T. Scholz

T. z.A. 21-0539 m. III Pl. Ltr. t

05.10.21

AN 4 E 21.01491

Beglaubigte Abschrift

Bayerisches Verwaltungsgericht Ansbach

In der Verwaltungsstreitsache

AfD Fraktion im Nürnberger Stadtrat
vertreten durch den Vorsitzenden
Fünferplatz 2, 90403 Nürnberg

- Antragstellerin -

bevollmächtigt:
Dr. Scholz & Weispfenning
Rechtsanwälte-Partnerschaft
Königstorgraben 3, 90402 Nürnberg

gegen

Stadt Nürnberg
Rechtsamt
vertreten durch den Oberbürgermeister
Hauptmarkt 16, 90403 Nürnberg

- Antragsgegnerin -

wegen

Kommunalrechts
Antrag nach § 123 VwGO

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht Ansbach, 4. Kammer, durch

den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Dr. Heinold
den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Brandl-Michel
die Richterin Schneider

ohne mündliche Verhandlung

am 4. Oktober 2021

folgenden

Beschluss:

1. Der Antrag wird abgelehnt.

2. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

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

Tatbestand:

Die Antragstellerin wendet sich gegen die Mitgliedschaft der Antragsgegnerin in der Allianz gegen Rechtsextremismus in der Metropolregion Nürnberg und beantragt im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes das Ruhen der Mitgliedschaft.

Die Antragstellerin ist die Stadtratsfraktion der Alternative für Deutschland (AfD) im Stadtrat der Antragsgegnerin und besteht aus den vier gewählten Stadtratsmitgliedern der AfD.

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

Im Handlungsprogramm der Allianz gegen Rechtsextremismus steht insbesondere auf den Seiten 4 ff. unter dem Abschnitt „Rechtsextremismus in der Metropolregion“:

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

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

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

2017 blieb eine parteiinterne Untersuchung gegen Elena Roon (AfD Nürnberg-Süd) ebenso folgenlos. Sie hatte Hitler-Bilder mit dem Untertitel: „Adolf, bitte melde dich! Deutschland braucht dich! Das Deutsche Volk!" gepostet.
(...)
Die vergleichsweise hohe Anzahl an ankommenden Geflohenen 2015 hat neben dem Erstarken der AfD zu einer starken Präsenz der extremen Rechten auf der Straße geführt. Die Aufmärsche der Partei „Die Rechte", des „III. Weg" oder Pegida fokussieren sich auf die Städteachse Nürnberg-Fürth-Erlangen, aber auch auf Bamberg und Regensburg.

Eine Dauererscheinung bleibt 2018 die rassistisch-islamfeindliche Pegida Mittelfranken mit (...) Aufmärschen in Nürnberg und Fürth mit bis zu 100 Teilnehmenden. Inwieweit die Aufhebung des Kooperationsverbotes der AfD mit Pegida in 2018 zu einer Stärkung führen wird, bleibt abzuwarten.
(...)
Die derzeitige Fokussierung auf die AfD darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die klassische Neonaziszene weiter aktiv bleibt. Die lange inaktiv geglaubte militante Gruppe „Combat 18" des „Blood&Honour"-Netzwerkes trainiert im tschechischen Cheb.
(...)"

Die Antragsgegnerin ist seit 2009 Mitglied in der Allianz gegen Rechtsextremismus. Das Menschenrechtsbüro der Antragsgegnerin dient der Allianz als Geschäftsstelle (§ 9 Abs. 1 der Satzung).

