

advoprax AG, Agnesstr. 22+34, 44791 Bochum

Verwaltungsgericht Gelsenkirchen  
Bahnhofsvorplatz 3

D-45879 Gelsenkirchener Verwaltungsgericht Gelsenkirchen

**per Fax: 0209/1701-124**

## **Klage und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung**

der Fraktion "Die PARTEI und STADTGESTALTER", vertr. d. Nils-Frederick Brandt und Dr. Volker Steude, Willy-Brandt-Platz 2-6, 44777 Bochum

Prozessbevollmächtigte: RAin Petra Steude, RAe der advoprax AG,  
Agnesstraße 22, 44791 Bochum

- Klägerin und Antragstellerin -

gegen

den Rat der Stadt Bochum, vertr. d. d. Oberbürgermeister der Stadt Bochum  
- Herrn Thomas Eiskirch, Willy-Brandt-Platz 2-6, 44777 Bochum

- Beklagter und Antragsgegner -

wird namens und im Auftrag der Klägerin Klage erhoben und beantragt:

1. festzustellen, dass die Wahlen vom 17. Dezember 2020 zur Besetzung der Ausschüsse des Beklagten ungültig sind.

Namens und im Auftrag des Klägers und Antragstellers wird – wegen der Dringlichkeit ohne mündliche Verhandlung – weiterhin beantragt,

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

Streitwert: 10.000 €.

**UNSER ZEICHEN (BITTE ANGEBEN)**  
**1158/20-PS**

**BEARBEITER, TELEFON**  
Petra Steude, 0234-9586523  
petra.steudeadvoprax.de

**DATUM**  
MITTWOCH, 30. DEZEMBER 2020

### **RECHTSBERATUNG UND RECHTSVERTRETUNG**

RECHTSANWÄLTIN  
**PETRA STEUDE**  
FACHANWÄLTIN FAMILIENRECHT  
FACHANWÄLTIN SOZIALRECHT

RECHTSANWÄLTIN  
**SANDRA HESSE**  
FACHANWÄLTIN MIET-/  
WOHNEIGENTUMSRECHT  
BAU-/ ARCHITEKTENRECHT  
ERBRECHT

### **ADRESSDATEN**

advoprax AG  
AGNESSTRASSE 22+34  
44791 BOCHUM  
TELEFON: 0234-9586526  
TELEFAX: 0234-9586527

### **MAIL UND INTERNET**

E-MAIL  
MAIL@ADVOPRAX.DE  
INTERNET  
WWW.ADVOPRAX.DE  
WWW.MAHNUNG-ONLINE.DE

### **KONTODATEN**

POSTBANK DORTMUND  
KTO: 828 100 465  
BLZ: 440 100 46  
IBAN: DE57 4401 0046 0828 1004 65  
BIC: PBNKDEFF

## Begründung

Unter Tagesordnungspunkt 1.43 der Ratssitzung des Bochumer Stadtrates vom 17.12.20 wurden alle Ausschüsse der Rates, die mit 15 Ratsmitgliedern oder Sachkundigen Bürgern zu besetzen waren, neu gewählt.

**Beweis:** Vorlage Tagesordnung Ratssitzung des Rates der Stadt Bochum vom 17.12.2020, **Anlage 1**

Der Rat der Stadt Bochum setzt sich wie folgt aus 8 Fraktionen zusammen:

SPD – 29 Sitze

Grüne – 19 Sitze

CDU – 18 Sitze

Linke – 5 Sitze

AfD – 5 Sitze

Die PARTEI und STADTGESTALTER – 4 Sitze

FDP - 3 Sitze

UWG: Freie Bürger – 3 Sitze

**Beweis:** Fraktionen und Mitglieder des Rates der Stadt Bochum Quellen: Stadt Bochum:

<https://www.bochum.de/Politik-Bezirke-und-Wahlen/Rat-der-Stadt-Bochum/Fraktionen-und-Gruppierungen-im-Rat> und [https://session.bochum.de/bi/to0045.asp?\\_ksinr=12976](https://session.bochum.de/bi/to0045.asp?_ksinr=12976), **Anlage 2**

Entsprechend des Demokratieprinzips müsste jeder gebildete Ausschuss des Rates grundsätzlich ein verkleinertes Bild des Stadtrates darstellen und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Rates widerspiegeln.

