

Die Übersendung geschieht  
zum Zwecke der Zustellung!

**Az.: 15 L 1810/20**

**Beschluss**

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

der Fraktion "Die Partei und Stadtgestalter",  
Willy-Brandt-Platz 2-6, 44777 Bochum,

Antragstellerin,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwältin Petra Steude, advoprax AG,  
Agnesstraße 22, 44791 Bochum,

**g e g e n**

den Rat der Stadt Bochum, 44777 Bochum,  
Gz.: 30 01/P1 2/21,

Antragsgegner,

wegen Kommunalrechts (Besetzung der Ausschüsse)  
hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat die 15. Kammer des

**VERWALTUNGSGERICHTS GELSENKIRCHEN**

**am 25. Januar 2021**

durch

den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Lohmann,  
die Richterin am Verwaltungsgericht Rädisch,  
den Richter Dr. Ziehm

**b e s c h l o s s e n :**

1. Der Antragsgegner wird im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, die von ihm am 17. Dezember 2020 gebildeten Ausschüsse aufzulösen und neu zu bilden.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

2. Der Streitwert wird auf 10.000 Euro festgesetzt.

**Gründe:**

Der wörtlich gestellte Antrag,

im Wege der einstweiligen Anordnung festzustellen, dass die Wahlen vom 17. Dezember 2020 zur Besetzung der Ausschüsse des Antragsgegners ungültig sind,

ist gemäß §§ 122 Abs. 1, 88 der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - auslegungsbedürftig, weil er bereits offensichtlich unzulässig wäre. Das Begehren durch einstweilige Anordnung eine (einstweilige) Feststellung zu treffen, ist unstatthaft. Ein solches Anliegen kann zulässigerweise allenfalls in einem Hauptsacheverfahren verfolgt werden.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 25. April 1996 - 15 B 2786/95 -; VGH Bayern, Beschluss vom 18. Dezember 2017 - 19 CE 17.1541 -, jeweils juris.

Ausweislich der Antragsschrift der Antragstellerin begehrt diese vielmehr, die am 17. Dezember 2020 gebildeten Ausschüsse aufzulösen und neu zu bilden.

Der vom Gericht gemäß §§ 122 Abs. 1, 88 VwGO in diesem Sinne ausgelegte Antrag ist zulässig und begründet.

Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Verwaltungsgericht zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis eine einstweilige Anordnung treffen, wenn diese Regelung, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern, oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. §§ 920 Abs. 3, 294 ZPO sind die Notwendigkeit der vorläufigen Regelung (Anordnungsgrund) und der geltend gemachte Anspruch (Anordnungsanspruch) glaubhaft zu machen.

Nimmt der Erlass einer einstweiligen Anordnung die Hauptsache im Wesentlichen vorweg, was bei einer begehrten „Neubildung der Ausschüsse“ der Fall ist, sind an die Prognose der Erfolgsaussichten der Hauptsache besondere Anforderungen zu

stellen. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung kommt dann nur in Betracht, wenn ein Obsiegen des Antragstellers in der Hauptsache mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist und ihm ohne den Erlass einer einstweiligen Anordnung schwere und unzumutbare Nachteile entstünden, die auch bei einem späteren Erfolg in der Hauptsache nicht mehr beseitigt werden könnten.

Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt.

Die Antragstellerin hat zunächst einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht.

Es ist überwiegend wahrscheinlich, dass sie einen Anspruch auf die begehrte Auflösung und Neubildung der am 17. Dezember 2020 gebildeten Ratsausschüsse hat. Dieser Anspruch folgt aus § 58 Abs. 6 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein- Westfalen (GO NRW) in Verbindung mit dem verfassungsrechtlichen Spiegelbildlichkeitsgrundsatz.