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

Mit Schreiben an den Oberbürgermeister der Antragsgegnerin vom 10. März 2021 beantragte die Antragstellerin den „Austritt der Stadt Nürnberg aus der Allianz gegen Rechtsextremismus" mit der Bitte um Behandlung im Stadtrat oder im zuständigen Ausschuss. Im Schreiben wird bemängelt, dass die Arbeit des Vereins sich vor allem gegen die AfD als bürgerlich-konservative Partei richte, keine politische Neutralität aufweise und aktiv in den demokratischen Wettbewerb eingreife.
Der Oberbürgermeister der Antragsgegnerin antwortete mit Schreiben vom 30. März 2021. Das Engagement als Mitglied bei der Allianz gegen Rechtsextremismus sei von der Zuständigkeit der Kommune gedeckt, wozu sich die Regierung von Mittelfranken 2010 und das Bundesverwaltungsgericht 2013 geäußert hätten. Adressaten der öffentlichen Positionierungen der Allianz seien nicht bestimmte Parteien, sondern menschenfeindliche und rechtsextreme Haltungen, unabhängig durch wen sie geäußert würden. Für einen Austritt der Antragsgegnerin aus der Allianz bestehe kein Anlass und daher sei auch eine Behandlung des Antrags in den Gremien nicht erforderlich. Die Beteiligten haben in der Angelegenheit weitere Schreiben vom 3. Mai 2021 und vom 26. Mai 2021 ausgetauscht. Im letzten Schreiben führt die Antragsgegnerin aus:

„Ihr letztes Schreiben fordert keine erneute Befassung im Stadtrat, wenn ich Sie richtig verstehe. Sollte eine Anmeldung zur Aufnahme auf eine zukünftige Tagesordnung und Befassung im Stadtrat von Ihnen gewünscht sein, teilen sie mir dies daher bitte nochmals entsprechend mit."

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

Mit Schriftsatz vom 13. August 2021 lässt die Antragstellerin Klage auf Beendigung der Mitgliedschaft der Antragsgegnerin in der Allianz gegen Rechtsextremismus erheben und beantragt zugleich,

> Die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, ihre Mitgliedschaft in der Allianz gegen Rechtsextremismus in der Europäischen Metropolregion Nürnberg bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Klage vorläufig ruhen zu lassen, keinerlei Aktivitäten in dieser Organisation durchzuführen, insbesondere ihr keine städtischen Liegenschaften oder städtisches Personal zur Verfügung zu stellen.

Die Antragstellerin trägt im Wesentlichen vor, die Allianz gegen Rechtsextremismus verfolge tatsächlich vor allem parteipolitische Ziele und fokussiere sich auf die AfD. Diese ordne die Allianz offenbar dem Rechtsextremismus und -populismus zu und benenne sie ausdrücklich in ihrem Handlungsprogramm. Der Antrag zitiert sodann auszugsweise Seite 5 des Handlungsprogrammes der Allianz gegen Rechtsextremismus. Das Handlungsprogramm nenne die AfD in einem Atemzug mit von den Verfassungsschutzbehörden als rechtsextrem eingestuften Parteien „Die Rechte" und „Der III. Weg", der vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsfeindlich eingestuften NPD sowie mit der Pegida und weiteren rechtsextremen Organisationen wie „Combat 18" bzw. das „Blood&Honour"-Netzwerk, wobei sogar ein Bezug zur Terrorgruppe NSU hergestellt werde. Auf Seite 15/16 der Handlungsanweise werde ausdrücklich zu rechtswidrigen

Boykottmaßnahmen, etwa „Motivation von Hotellerie und Gastronomie, nicht an rechtsextremistische Gruppierung zu vermieten“ aufgerufen.

Anlässlich der Kommunalwahl habe die Allianz gegen Rechtsextremismus am 11. Februar 2020 eine Pressemitteilung herausgegeben, die sich ausschließlich mit der AfD befasse und indirekt dazu aufgerufen habe, sie nicht zu wählen. Eine weitere Pressemitteilung sei nach der Wahl, am 17. März 2020 herausgegeben worden. Sie habe sich ausschließlich mit der AfD befasst und diese als rechtsextremistisch und rassistisch diffamiert.

Vorliegend handele es sich um eine kommunalverfassungsrechtliche Organstreitigkeit. Die Antragstellerin sei als Fraktion beteiligungsfähig.