Gemäß dem nach § 50 Abs. 3 GO vorgeschriebenen Sitzverteilungsverfahren nach Hare-Niemeyer wären die Sitze von Ausschüssen mit jeweils 15 Mitgliedern danach wie folgt aufzuteilen gewesen:

SPD – 5 Sitze (Wahlvorschlag 1)

Grüne – 3 Sitze (Wahlvorschlag 2)

CDU – 3 Sitze (Wahlvorschlag 3)

Linke – 1 Sitz (Wahlvorschlag 4)

Afd – 1 Sitz (Wahlvorschlag 5)

Die PARTEI und STADTGESTALTER – 1 Sitz (Wahlvorschlag 6)

FDP und UWG: Freie Bürger – 1 Sitz im Losverfahren (Wahlvorschläge 7 und 8)

**Beweis:** Berechnung der Sitze nach Hare-Niemeyer, **Anlage 3**

Bei der Neuwahl des Stadtrates bildeten die Fraktionen von Grünen und FDP sowie von CDU und „UWG: Freie Bürger“ unzulässige Zählgemeinschaften. Gemäß Absprache zwischen SPD, Grünen, CDU, FDP und „UWG: Freie Bürgern“ stellten diese einen gemeinsamen Änderungsantrag für die Besetzung der Ausschüsse und die Fraktionen verteilten ihre Stimmen so auf die Fraktionen, dass alle mit dem Antrag vorgeschlagenen Ratsmitglieder in die im Antrag vorgesehenen Sitze der entsprechenden Ausschüsse gewählt wurden.

**Beweis:** Änderungsanträge der Fraktionen zur Wahl der Ausschüsse nebst Anlagen, **Anlage 4**

Dazu bildete die FDP eine Zählgemeinschaft mit den beiden Grünen Ratsmitgliedern Olaf Krause und Wolfgang Cordes. Die Fraktion „UWG: Freie Bürger“ bildete eine Zählgemeinschaft mit den CDU-Ratsmitgliedern Julian Meischein und Hans Henneke.

Gemäß Absprache stimmten die beiden Ratsmitglieder der Grünen nicht für die Wahlliste der eigenen Fraktion, sondern für die Liste der FDP und das selbst dann, wenn sie selbst auf der Liste der Grünen in einen der Ausschüsse gewählt werden sollten.

In gleicher Weise verhielten sich die beiden genannten Ratsmitglieder der CDU. Sie stimmten in allen Wahlen für die Liste der Fraktion „UWG: Freie Bürger“. Ebenfalls stimmten sie dann nicht für die CDU-Liste, wenn sie selbst auf dieser Liste in einen der Ausschüsse gewählt werden sollten.

So erhöhte sich bei den Ausschusswahlen die Zahl der Stimmen, die auf die Fraktionen von FDP und „UWG: Freie Bürger“ entfielen, jeweils von 3 auf 5 (+66%). Entsprechend erlangten beide Fraktionen je einen ordentlichen Sitz in den Ausschüssen. Die Klägerin und Antragstellerin, die im Rat eigentlich über einen Sitz mehr verfügt als die Fraktionen von FDP und „UWG: Freie Bürgern“, erlangte dagegen keinen Sitz und ist nach dem Ergebnis Wahl in keinem der Ausschüsse mit einem ordentlichen Mitglied vertreten

**Beweis:** Eidstattliche Versicherungen der Ratsmitglieder Nils-Frederick Brandt, Dr. Volker Steude, Paul Tobias Dahlmann und Dr. Carsten Bachert-Schneider sowie Dennis Rademacher über den Ablauf der Wahl, **Anlage 5**