Art. 28 Abs.1 Satz 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) überträgt die Grundentscheidung der Verfassung in Art. 20 Abs.1 und 2 GG für die Prinzipien der Volkssouveränität und der Demokratie auf die Ebene der Gemeinden. Daraus folgt, dass die Gemeindevertretung, auch wenn sie kein Parlament, sondern Organ einer Selbstverwaltungskörperschaft ist, die Gemeindebürger repräsentiert. Diese Repräsentation vollzieht sich nicht nur im Plenum, sondern auch in den Ausschüssen der Gemeindevertretung. Deswegen muss grundsätzlich jeder Gemeindeausschuss ein verkleinertes Bild des Plenums der Gemeindevertretung sein und in seiner Zusammensetzung deren Zusammensetzung widerspiegeln. Auch Gemeindeausschüsse dürfen nicht unabhängig von dem Stärkeverhältnis der Fraktionen besetzt werden, über das die Gemeindebürger bei der Wahl der Gemeindevertretung mit entschieden haben. Vielmehr müssen auch diese Ausschüsse grundsätzlich als verkleinerte Abbilder des Plenums dessen Zusammensetzung und das darin wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegeln. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit soll sicherstellen, dass der Ausschuss die Zusammensetzung des Plenums in seiner konkreten, durch die Fraktionen geprägten organisatorischen Gestalt verkleinernd abbildet. Da der Abgeordnete frei ist, sich in Fraktionen zu organisieren, sind die Fraktionen als politische Kräfte ebenso gleich und entsprechend ihrer Stärke zu behandeln wie die gewählten Gemeindevertreter untereinander.

---



Vgl. BVerwG, Urteile vom 28. April 2010 - 8 C 18.08 -, vom 9. Dezember 2009 - 8 C 17.08 - und vom 10. Dezember 2003 - 8 C 18.03 -; OVG NRW, Beschluss vom 30. Januar 2017 - 15 B 1308/16 -, VG Aachen, Beschluss vom 17. Januar 2020 - 7 L 1456/19 -; VG Arnsberg, Beschluss vom 4. Mai 2017 - 12 L 996/17 -, jeweils juris.

Abweichungen vom Spiegelbildlichkeitsgrundsatz sind nur zulässig, wenn sie durch entsprechend gewichtiges kollidierendes Verfassungsrecht - etwa mit Blick auf die Funktionsfähigkeit der Gemeindegremien und die Effektivität der Gremienarbeit - gerechtfertigt sind.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 30. Januar 2017 - 15 B 1308/16 -, juris.

Nach diesen Grundsätzen steht der Antragstellerin als Ratsfraktion der geltend gemachte Anspruch auf Auflösung und Neubildung der am 17. Dezember 2020 gebildeten Ratsausschüsse mit überwiegender Wahrscheinlichkeit zu.

Die am 17. Dezember 2020 gebildeten Ausschüsse verstoßen gegen den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz.

Vorliegend hat sich die FDP mit zwei Ratsmitgliedern der Grünen und die Fraktion „UWG: Freie Bürger“ mit zwei Ratsmitgliedern der CDU in der Weise abgesprochen, dass sie zusammen jeweils nur für die Wahlliste der FDP bzw. der Fraktion „UWG: Freie Bürger“ gestimmt haben. So erhöhte sich die Zahl der Stimmen, die auf die Fraktionen von FDP und die Fraktion „UWG: Freie Bürger“ entfielen jeweils von 3 auf 5. Entsprechend erlangten die FDP und die Fraktion „UWG: Freie Bürger“ je einen Sitz in den Ausschüssen. Die Antragstellerin hat aufgrund dessen nicht den aufgrund ihrer im Rat vertretenen Mitglieder vorgesehenen einen Sitz in den Ausschüssen erhalten.

Dies widerspricht dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes. Das Wahlergebnis gibt nicht mehr die Zusammensetzung des Plenums und das darin wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum wieder, sondern beruht auf einem kollusiven Zusammenwirken einzelner Fraktionen, um das Kräfteverhältnis in den Ausschüssen zu ihren Gunsten – und zu Lasten der Antragstellerin – zu verändern.