Die Mitgliedschaft der Antragsgegnerin in der genannten Vereinigung liege jedenfalls angesichts der tatsächlichen Tätigkeit außerhalb des eigenen, aber auch des übertragenen Wirkungskreises. Die Tätigkeitsbeschreibung entbehre jeglichen örtlichen Bezuges, wenn man davon absehe, dass sie sich selbst auf die Metropolregion beschränke. Das Vorgehen gegen politische Ideologien, auch im rechtsextremen Bereich, sei universal. Hinzu komme, dass sich die Tätigkeit der Allianz in den letzten Jahren eindeutig auf die AfD fokussiere. Die Mitglieder der Antragstellerin seien Mitglieder dieser Partei.
Das Bundesverfassungsgericht habe in seinem Beschluss vom 23. November 1988 die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG dahingehend definiert, dass es sich dabei um diejenigen Bedürfnisse und Interessen handele, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzelten oder auf sie einen spezifischen Bezug hätten. Nicht zu diesen Angelegenheiten gehörten allgemeinpolitische Fragen, etwa der Sicherheits- oder Verteidigungspolitik. Auch in der Rechtsprechung der Zivilgerichte sei anerkannt, dass eine allgemeinpolitische Tätigkeit der Gemeinden, auch etwa durch Herausgabe einer Publikumszeitschrift, nicht zu den genuinen gemeindlichen Aufgaben gehöre (BGH, U.v. 20.12.2018 – 1 ZR 112/17). Das von der Regierung von Mittelfranken herangezogene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. Dezember 1990 (Az. 7 C 54.89) bestätige die Rechtsauffassung der Antragstellerin, da insoweit gerade ein örtlicher Bezug vorliege. Aus der Satzung der Allianz gegen Rechtsextremismus ergebe sich jedoch der allgemein politische Charakter dieser Organisation. Die in der Präambel genannte Absicht, allen Formen von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit entschieden entgegenzutreten, seien allgemeinpolitische Themen ohne jeden örtlichen Bezug. Im Übrigen sei

es nicht zumutbar, dass die Antragstellerin als Stadtratsfraktion indirekt Mitglied eines Vereins sei, der sie diffamiere und bekämpfe. Der Antragstellerin könne das Abwarten der Entscheidung in der Hauptsache nicht zugemutet werden. Bis dahin werde voraussichtlich die laufende Wahlperiode beendet und die klagende Fraktion nicht mehr existent sein.

Auf gerichtliche Rückfrage teilt die Antragstellerin mit Schreiben vom 30. August 2021 mit, die Eilbedürftigkeit der gerichtlichen Entscheidung ergebe sich daraus, dass mit einer Entscheidung in der Hauptsache erfahrungsgemäß erst nach mehreren Jahren zu rechnen sei. Die Eilbedürftigkeit ergebe sich aber auch daraus, dass die Aktivitäten der Allianz gegen Rechtsextremismus gerade während des laufenden Bundestagswahlkampfes intensiviert würden, es würden weitere Pressemitteilungen vor der Bundestagswahl erstellt und verteilt.

Auf weitere gerichtliche Rückfrage nimmt die Antragstellerin mit Schreiben vom 1. September 2021 Stellung. Der Oberbürgermeister der Antragstellerin nehme in seinem Schreiben vom 30. März 2021 auf den Beschluss des Stadtrates vom 29. Mai 2009 Bezug und erkläre, mit diesem Beschluss sei der Beitritt der Antragsgegnerin zur Allianz gegen Rechtsextremismus erfolgt. Der Stadtrat habe mit diesem Beitritt die Rechte der Antragstellerin verletzt. Passivlegitimiert könne jedoch nur die Stadt selbst und nicht der Stadtrat sein, da der Stadtrat nicht Mitglied sei. Es werde um richterlichen Hinweis gebeten, falls dies anders gesehen werde.
Es sei nicht die politische Partei, sondern die den Antrag stellende Stadtratsfraktion aktiv legitimiert. Die Mitgliedschaft der Antragsgegnerin in der Allianz sei eine rein örtliche Angelegenheit und betreffe nur die Antragsgegnerin.