Die am 17.12.2020 neu gewählten Ausschüsse wurden somit nicht spiegelbildlich zum Stadtrat besetzt, Die erfolgten Besetzungen der Ausschüsse geben nicht das Stärke- bzw. Kräfteverhältnis der Fraktionen im Rat wieder. Nach Ratsmitgliedern zahlenmäßig kleinere Ratsfraktionen sind mit einem ordentlichen und damit stimmberichtigten Mitglied in den Ausschüssen vertreten, die nach Ratsmitgliedern stärkere Klägerin dagegen nicht.

Die Spiegelbildlichkeit von Rat und den Ausschüssen des Rates ist insbesondere deshalb zwingend erforderlich, da der Rat Vorlagen und Anträge zur Entscheidung an die Ausschüsse zur eigenen Entscheidungsbefugnis delegiert. Die Mehrheits- und Kräfteverhältnisse der Fraktionen im Rat und der dieser Konstellation zugrunde liegende Wählerwillen müssen daher in den Ausschüssen in gleicher Weise bestehen wie im Rat. Sonst bestünde die Gefahr, dass Entscheidungen in den Ausschüssen mit anderen Mehrheiten getroffen würden, als dies im Rat der Fall sein würde.

Dies gälte im konkreten Fall insbesondere dann, wenn Entscheidungen in Ausschüssen nur mit einer Stimme Mehrheit getroffen würden. Sind die Ausschüsse - wie im vorliegenden Fall - nicht spiegelbildlich zum Rat besetzt und bei einer Entscheidung in einem Ausschuss würde die entscheidende Stimme von einer der Fraktionen FDP oder „UWG: Freie Bürger“ abgegeben und nicht wie bei Spiegelbildlichkeit von der Klägerin, könnte die Entscheidung anders, als dies im Rat der Fall wäre, ausfallen.

Durch eine zielgerichtete Reststimmenverwertung können die großen Fraktion, in diesem Fall Grüne, CDU und SPD, ihre überschüssigen Reststimmen bei den Ausschusswahlen so für kleine Fraktionen einsetzen, dass ihnen genehme Fraktionen in den Ausschüssen stimmberechtigt sind und andere im Rat an Mitgliederzahlen größere Fraktionen nicht. Damit können die großen Fraktionen die Abstimmungen in den Ausschüssen, abweichend zu den Mehrheits- und Kräfteverhältnissen im Rat zu ihren Gunsten beeinflussen.

Um ein solches Vorgehen zu verhindern, sieht die bisherige höchstrichterliche Rechtsprechung vor, dass Ausschüsse und Rat zwingend spiegelbildlich zu besetzen sind. Das Bundesverwaltungsgericht führt in seinem Urteil vom 10. Dezember 2003 zur Spiegelbildlichkeit von Rat und Ausschüssen Folgendes aus (BVerwG 8 C 18.03): *„Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 80, 188) muss grundsätzlich jeder Ausschuss des Bundestags ein verkleinertes Bild des Plenums sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln. Aus dem Prinzip der demokratischen Repräsentation und der Einbeziehung der Gemeinderäte in dieses Prinzip folgt, dass für Ratsausschüsse das Gleiche gilt. Auch diese dürfen nicht unabhängig von dem Stärkeverhältnis der Fraktionen besetzt werden, über das die Gemeindebürger bei der Wahl der Ratsmitglieder 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 (vgl. Urteil vom 27. März 1992 BVerwG 7 C 20.91 a.a.O.). Aus diesem Grund haben die einzelnen Fraktionen Anspruch auf Berücksichtigung bei der Ausschussbesetzung nach Maßgabe ihrer jeweiligen Mitgliederzahl (vgl. Beschluss vom 7. Dezember 1992 BVerwG 7 B 49.92 a.a.O.). ...“*