So gebildete Zählgemeinschaften wurden als solche weder vom Volk gewählt noch verfolgen sie über die Ausschusswahlen hinausgehende gemeinsame politische Ziele. Grund des Zusammenschlusses ist allein die Gewinnung von (zusätzlichen) Ausschusssitzen. Ein erst nach der Kommunalwahl vereinbartes "ad hoc-Bündnis zum Zweck der besseren Reststimmenverwertung", das sich nur zur Gewinnung eines mathematischen Vorteils bei dem anschließenden Verteilungsverfahren gebildet hat, darf nicht Grundlage der Sitzverteilung in den Ausschüssen sein. Vielmehr müssen in diesen die vom Volk gewählten Vertreter entsprechend ihres politischen Stärkeverhältnisses nach Fraktionen oder Gruppen repräsentiert werden.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2003 - 8 C 18.03 -,  
juris.

Die Zulassung eines Zusammenschlusses im Sinne einer Zählgemeinschaft darf nicht die Möglichkeit eröffnen, andere Fraktionen, die entsprechend dem Spiegelbildlichkeitsgrundsatz bei der Ausschussbesetzung berücksichtigt werden müssten, hiervon auszuschließen.

Der aus dem verfassungsrechtlichen Gebot der demokratischen Repräsentation folgende Grundsatz einer den Stärkeverhältnissen im Gemeinderat Rechnung tragenden Ausschussbesetzung lässt zwar in gewissem Umfang Durchbrechungen zu, die darauf abzielen, Minderheitenpositionen in den Gemeinderatsausschüssen stärker zu berücksichtigen. Dabei bedarf es zunächst keiner Berücksichtigung, dass auch bei Wahlen nach Wahlvorschlägen der einzelnen Fraktionen grundsätzlich denkbar ist, dass Mitglieder einer Fraktion Wahlvorschläge anderer Fraktionen wählen mit der Folge, dass sich die Fraktionsstärken im Plenum nicht in den Ausschüssen widerspiegeln. Das Bundesverwaltungsgericht hat dies bereits als mit einer Wahl naturgemäß einhergehende Unwägbarkeiten angesehen, die nicht davon entbinden, bei der Gestaltung des Wahlverfahrens die Grundentscheidung der Verfassung für die Prinzipien der Volkssouveränität und der Demokratie auch auf der Ebene der Gemeinden zu respektieren.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2003 - 8 C 18.03 -,  
juris.

Insoweit ist es ausreichend, dass jede Fraktion aufgrund der einzelnen Wahlvorschläge die gleiche Chance hat, entsprechend ihrer Stärke im Plenum in die Ausschüsse gewählt zu werden.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2009 - 8 C 17.08 -,  
juris.

Die damit angestrebte Verbreiterung des von den Ausschussmitgliedern vertretenen Meinungsspektrums kann aber nur erreicht werden, wenn der an die kleineren Gruppen abgegebene Sitz von einer Fraktion oder Wählergruppe stammt, die weiterhin in den Ausschüssen vertreten ist. Die vollständige Verdrängung der kleinsten „an sich“ ausschussfähigen Gruppe bzw. Fraktion zugunsten einer bloßen Zählgemeinschaft von noch kleineren Gruppierungen kann dagegen nicht mehr als Instrument des Minderheitenschutzes angesehen werden. Denn damit wird einer Ratsminderheit, der nach der festgelegten Ausschussgröße und dem gewählten Verteilungsverfahren nur ein einziger Sitz in den jeweiligen Ausschüssen zusteht, jede Möglichkeit der Mitwirkung in den Gemeinderatsausschüssen genommen.

In dem gänzlichen Ausschluss aus den Ausschüssen liegt eine erhebliche und sachlich nicht zu rechtfertigende Beeinträchtigung des Grundsatzes gleicher Repräsentation, der sich aus der Erfolgswertgleichheit der kommunalen Wählerstimmen ergibt. Die Bildung von Zählgemeinschaften kleinerer, ansonsten nicht in den Ausschüssenvertretener Gruppen darf nur insoweit zur Vergabe von Ausschusssitzen führen, als damit nicht eine größere Gruppe den einzigen ihr zustehenden Sitz verliert.

Vgl. hierzu VGH Bayern, Beschluss vom - 4 CE 20.1442 -,  
juris.