Die Antragstellerin sehe in der Mitgliedschaft der Antragsgegnerin in jener Allianz einen Verstoß gegen die Neutralitätspflicht, der die Antragsgegnerin als Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts unterworfen sei.
Die Antragstellerin habe sich mehrmals mit ihrem Anliegen an den Oberbürgermeister der Antragsgegnerin gewandt. Aus dem Antwortschreiben ergebe sich jeweils eindeutig die ablehnende Haltung des Oberbürgermeisters in der Sache. Nach Sachlage wäre die nochmalige Befassung des Stadtrates lediglich eine Förmlichkeit. Es bestehe auch nicht die geringste Aussicht, dass der Stadtrat der Antragsgegnerin von seiner Auffassung, die Mitgliedschaft in jener Allianz sei rechtmäßig und man bewege sich im originären Aufgabenbereich der Gemeinden,

Abstand nehmen könnte. Die Umsetzung des Stadtratsbeschlusses vom 27. Mai 2009 habe die Antragstellerin nicht anfechten können, da sie zu diesem Zeitpunkt noch nicht existiert habe.

Mit weiteren Schreiben vom 8. September 2021 nimmt die Antragstellerin erneut Stellung.

Die Antragstellerin vertieft mit weiteren Schriftsätzen vom 9. und 23. September 2021 ihr Vorbringen.

Mit Schreiben vom 23. August 2021 lässt die Antragsgegnerin erwidern und beantragen

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Die Antragsgegnerin führt aus, dass die Klage in der Hauptsache bereits unzulässig sei. Sie werde von der Antragstellerin zu Recht als kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeit eingestuft. Die Antragstellerin müsse dabei in entsprechender Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt sein. Gründe, weshalb die Antragstellerin in eigenen Rechten betroffen sein könne, seien nicht dargelegt und auch nicht ersichtlich. Letztendlich gehe es der Antragstellerin darum, dass der Beschluss des Nürnberger Stadtrats vom 27. Mai 2009 über den Betritt zur Allianz gegen Rechtsextremismus rechtswidrig gewesen sei und daher rückgängig gemacht werden solle. Die Antragstellerin habe insbesondere keinen Anspruch darauf, dass die Stadtratsmehrheit rechtmäßige Beschlüsse fasse.

Der Antrag nach § 123 VwGO sei weiter unbegründet, da weder ein Anordnungsgrund noch ein Anordnungsanspruch gegeben seien. Die Mitglieder der Antragstellerin seien seit mehr als einem Jahr im Nürnberger Stadtrat vertreten. Die Antragsbegründung nenne jedoch kein einziges Ereignis, bei dem die Antragsgegnerin durch ihre Mitgliedschaft in der Allianz gegen Rechtsextremismus die Tätigkeit der Antragstellerin konkret beeinträchtigt habe. Ebenso fehle jeder Vortrag dazu, dass es zu derartigen Vorkommnisse in nächster Zeit kommen könne. Ein Anordnungsgrund sei daher schon nicht glaubhaft gemacht.

Mit weiteren Schreiben vom 16. September 2021 legt die Antragsgegnerin dar, dass die Antragstellerin 2009 noch gar nicht bestanden habe und nicht dargelegt sei, welche Rechte der Antragstellerin in Folge der Mitgliedschaft in der Allianz gegen Rechtsextremismus verletzt sein

sollen. Es sei hervorzuheben, dass die Antragstellerin entgegen ihrem bisherigen Vortrag nunmehr einräume, dass die Mitgliedschaft eine örtliche Angelegenheit sei. Sie wurzele in der örtlichen Gemeinschaft und es stehe grundsätzlich außer Frage, dass allgemeinpolitische Themen örtlich begrenzten Bezug haben können (BVerwG, U.v. 14.12.1990 – 7 C 54.89). Ferner führe die Antragstellerin nun selbst aus, dass zunächst entsprechende Anträge im Stadtrat zu stellen seien ohne auf die Frage des Gerichts einzugehen, weshalb man keine weitere Behandlung im Stadtrat verfolgt habe oder welche Rechtspositionen der Antragstellerin möglicherweise verletzt sein könnten. Auch lasse der allgemeine, materielle Vortrag zur staatlichen Neutralitätspflicht weiterhin nicht erkennen, wieso die Klägerin als Stadtratsfraktion betroffen sein solle. Die Antragstellerin sei seit einem Jahr im Stadtrat vertreten. Es würden keine Sachverhalte vorgetragen, bei denen die Antragsgegnerin die Tätigkeit der Antragstellerin durch ihre Mitgliedschaft konkret beeinträchtigt habe. Ebenso fehle es an einem Vortrag, dass es in nächster Zeit hierzu kommen werde. Die Verweise auf den Bundestagswahlkampf und auf die Beeinträchtigung der Partei AfD, die im Verfahren nicht beteiligt sei, seien nicht geeignet, um eine Eilbedürftigkeit darzulegen. Kommunalwahlen stünden 2021 nicht an.

