiterte die AfD-Fraktion des Bundestages innerhalb von vier Tagen mit gleich drei Anträgen auf einstweiligen Rechtsschutz. Sowohl in Brühl als auch in Ludwigsburg waren öffentliche Einrichtungen zur Durchführung von „Bürgerdialogen“ angemietet worden, deren Durchführung aber aufgrund der steigenden Corona-Fallzahlen kurzfristig untersagt wurde. Im ersten Verfahren scheiterte die Frak-

tion beim **VG Stuttgart**⁵⁸ bezüglich der Nutzung der Halle in Ludwigsburg. Auf zivilrechtlicher Ebene habe nach Meinung des Gerichts zwar ein Nutzungsanspruch bestanden, dieser sei aber durch Ausübung eines vertraglichen Rücktrittsrechts untergegangen. Ein öffentlich-rechtlicher Nutzungsanspruch für die Fraktion lasse sich nicht wie von der Antragstellerin geltend gemacht aus § 5 I 1 PartG ableiten, weil dieser nur für Parteien gelte. Auch eine Berufung auf Art. 3 I GG in Verbindung mit der bisherigen Vergabepaxis erscheine problematisch, da die Fraktion als Untergliederung des Parlaments in der staatlichen Sphäre zu verorten und damit vermutlich nicht grundrechtsfähig sei.⁵⁹ In Frage komme allein ein Anspruch auf willkürfreie Entscheidung nach Art. 20 III GG, der aber erfüllt worden sei, weil die Stadt sich bezüglich der veränderten Vergabepaxis auf einen sachlichen Grund berufen könne.⁶⁰ Die Absage sämtlicher Veranstaltungen in der Einrichtung diene vor dem Hintergrund der steigenden Fallzahlen dem Schutz von Art. 2 II 2 GG. Der zwei Tage später beim **VG Karlsruhe**⁶¹ gestellte Antrag bezüglich der Halle in Brühl wurde bereits als unzulässig abgewiesen. Die Fraktion könne als Antragstellerin kein Rechtsschutzbedürfnis vorweisen, weil sie selbst noch gar keinen Nutzungsanspruch gegenüber der Beklagten geltend gemacht habe. Zur Begründung wurde angeführt, dass nach der Vertragsauslegung des Gerichts die Landesgruppe Baden-Württemberg den Überlassungsvertrag abgeschlossen habe, während die Bundestagsfraktion im Vertrag lediglich mitgenannt worden sei.⁶² Ergänzend wurde darauf hingewiesen, dass für die Fraktion selbst dann kein Nutzungsanspruch bestehe, wenn sie selbst Vertragspartnerin geworden sei. Der zivilrechtliche Anspruch sei entweder aufgrund eines vertraglichen Kündigungsrechts oder aufgrund einer wirksamen Berufung auf § 314 BGB entfallen. Bezüglich der öffentlich-rechtlichen Anspruchsgrundlagen lief die Bewertung parallel zum Beschluss des VG Stuttgart. Auch die vor dem **VGH Baden-Württemberg**⁶³ erhobene Beschwerde brachte der Fraktion keinen Erfolg. Der VGH bestätigte die Ver-

⁵⁴ VerfGH Berlin, Beschluss vom 16.12.2020 – 151/20, juris.

⁵⁵ VerfGH Berlin, Beschluss vom 16.12.2020 – 151/20, juris Rn. 9 ff.: Der Antrag bezog sich auf die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der §§ 51 Abs. 3, 52, 63 Abs. 3 Satz 3 und Abs. 9, 64 Abs. 2 Satz 1 GO Abghs; des § 7 Abs. 1 Satz 3 LAbgG und der finanziellen Besserstellung fraktionsangehöriger Abgeordneter durch die Fraktionsfinanzierung.

⁵⁶ VerfGH Berlin, Beschluss vom 16.12.2020 – 151/20, juris Rn. 30.