Die Antragstellerin hat schließlich auch das Vorliegen eines Anordnungsgrundes glaubhaft gemacht.

In einem Kommunalverfassungsverstreit ist im Hinblick auf den Anordnungsgrund zu berücksichtigen, dass es hier grundsätzlich nicht auf die subjektive Betroffenheit des jeweiligen Antragstellers ankommt, sondern darauf, ob die einstweilige Anordnung im Interesse der Körperschaft, der er angehört, objektiv notwendig bzw. - bei einer Vorwegnahme der Hauptsache - unabweisbar erscheint. Ob eine solche Situation



gegeben ist, richtet sich nach den besonderen Umständen des jeweiligen Einzelfalles.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 30. Januar 2017  
- 15 B 1308/16 -; VG Arnsberg, Beschluss vom 4. Mai 2017  
- 12 L 996/17 -, jeweils juris.

Ausgehend davon ist die zur Entscheidung gestellte Auflösung und Neubildung von Ratsausschüssen nach Lage der Dinge unabweisbar. Sie ist nach dem oben Gesagten zur Durchsetzung des verfassungsrechtlichen Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes geboten. Das aus diesem abzuleitende Recht auf gleiche Repräsentation und gleichberechtigte Mitwirkung würde für die Dauer des Hauptsacheverfahrens vereitelt, wenn die beantragte einstweilige Anordnung nicht erginge. Eine derartige auch nur vorübergehende Verletzung demokratischer Grundprinzipien, die das Mitgliedschaftsrecht im Ausschuss als Ganzes und nicht nur dessen Ausgestaltung beträfe, kann insbesondere bei der Besetzung beschließender Ausschüsse nicht hingenommen werden.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 30. Januar 2017  
- 15 B 1308/16 -, VG Arnsberg, Beschluss vom 4. Mai 2017  
- 12 L 996/17 -, jeweils juris.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs.1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 52 Abs. 1, 53 Abs. 2 des Gerichtskostengesetzes (GKG). Die Kammer sieht mit Blick auf die begehrte Vorwegnahme der Hauptsache davon ab, den im Hauptsacheverfahren anzusetzenden Streitwert i.H.v. 10.000 EUR (vgl. Ziffer 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit) zu reduzieren.

#### **Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen den Beschluss zu 1. steht den Beteiligten die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster zu.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses schriftlich oder als elektronisches Dokument, letzteres nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV), bei dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, Bahnhofsvorplatz 3, 45879 Gelsenkirchen, einzulegen. Sie ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, schriftlich oder als elektronisches Dokument, letzteres nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV, einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen. Das Oberverwaltungsgericht prüft nur die dargelegten Gründe.

Im Beschwerdeverfahren gegen den Beschluss zu 1. muss sich jeder Beteiligte durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde. Der Kreis der als Prozessbevollmächtigte zugelassenen Personen und Organisationen bestimmt sich nach § 67 Abs. 4 VwGO.

Gegen den Beschluss zu 2. findet innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, Beschwerde statt, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 Euro übersteigt.

Die Beschwerde ist schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle oder als elektronisches Dokument, letzteres nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV, bei dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen einzulegen. Über sie entscheidet das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, falls das beschließende Gericht ihr nicht abhilft.

Lohmann

Rädisch

Dr. Ziehm



Beglaubigt  
als Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle des  
Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen



**Bitte sofort vollziehen und zurücksenden oder -faxen!**

Verwaltungsgericht Gelsenkirchen • Postfach 10 01 55 • 45801 Gelsenkirchen

Frau Rechtsanwältin  
Petra Steude  
advoprax AG  
Agnesstraße 22  
44791 Bochum

## **Empfangsbekanntnis**

**Aktenzeichen 15 L 1810/20**

Beschluss vom 25. Januar 2021

hier eingegangen am \_\_\_\_\_

Unterschrift \_\_\_\_\_

**Telefax-Nummer: 0209/1701-124**

**Rückantwort**

Verwaltungsgericht Gelsenkirchen  
Postfach 10 01 55  
45801 Gelsenkirchen