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

Entscheidungsgründe:

Der Antrag ist bereits unzulässig. Es fehlt an dem Bedürfnis der Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes (Ziffer 1). Die Antragstellerin hätte mit ihrem Begehren zunächst den Stadtrat befassen müssen, wie der erste Bürgermeister der Antragsgegnerin entgegen seiner ursprünglich ablehnenden Haltung im Schreiben vom 30. März 2021 zuletzt mit Schreiben vom 26. Mai 2021 vor der Antragstellung ausdrücklich nochmals angeboten hat. Unabhängig davon bestehen nach konkretem Vortrag Zweifel am Vorliegen der erforderlichen Antragsbefugnis (Ziffer 2).

1.
Die Antragstellerin hat zum Zeitpunkt der Entscheidung rechtlich kein schützenswertes Interesse daran, dass die Antragsgegnerin ihre Mitgliedschaft in der Allianz gegen Rechtsextremismus ruhen lässt.

a)
Für jedes Rechtsschutzbegehren muss ein allgemeines Rechtsschutzbedürfnis vorliegen (BVerfG, B.v. 19.10.1982 – 1 BvL 34/80 – BVerfGE 61, 126, (135)). Das gilt auch für den vorläufigen Rechtsschutz (Happ in Eyermann, VwGO 15. Aufl. 2019, § 123 Rn. 34). Das Rechtsschutzbedürfnis liegt vor, wenn die Antragstellerin ein schutzwürdiges Interesse an der Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtschutzes hat. Hiervon ist grundsätzlich auszugehen. Das Rechtsschutzbedürfnis ist nur bei Vorliegen besonderer Umstände zu hinterfragen, die auf einen Missbrauch prozessualer Rechte schließen lassen. Das Verbot des Missbrauchs prozessualer Rechte lässt sich dabei auf den Grundsatz von Treu und Glauben zurückführen. Der Rechtsschutzsuchende soll von seiner Rechtsschutzmöglichkeit dann keinen Gebrauch machen können, wenn sich die Inanspruchnahme der Gerichte als unnötig oder rechtsmissbräuchlich erweist (Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth, VwGO 6. Aufl. 2014, Vor. §§ 40 ff., Rn. 24 unter Hinweis auf BVerwGE 81, 164 f.). Dies zugrunde gelegt hat die Antragstellerin kein schutzwürdiges Interesse an gerichtlichem Rechtsschutz, da zunächst das für die begehrte Beendigung der Mitgliedschaft zuständige Organ mit der Streitsache zu befassen ist.

In der Hauptsache begehrt die Antragstellerin derzeit die Beendigung der Mitgliedschaft und verfolgt im streitgegenständlichen Eilrechtsschutz eine gerichtliche Anordnung dahingehend, dass die Antragsgegnerin die Mitgliedschaft einstweilig ruhen lässt. Das Begehren in der Hauptsache ist mit der Leistungsklage zu verfolgen, da ein Austritt nach § 3 Abs. 4 Satz 2 der Satzung der Allianz gegen Rechtsextremismus durch schriftliche Erklärung stattfindet. Im Grundsatz ist anerkannt, dass vor einer Leistungsklage ein Antrag bei der zuständigen Behörde zu stellen ist (Rennert in Eyermann, VwGO 15. Aufl. 2019, vor § 40 Rn. 13). Das Gleiche gilt bei einem Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz nach § 123 VwGO (Kuhla in BeckOK-Posser/Wolff, VwGO, 58. Ed. Stand: 1.7.2021, § 123 Rn. 37a).