⁵⁷ VerfGH Berlin, Beschluss vom 16.12.2020 – 151/20, juris Rn. 36.

⁵⁸ VG Stuttgart, Beschluss vom 10.11.2020 – 7 K 5431/20, juris.

⁵⁹ VG Stuttgart, Beschluss vom 10.11.2020 – 7 K 5431/20, juris Rn. 33.

⁶⁰ VG Stuttgart, Beschluss vom 10.11.2020 – 7 K 5431/20, juris Rn. 38.

⁶¹ VG Karlsruhe, Beschluss vom 12.11.2020 – 10 K 4564/20, juris.

⁶² VG Karlsruhe, Beschluss vom 12.11.2020 – 10 K 4564/20, juris Rn. 4.

⁶³ VGH Mannheim Beschluss vom 13.11.2020 – 1 S 3599/20, BeckRS 2020, 34332.

tragsauslegung des VG Stuttgart und wies zudem den Einwand zurück, dass eine Landesgruppe mangels Rechtspersönlichkeit nicht als Vertragspartner in Betracht komme. Die Landesgruppe sei eine von den Abgeordneten gegründete GbR (§§ 705 ff. BGB) und damit rechtsfähig.

Erfolgreich war dagegen ein Antrag der AfD-Fraktion Lühe vor dem **VG Stade**⁶⁴ in Niedersachsen, der nicht im Kontext coronabedingter Absagen angesiedelt war. Die Fraktion hatte die Überlassung einer öffentlichen Einrichtung der Gemeinde Gründelich zur Durchführung einer politischen Veranstaltung beantragt und war mit der Begründung abgewiesen worden, dass es bei Veranstaltungen der Fraktion schon in der Vergangenheit zu „Schmierereien“ am Gebäude durch Dritte gekommen sei. Im Falle der Durchführung der Veranstaltung sei mit weiteren „Anschlägen“ der Antifaschistischen Aktion auf das Gebäude zu rechnen. Das Gericht ging wie schon das VG Stuttgart⁶⁵ davon aus, dass der Fraktion zwar nicht aufgrund von Art. 3 I GG, dafür aber aufgrund des staatlichen Willkürverbots (Art. 20 III GG) in Verbindung mit dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung ein Nutzungsanspruch zustehe. Die Einrichtung sei in der Vergangenheit Parteien und Fraktionen für politische Veranstaltungen zur Verfügung gestellt worden.⁶⁶ Eine Abweichung von dieser Praxis lasse sich durch das Vorbringen der Gemeinde sachlich nicht begründen. Die Benutzung könne im Falle einer erwarteten Schädigung durch Dritte nämlich nur dann verweigert werden, wenn eine ernsthafte Gefahr drohe und Schäden nicht auf andere Weise abgewendet werden könnten.⁶⁷ Beides sei im vorliegenden Fall aber nicht ersichtlich. Das Gericht orientierte sich insoweit in überzeugender Weise an einer Entscheidung des BVerwG aus dem Jahr 1969, in der ein Betreiber einer öffentlichen Stadthalle verpflichtet wurde, eine NPD-Veranstaltung zuzulassen, obwohl mit Steinwürfen auf die verglaste Front der Halle zu rechnen war.⁶⁸ Die Interessenlage gleicht insoweit der anerkannten Konstellation des polizeilichen Notstandes, in der ebenfalls nur dann gegen Nichtstörer vorgegangen werden darf, wenn eine anderweitige Beseitigung der Gefahr nicht möglich oder zumutbar ist. Dass der Staat auch bei der Vergabe öffentlicher Einrichtungen grundsätzlich ver-

pflichtet ist, die Ausübung von verfassungsmäßigen Rechten gegenüber Störern zu verteidigen, erscheint durchaus überzeugend.⁶⁹