Im genannten Urteil wird weiter ausgeführt: *Die Ausschüsse anders als nach dem Spiegelbild der Mehrheitsverhältnisse im Rat zu besetzen „widerspricht dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes. Das Wahlergebnis gibt dann nicht mehr die Zusammensetzung des Plenums und das darin wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum wieder, sondern das Zahlenverhältnis des hinter dem gemeinsamen Wahlvorschlag stehenden Zusammenschlusses zu den daran nicht beteiligten Fraktionen oder falls und soweit auch diese ein ebensolches Bündnis eingegangen sind zu deren Zusammenschluss. 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. Wie die Klägerin zu Recht geltend macht, darf 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, 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. Eine Zählgemeinschaft seitens der Mehrheit darf die Zusammensetzung der Ausschüsse nicht zu Lasten einer Minderheit ändern. Ansonsten wird der Minderheitenschutz missachtet, dem wie das Oberverwaltungsgericht ausführt, die Bestimmungen über die Besetzung von Ratsausschüssen hier § 50 Abs. 3 Satz 3 GO NRW dienen...“*

Dem könne nicht entgegen gehalten werden, die Bildung von Zählgemeinschaften sei Ausdruck des freien Mandats der Ratsmitglieder. *„Die für die Besetzung der Gemeinderatsausschüsse geltenden bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben beschränken diese Freiheit in zulässiger Weise zur Durchsetzung der genannten Prinzipien und damit auch zur Sicherung des Rechts der Minderheit auf eine ihrem Gewicht entsprechende Repräsentation in den Ausschüssen.“*

Das Bundesverwaltungsgericht geht sogar noch einen Schritt weiter und verlangt, dass der Landesgesetzgeber das Besetzungsverfahren so auszugestalten hat, dass das grundgesetzliche normierte Demokratieprinzip gewahrt und die Spiegelbildlichkeit von Rat und Ausschüssen zwingend gewährleistet wird.

Diese Vorgabe wird in einigen Bundesländern dadurch sichergestellt, dass die Ausschussmitglieder, anders als in NRW, entsprechend ihrer Stärkeverhältnisse von den Fraktionen benannt und nicht durch den Rat gewählt werden. Ein Wahlverfahren, wie es in NRW vorgesehen ist, entspricht also nur dann den grundgesetzlichen Vorgaben, wenn es die Spiegelbildlichkeit sicherstellt. Kann durch das Wahlverfahren nicht zwingend gewährleistet werden, dass sich die Fraktionsstärken im Plenum auch in den Ausschüssen widerspiegeln, wäre es verfassungswidrig. Entsprechend führt das Bundesverwaltungsgericht aus: *„Bei der Gestaltung des Wahlverfahrens [ist] die Grundentscheidung der Verfassung für die Prinzipien der Volkssouveränität und der Demokratie auch auf der Ebene der Gemeinden zu respektieren.“*

Im Leitsatz des gleichen Urteils heißt es: *„Gemeinderatsausschüsse müssen die Zusammensetzung des Plenums und das darin wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegeln (wie Urteil vom 27. März 1992 BVerwG 7 C 20.91 BVerwGE 90, 104 <113>). Bei der Besetzung der Ausschüsse sind deshalb zur Erlangung eines zusätzlichen Sitzes gebildete gemeinsame Vorschläge mehrerer Fraktionen unzulässig.“*

Das bereits beschriebene gemeinsame Handeln der genannten Bochumer Ratsfraktionen war auf die Erlangung eines zusätzlichen Sitzes für die kleinsten Fraktionen des Rates, FDP und „JWG: Freie Bürger“, gerichtet. Die Fraktionen stellten dazu einen gemeinsamen Antrag, der dann durch ein entsprechendes fraktionsübergreifendes Abstimmungsverhalten durchgesetzt wurde. Der gestellte Antrag hat den Charakter eines gemeinsamen Vorschlags. Er enthält zwar keine gemeinsame Liste, weil in diesem Fall durch eine solche Liste das Ziel, einen zusätzlichen Sitz zu erlangen, sich nicht hätte realisieren lassen. Das Vorgehen hatte aber genau das gleiche Ziel wie das bei Bildung gemeinsamer Listen, nämlich durch gemeinsames Zusammenwirken einen zusätzlichen Sitz auf Kosten anderer Fraktion zu erlangen.