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

b)
Vor diesem Hintergrund ist für den zu entscheidenden Einzelfall zu sagen, dass sich die Antragstellerin bereits mit mehreren Schreiben an die Antragsgegnerin sowie an die Rechtsaufsicht gewendet hatte. Der Stadtrat wurde hingegen noch nicht mit der Angelegenheit befasst. Nach Art. 29 GO ist dieser aber bei der Antragsgegnerin das zuständige Organ für die Frage der Rechtmäßigkeit der Mitgliedschaft, da er als Kollegialorgan die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns kontrolliert (Art. 30 Abs. 3 GO). Als Fraktion hätte die Antragstellerin alle erforderlichen Schritte unternehmen müssen, um die im Streit stehende Mitgliedschaft im Stadtrat selbst zu klären. Dabei ist erforderlich, dass sich der Stadtrat genau mit dem Begehren befasst, dass die Antragstellerin sodann auch im gerichtlichen Verfahren verfolgt.

Nichts anderes ergibt sich daraus, dass sich der erste Bürgermeister der Antragsgegnerin mit Schreiben vom 30. März 2021 unter Hinweis auf die Rechtmäßigkeit der Mitgliedschaft noch geweigert hatte, die Streitfrage als Tagesordnungspunkt aufzunehmen. Ob diese Weigerung zu Recht oder zu Unrecht, also unter Verletzung von Rechten der Antragstellerin erfolgt ist, ist ein hiervon strikt zu trennender Streitgegenstand und betrifft nicht die hier im Raum stehende Abstimmungsfrage über die Rechtmäßigkeit der Mitgliedschaft in der Allianz gegen Rechtsextremismus selbst. Außerdem hatte der erste Bürgermeister, nachdem der Schriftwechsel sich inhaltlich auf die Frage der Rechtmäßigkeit der Mitgliedschaft in der Allianz gegen Rechtsextremismus vor dem Hintergrund der gemeindlichen Aufgaben, also auf den Inhalt der abzustimmenden Frage, verlagert hatte, zuletzt im Schreiben vom 26. Mai 2021 nochmals ausdrücklich angefragt, ob eine Befassung im Stadtrat nun gewünscht sei. Die Antragstellerin hatte hierauf

nicht nochmals geantwortet, sondern mit Schreiben an die Regierung von Mittelfranken vom 7. Juni 2021 nach Sachverhaltsdarstellung ebenfalls nur die Rechtmäßigkeit der Mitgliedschaft selbst, und nicht die unterlassene Aufnahme auf die Tagesordnung, gerügt.

Die Behandlung der Frage im Stadtrat wird auch nicht deshalb überflüssig, weil der erste Bürgermeister sowie die Rechtsaufsichtsbehörde sich zur Frage der Rechtmäßigkeit der Mitgliedschaft der Antragsgegnerin in der Allianz gegen Rechtsextremismus bereits inhaltlich geäußert haben. Nach Art. 59 Abs. 2 GO ist es Aufgabe des ersten Bürgermeisters, rechtswidrige Beschlüsse des Stadtrates zu beanstanden und ggf. die weitere Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde herbeizuführen. Hieraus kann aber nicht abgeleitet werden, dass das Verfahren für den Fall einer positiven Stadtratsentscheidung bereits durchgeführt worden ist. Der erste Bürgermeister und die Rechtsaufsichtsbehörde haben sich vor allem inhaltlich zu der Frage der Rechtmäßigkeit der grundsätzlichen Mitgliedschaft unter dem Aspekt des eigenen Wirkungskreises geäußert und die Mitgliedschaft, voraussichtlich zu Recht, der gemeindlichen Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit zugeordnet (so auch die Zuordnung im Fall BayVerfGH, Vf. 97-IVa-20, E.v. 1.8.2021 – juris Rn. 37 für die Frage, ob der Bayerische Landtag Mitglied in einem Bündnis für Toleranz sein kann). Die Frage der Rechtmäßigkeit der Mitgliedschaft in der Allianz gegen Rechtsextremismus erschöpft sich aber nicht in der abstrakten Feststellung, ob sie per Beschluss im Jahre 2009 in rechtmäßiger Weise begründet werden konnte. Vielmehr endet die gemeindliche Zuständigkeit der Öffentlichkeitsarbeit dort, wo eine allgemeinpolitische Betätigung stattfindet (Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, 31. EL Stand: Februar 2021, Art. 57 Rn. 20), was anhand der Tätigkeit der Allianz gegen Rechtsextremismus zu beurteilen ist. Dies zu bewerten ist aber zunächst Aufgabe des Stadtrates und erst dieser Beschluss ist vom ersten Bürgermeister nach Art. 59 Abs. 2 GO zu prüfen. Insbesondere kann im Rahmen eines Stadtratsbeschlusses ein deutlich differenzierteres Bild zum Ausdruck kommen. Dass – auch bei Annahme einer unzulässigen Äußerung durch die Allianz für Menschenrechte – der Antragsgegnerin und damit vor allem deren hierfür zuständigen Stadtrat auch andere Handlungsoptionen zur Verfügung stünden, wird schon durch den von der Antragstellerin in der Hauptsache gestellten Hilfsantrag impliziert. Hierdurch wird nämlich die Möglichkeit der Einwirkung der Antragsgegnerin auf die Allianz für Menschenrechte bereits angedeutet.