In einem gewissen Widerspruch zu den vier zuvor besprochenen Entscheidungen setzte sich das **VG Trier**⁷⁰ bei der Überprüfung der Trierer Stadtratswahl. Die Klage eines Wahlberechtigten, mit der unter anderem auch die Verletzung von Neutralitätspflichten durch die Stadtratsfraktionen gerügt wurde, hatte keinen Erfolg. Anlass der Klage war, dass sich Kandidaten im Vorfeld der Wahl in der aus öffentlichen Mitteln finanzierten „Rathauszeitung“ öffentlich äußern durften. Das VG bewertete die in der Rubrik „Meinung der Fraktionen“ abgedruckten Äußerungen allerdings nicht als widerrechtliche Beeinflussung des Wahlkampfs. Die Fraktionen als Urheber der betreffenden Inhalte unterlägen „im Gegensatz zu staatlichen Stellen“ bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit keinem Neutralitätsgebot.⁷¹ In den zuvor geschilderten Beschlüssen waren Fraktionen, als Untergliederungen staatlicher Organe stets in der „staatlichen Sphäre“ verortet worden, was zur Infragestellung ihrer Grundrechtsfähigkeit führte.⁷² Schon 2018 hatte das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass Fraktionen als „Teile der Gemeindevertretung [...] zu den kommunalen Organen“ gehören und deshalb nicht grundrechtsfähig seien.⁷³ Allerdings hatte das VG Trier auch nicht über die Grundrechtsfähigkeit, sondern über die Bindung an Neutralitätspflichten zu entscheiden. Dieser Widerspruch ließe sich auflösen, wenn sich die Notwendigkeit einer funktionalen Unterscheidung bezüglich der Zuordnung begründen ließe, je nachdem ob es um Neutralitätspflichten oder Grundrechte geht. Allerdings gelangte auch das VG Trier nicht zu dem Ergebnis, das die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen völlig unreglementiert sei, da (anders als im grundrechtlich geschützten Bereich) auf gezielte Werbung für die Partei und deren Personal verzichtet werden müsse. Näher läge es daher, die Fraktio-

⁶⁴ VG Stade, Beschluss vom 02.09.2020 – 1 B 1322/20.

⁶⁵ VG Stuttgart, Beschluss vom 10.11.2020 – 7 K 5431/20, juris Rn. 33.

⁶⁶ VG Stade, Beschluss vom 02.09.2020 – 1 B 1322/20. Rn. 22.

⁶⁷ VG Stade, Beschluss vom 02.09.2020 – 1 B 1322/20. Rn. 24.

⁶⁸ BVerwG, Urteil vom 26.06.1969 – VII C 56.68, BeckRS 30439797.

⁶⁹ Vgl. dazu: *Sascha Wolf*, Staatsferner Rundfunk trotz staatlicher Stiftungsarbeit? Die Dessauer Bauhausbühne als Schauplatz eines strukturellen Verfassungskonflikt, DÖV 2018, 821 (829 f.).

⁷⁰ VG Trier, Urteil vom 07.07.2020 – 7K 4562/19.TR, juris.

⁷¹ VG Trier, Urteil vom 07.07.2020 – 7K 4562/19.TR, juris Rn. 70.

⁷² So deutlich: VG Stuttgart, Beschluss vom 10.11.2020 – 7 K 5431/20, juris Rn. 33; VG Karlsruhe, Beschluss vom 12.11.2020 - 10 K 4564/20, juris Rn. 9; VG Stade, Beschluss vom 02.09.2020 – 1 B 1322/20 Rn. 18; zurückhaltender: VGH Mannheim Beschluss vom 13.11.2020 – 1 S 3599/20, BeckRS 2020, 34332 Rn. 10.