**Beweis:** Änderungsanträge der Fraktionen zur Wahl der Ausschüsse nebst Anlagen, **Anlage 4**

Würde ein solches Vorgehen, wie die in diesem Fall vorgekommenen Bildung von fraktionsübergreifenden Zählgemeinschaften anstelle der Bildung von gemeinsamen Listen, als zulässig angesehen werden, so würde damit die gesamte Rechtsprechung zum Verbot von gemeinsamen Listen ad absurdum geführt. Ratsfraktionen könnten zukünftig das Verbot der Listen grundsätzlich umgehen, in dem sie statt Listen entsprechende fraktionsübergreifende Zählgemeinschaften zum Nachteil anderer Fraktionen bilden, um statt durch unzulässige Listen das Gebot der Spiegelbildlichkeit von Rat und Ausschüssen wie beschrieben Weise auszuhebeln.

Mit der Bildung von Zählgemeinschaften durch entsprechende Reststimmenverwertung wie im vorliegenden Fall, kann ein fraktionsübergreifender Zusammenschluss mehrerer großer Fraktionen hinsichtlich der Besetzung der Ausschüsse fast jedes gewünschte Ergebnis durchsetzen und nach eigener Interessenlage bestimmen, welche der kleinen Fraktionen in den Ausschüssen des Rates vertreten sind und welche nicht. Dazu werden für die Erreichung der eigenen Sitzzahl nicht erforderliche Stimmen, so genannte „Reststimmen“, an andere Fraktionen abgegeben, damit mit diese zusätzliche Sitze zum Nachteil anderer Fraktion erhalten.

Im vorliegenden Fall verfügt die SPD-Fraktion je nach Stimmenkonstellation über 2-3 überschüssige Reststimmen, die Grünen über 3-4, die CDU wiederum über 2-3. Mit diesen insgesamt mindestens 7 überschüssigen Reststimmen könnten genannte Fraktionen fast nach Belieben kontrollieren und entscheiden, welche kleinen Fraktionen in den Ausschüssen mit einem ordentlichen Sitz vertreten sind und welche nicht (**Tabelle** Varianten möglicher Reststimmenverwertungen).

**Varianten möglicher Reststimmverwertungen**

- 0:** Ausschüsse werden spiegelbildlich zum Rat besetzt  
**A:** "PARTEI und DIE STADTGESTALTER" bleiben ohne Sitz  
**B:** "UWG: Freie Bürger" und "PARTEI und DIE STADTGESTALTER" bleiben ohne Sitz  
**C:** FDP und "PARTEI und DIE STADTGESTALTER" bleiben ohne Sitz  
**D:** FDP und "UWG: Freie Bürger" bleiben ohne Sitz  
**E:** FDP bleibt ohne Sitz  
**F:** "UWG: Freie Bürger" bleibt ohne Sitz

Erste Spalte bei jeder Variante: Stimmen bei Wahl im Rat

Zweite Spalte: Daraus folgende Sitzverteilung in den Ausschüsse

	0		A		B		C		D		E		F	
SPD	29	5	29	5	27	5	27	5	28	5	28	5	28	5
GRÜ	19	3	17	3	16	3	16	3	16	3	19	3	19	3
CDU	18	3	16	3	16	3	16	3	16	3	18	3	18	3
LINKE	5	1	5	1	5	1	5	1	11	1	5	1	5	1
AFD	5	1	5	1	5	1	5	1	5	2	5	1	5	1
PRT/STG	4	1	4	0	4	0	4	0	4	1	4	1	4	1
FDP	3	1*	5	1	10	2	3	0	3	0	3	0	4	1
UWG	3	1*	5	1	3	0	10	2	3	0	4	1	3	0
Summe Sitze	86	15	86	15	86	15	86	15	86	15	86	15	86	15
Leihstimmen	0		4		7		7		6		1		1	