Es ist regelmäßig nicht ausreichend, dass sich der Rechtsschutzsuchende in irgendeiner Form an die zuständige Behörde gewendet hat, sondern es muss eine Entscheidung in der Sache

selbst, durch die zuständige Stelle und im richtigen Verfahren erfolgt sein. Das gilt hier zumal die Antragstellerin eine Rechtsverletzung gerade als Teil des Organs, das überhaupt noch keine Gelegenheit hatte, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, geltend machen will. Vorliegend ist auch keine Ausnahme aus einer besonderen Eilbedürftigkeit, also unter dem Gesichtspunkt der Effektivität des Rechtsschutzes, zu machen. Vielmehr hat die Antragstellerin sich mit ihrem sehr indirekten, weil auf die Mitgliedschaft und nicht auf die konkrete Äußerung bezogenen Begehren erstmalig gut ein Jahr nach den Kommunalwahlen an den ersten Bürgermeister gewandt. Dabei kritisiert die Antragstellerin für die Partei, für die ihre Mitglieder im Stadtrat sitzen, die Arbeit der Allianz gegen Rechtsextremismus unter dem Aspekt der Rechtmäßigkeit der Mitgliedschaft der Antragsgegnerin. Dabei geht es inhaltlich um Äußerungen der Allianz mit Blick auf die Partei, deren Mitglieder auch diejenigen der Antragstellerin sind. Vor dem konkreten Hintergrund, dass es der Antragstellerin ausweislich der gestellten Anträge um die Mitgliedschaft als solche und gerade nicht um die konkreten Meinungsäußerungen geht, ist nicht ersichtlich, weshalb ein Zuwarten der Streitfrage bis zur Behandlung im Stadtrat nicht möglich sein soll. Dieses ergibt sich schließlich auch nicht aus der zu erwartenden Verfahrensdauer, die im Übrigen auch kein gesondertes Interesse an einer sofortigen Entscheidung im Sinne eines Anordnungsgrundes begründen würde.

Nachdem das oben genannte Rechtsschutzbedürfnis auch im Rahmen der Entscheidung über den gestellten Hilfsantrag zu prüfen ist, ergibt sich notwendig auch dessen Unzulässigkeit.

2.
Darüber hinaus bestehen vorliegend Zweifel an der Antragsbefugnis der Antragstellerin. Auch im Rahmen des Antrages nach § 123 VwGO muss die Antragstellerin in analoger Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO antragsbefugt sein. Es muss um ein subjektives Recht der Antragstellerin gehen, das infolge des Handelns oder Unterlassens der Antragsgegnerin möglicherweise verletzt wird (Happ in Eyermann, VwGO 15. Aufl. 2019, § 123 Rn. 41).

a)
Die Antragstellerin kann vorliegend auch kein Recht aus ihrer Stellung als Fraktion herleiten.