⁷³ BVerwG, Urteil vom 27. Juni 2018 - 10 CN 1/17, juris Rn. 34.

nen auch insoweit der staatlichen Sphäre zuzurechnen, die eben grundsätzlich an gewisse Neutralitätspflichten gebunden ist. Nach der Rechtsprechung des BVerfG müsste dann anhand der Funktion der Fraktionen bestimmt werden, welche Intensität und welchen Inhalt diese Pflichten besitzen. Hier könnte dann der eigentliche Kern der Argumentation des VG Trier zum Tragen kommen: Ein mittelbarer Werbeeffekt für Parteien durch die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen liege „aufgrund der Überschneidung des Personals und der politischen Standpunkte von Fraktion und Partei in der Natur der Sache“ und sei hinzunehmen.⁷⁴ Insoweit scheint das Urteil wieder überzeugend.

Ebenfalls um die Möglichkeiten der Fraktionen zur öffentlichen Darstellung ging es in einem Beschluss des **VerfGH Mecklenburg-Vorpommern**⁷⁵. Der Landtagsdirektor hatte die AfD-Fraktion bei der Einladung zu einem Trauerstaatsakt für die verstorbene Landtagspräsidentin, entsprechend dem Willen der Verstorbenen, als einzige Fraktion übergangen. Nach einer erfolglosen Dienstaufsichtsbeschwerde gegen den Landtagsdirektor bei der neuen Landtagspräsidentin beantragten die Fraktion und zwei ihrer Mitglieder die Feststellung der Verletzung ihrer Rechte aus den Art. 5 und 26 der Landesverfassung (LV M-V) in Verbindung mit Art. 3 GG. Der VerfGH erklärte den Antrag für unzulässig, weil eine Verletzung der Rechte der Antragsteller nicht hinreichend geltend gemacht worden sei. Das geltend gemachte Recht auf Chancengleichheit aus Art. 26 LV M-V beschränke sich auf die Zuteilung von Mitwirkungs- und Teilhaberechten im Rahmen der parlamentarischen Arbeit. Dagegen handele es sich bei einem Trauerstaatsakt um einen rein repräsentativen Akt und nicht um parlamentarische Arbeit.⁷⁶ Das Urteil steht insoweit in der Tradition der Rechtsprechung des VG Hannover aus dem Vorjahr, nach der eine Fraktion keinen Anspruch auf die spiegelbildliche Besetzung einer Reisedelegation geltend machen kann, die allein repräsentativen Zwecken dient.⁷⁷

Vor dem **OVG Nordrhein-Westfalen**⁷⁸ fand ein bereits seit drei Jahren andauernder Streit um das

Recht der Fraktionen auf Sitzungsöffentlichkeit seinen Abschluss. Ausgangspunkt des Streites war seinerzeit, dass die Gemeindeverwaltung entschieden hatte, dem großen Interesse an einer Ratssitzung, in der über den Ausbau einer Bundesstraße beschlossen werden sollte, durch die Ausgabe von Eintrittskarten zu begegnen. Die Eintrittskarten wurden teils den Fraktionen zur weiteren Verteilung überlassen, teils Personen des öffentlichen Lebens und der Presse zugeteilt. Interessierte Bürger konnten lediglich auf ein kleines Kontingent zugreifen. Bereits 2018 war das VG Gelsenkirchen⁷⁹ dem Antrag einer der Ratsfraktionen gefolgt und stellte die Nichtigkeit des in der Sitzung getroffenen Beschlusses fest. Die Vergabe der Karten an die Fraktionen und Personen des öffentlichen Lebens sei nicht sachgerecht gewesen und stelle eine unzulässige Einflussnahme auf das in der Ratssitzung gebildete Abbild der Öffentlichkeit dar. Hierauf könne sich die Fraktion auch berufen, da ihr nach § 56 II 1 der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) ein Recht auf öffentliche Darstellung ihrer Auffassung zukomme.⁸⁰ Da nicht auszuschließen sei, dass die gezielte Steuerung der vertretenen politischen Meinungen im Zuschauerraum zu einer Beeinflussung bei der Abstimmung der einzelnen Ratsmitglieder und Fraktionen geführt habe, sei der Beschluss unwirksam.⁸¹ Im Berufungsverfahren wurde die Verletzung der Sitzungsöffentlichkeit bestätigt. Die Ausgabe von Eintrittskarten an bestimmte Gruppen wie etwa die Presse oder besonders betroffene Bürgern sei zwar nicht per se illegitim,⁸² die Auswahl beruhe im vorliegenden Fall aber nicht auf sachlichen Gründen, die sich mit der Sitzungsöffentlichkeit vereinbaren ließen. Bei der Abgabe von Karten an die Ratsfraktionen zur weiteren Verteilung sei etwa nicht sichergestellt worden, dass diese an Personen weitergegeben werden, für deren bevorzugte Teilnahme ein rechtfertigender Grund bestehe. Ein solcher fehle auch bei der Zuteilung weiterer Karten wie etwa der an die Frau des Bürgermeisters ausgegebenen Karte.⁸³ Allerdings führe dieser Verstoß nach Meinung des Obergerichtes nicht zur Unwirksamkeit des Beschlusses. Für den Schluss von der Verletzung einer Verfahrensregel auf die Nichtigkeit des Beschlusses sei neben der Bedeutung