\* Entscheid über den Sitz im Losverfahren

**Tabelle**, Varianten möglicher Reststimmverwertungen

Mit entsprechenden Stimmverteilungen hätten die drei größten Fraktionen ihre überschüssigen Stimmen auch so verteilen können, dass die beiden Fraktionen von FDP und „UWG: Freie Bürger“ ohne stimmberechtigtem Sitz geblieben wären (Variante D) oder die Fraktionen FDP und „Die PARTEI und STADTGESTALTER“ (Variante C) oder die beiden Fraktionen „UWG: Freie Bürger“ und „Die PARTEI und STADTGESTALTER“ (Variante B) oder ebenso, dass nur eine der drei genannten Fraktionen ohne ordentlichen Sitz geblieben wäre (Varianten A, E und F).

Angemerkt sei, dass im vorliegenden Fall einer solchen Reststimmverwertung entgegengewirkt werden könnte, wenn der Rat eine Erhöhung der Sitzzahl in den Ausschüssen von 15 auf 17 ordentliche Mitglieder beschließen würde. In diesem Fall hätten bei Spiegeltlichkeit zum Rat alle 8 Fraktionen des Rates einen Anspruch auf mindestens einen stimmberechtigten Sitz in den Ausschüssen.

Ein Wahlverfahren, das ein solches Wahlverhalten zulässt, wäre – wie vorstehend ausgeführt - entsprechend verfassungswidrig. Für diesen Fall wird angeregt, das das Gericht das in § 50 in Verbindung mit § 58 GO-NRW normierten Wahlverfahren dem zuständigen Verfassungsgericht zur Normenkontrolle vorlegt.

Für den Fall, dass das Gericht die Auffassung vertreten sollte, dass das beschriebene Wahlverhalten zulässig und das in der Gemeindeordnung NRW vorgeschriebene Wahlverfahren, welches ein solches Abstimmungsverhalten zulässt, nicht verfassungswidrig ist, wird aufgrund der Bedeutung der Angelegenheit bereits jetzt die Zulassung der Berufung beantragt.

Denn ein entsprechendes Urteil hätte zur Folge, dass die bisherige Rechtsprechung zur Spiegeltlichkeit von Rat und Ausschüssen faktisch außer Kraft gesetzt würde, da ein solches Urteil ein Wahlverhalten legitimieren würde, mit dem große Fraktionen nach eigenem Interesse entscheiden könnten, welche kleinen Fraktionen mit ordentlichen Sitzen und damit stimmberechtigt in den Ausschüssen des Rates vertreten sind und welche nicht.

In dieser Angelegenheit besteht Eilbedürftigkeit. Aufgrund der fehlenden Spiegeltlichkeit von Ausschüssen und Rat, kann es - so lange es bei der aktuellen Besetzung der Ausschüsse verbleibt - bei Entscheidungen, die die Ausschüsse aufgrund der Delegation solcher Entscheidungen vom Rat auf die Ausschüsse in eigener Entscheidungsbefugnis treffen können, zu rechtswidrigen Entscheidungen kommen, wenn die Entscheidung mit einer Stimme Mehrheit getroffen wird und diese von einem Ausschussmitglied der Fraktionen von FDP oder „UWG: Freien Bürgern“ abgegeben wird, statt von einem stimmberechtigten der klägerischen Fraktion.

Für den 04.02.2020 ist die nächste Sitzung des Bochumers Stadtrates terminiert. Wenn die Wahl der Ausschüsse vom 17.12.2020 rechtswidrig erfolgte und damit ungültig ist, sollte die Ungültigkeit bis dahin festgestellt worden sein, damit in der betreffenden Ratssitzung eine Neuwahl erfolgen kann.

Petra Steude, Rechtsanwältin