Die Kontrolle des Verwaltungshandelns der Gemeinde obliegt nach Art. 30 Abs. 3 GO dem Gemeinderat als Kollegialorgan (Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, 31. EL Stand: Februar 2021, Art. 30 Rn. 10). Der einzelnen Fraktion steht diese Überwachungsbefugnis nicht zu (Wachsmuth PdK-Bay B-1, 13. Fassung 2021, Art. 30 GO Ziffer 4 unter Verweis auf die Rechtsprechung des BayVGH. Die dort ebenfalls zitierten abweichenden Auffassungen betreffen die Frage des Auskunftsrechts).

b)
Die Antragstellerin kann sich in diesem Zusammenhang weiter nicht auf die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb und den korrespondierenden Grundsatz der parteipolitischen Neutralität berufen.

Inhaber des Rechts auf Chancengleichheit ist der Teilnehmer im politischen Wettbewerb, der sich zu Wahlen stellt. Entsprechend findet das Neutralitätsgebot keine Anwendung in Bezug auf Gruppierungen, die nicht am politischen Wahl- oder Abstimmungswettbewerb teilnehmen (Ernst in von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 28 GG Rn. 107; Mehde in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 94. EL Stand: Januar 2021, Art. 28 Abs. 1 GG Rn. 54 f.).

Die Antragstellerin kann sich als Fraktion daher nicht auf einen Anspruch auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb berufen. Dieser steht nicht der Fraktion, sondern der Partei zu, deren Mitgliedern die Fraktionsmitglieder zugleich sind, bzw. (allenfalls) den individuellen Wahlbewerbern selbst. Die Fraktion ist das kommunalrechtlich verfasste Ergebnis einer Wahl, nicht der potenzielle Bewerber für eine Wahl. Die Antragstellerin nimmt als Fraktion nicht an Wahlen teil, selbst wenn ihre Mitglieder wieder zur Kommunalwahl antreten sollten. Die Geltendmachung fremder Rechte im eigenen Namen als Sachwalter ist dem Rechtsschutzsystem der VwGO grundsätzlich fremd.

Nachdem der Antrag ausdrücklich im Namen der Fraktion und nicht für die hinter der Stadtratsfraktion stehenden Mitglieder gestellt wurde, kommt auch eine eventuelle Umdeutung nicht in Betracht.

c)
Das Reichsgericht hat zwar grundsätzlich eine Art von Ehrschutz des Gemeinderates angenommen (Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, 31. EL Stand: Februar 2021, Art. 30 Rn. 4). Es dürfte aber fraglich sein, wie die Antragstellerin aus dieser Rechtsprechung profitieren will, weil eine Herabwürdigung der Antragstellerin (in ihrer Rolle als verfasstes Stadtratsorgan) oder ihrer Mitglieder jedenfalls nicht substantiiert vorgetragen ist.

3.
Die Kostenentscheidung basiert auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über den Streitwert basiert auf § 52 Abs. 1 GG i.V.m. Nr. 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (Stand 2013).

Rechtsmittelbelehrung

1) Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten die Beschwerde an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe der Entscheidung beim Bayerischen Verwaltungsgericht Ansbach, Promenade 24- 28, 91522 Ansbach, einzulegen. Die Frist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, Ludwigstraße 23, 80539 München (auswärtige Senate in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) eingeht.

   Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinander setzen. Mangelt es an einem dieser Erfordernisse, ist die Beschwerde als unzulässig zu verwerfen.

   Vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof müssen sich die Beteiligten durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird, d.h. insbesondere bereits für die Einlegung des Rechtsmittels beim Verwaltungsgericht. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt oder die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und

Organisationen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich auch durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

2) Gegen die Festsetzung des Streitwerts steht den Beteiligten die Beschwerde an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 EUR übersteigt oder 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 Ansbach, Promenade 24 - 28, 91522 Ansbach, einzulegen.

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.

gez.
Dr. Heinold

gez.
Dr. Brandl-Michel

gez.
Schneider

Ansbach, den 4. Oktober 2021
Reuter
als stv. Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

Durch maschinelle Bearbeitung beglaubigt
-ohne Unterschrift gültig-

BAYER. VERWALTUNGSGERICHT 31 ANSBACH