⁷⁴ VG Trier, Urteil vom 07.07.2020 – 7K 4562/19.TR, juris Rn. 70.

⁷⁵ VerfGH Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 27.02.2020 – 6/19, juris.

⁷⁶ VerfGH Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 27.02.2020 – 6/19, juris Rn.20.

⁷⁷ VG Hannover, Beschluss vom 30.10.2019 – 1 B 4400/19, juris. Vgl. dazu: *Jasper Prigge*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Parteien und Parlamentsrecht, in: MIP 2020, 80 (83).

⁷⁸ OVG NRW, Urteil vom 07.10.2020 – 15 A 2750/18, juris.

⁷⁹ VG Gelsenkirchen, Urteil vom 12.07.2018 – 15 K 404/15, juris.

⁸⁰ VG Gelsenkirchen, Urteil vom 12.07.2018 – 15 K 404/15, juris Rn. 46.

⁸¹ VG Gelsenkirchen, Urteil vom 12.07.2018 – 15 K 404/15, juris Rn. 64 ff.

⁸² OVG NRW, Urteil vom 07.10.2020 – 15 A 2750/18, juris Rn. 75 ff.

⁸³ OVG NRW, Urteil vom 07.10.2020 – 15 A 2750/18, juris Rn. 82.

der verletzten Norm und der Evidenz des Verstoßes auch die Schwere der jeweiligen Verletzung ausschlaggebend. Letztere sei im vorliegenden Fall aber nicht ausreichend, da die Sitzung, anders als bei einem rechtswidrigen Ausschluss der gesamten Öffentlichkeit jedenfalls vor den Augen einer „unvollkommenen Öffentlichkeit“ stattgefunden hätte.⁸⁴

Zum Ende des Jahres entschied der **StGH Niedersachsen**⁸⁵, dass eine Landtagsfraktion ihre Parteifähigkeit im Organstreitverfahren auch noch nach der Antragstellung durch Fraktionsauflösung verlieren kann. Zwar sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich auf den Status der Antragsteller zu dem Zeitpunkt, zu dem sie den Verfassungsstreit anhängig gemacht haben, abzustellen. Dies könne aber nicht für Fraktionen gelten, da diese mit der Auflösung ihre Rechtsfähigkeit nach § 50 ZPO verlieren würden, die eine absolute Voraussetzung für die Parteifähigkeit sei. Insoweit unterschieden sie sich maßgeblich von Abgeordneten und Bundesministern, die nach ihrem Ausscheiden aus Amt oder Parlament jedenfalls ihre Rechtsfähigkeit als natürliche Personen behielten.

⁸⁴ OVG NRW, Urteil vom 07.10.2020 – 15 A 2750/18, juris Rn. 92.

⁸⁵ StGH Niedersachsen, Beschluss vom 09.12.2020 – StGH 1/20, juris.