

advoprax AG, Agnesstr. 22+34, 44791 Bochum

Verwaltungsgericht Gelsenkirchen
Bahnhofsvorplatz 3

D-45879 Gelsenkirchenerwaltungsgericht Gelsenkirchen

per Fax: 0209/1701-124

In dem Verwaltungsstreitverfahren

Fraktion "Die PARTEI und STADTGESTALTER"

./.
Rat der Stadt Bochum
- 15 L 1810/20 -

wird zu den Ausführungen der Verfahrensbevollmächtigten des Antragsgegners wie folgt Stellung genommen:

Zu I.

Die im Schriftsatz der Antragsgegnerin unter I. zum Sachverhalt gemachten Ausführungen tragen nicht zur Aufhellung der in diesem Rechtsstreit zu klärenden Frage bei, ob die Ausschusswahlen vom 17.12.20 rechtswidrig waren, weil die Besetzung der Ausschüsse nicht spiegelbildlich zu den Stärkeverhältnisse der Fraktionen im Rat erfolgt ist, bei.

Eine Darstellung, auf Basis welcher Umstände die Verfahrensbevollmächtigte des Antragsgegners zu dem subjektiven Eindruck gelangen konnte, bei der Fraktion „Die PARTEI und die STADTGESTALTER“ handle es sich lediglich um einen strategischen Zusammenschluss, bleibt sie schuldig.

Die vielen Anfragen und Anträge, die die Antragstellerin in der kurzen Zeit seit ihrer Bildung gestellt hat, belegen, dass die Fraktion eine auf gemeinsame Ziele gerichtete inhaltliche Arbeit leistet.

Dass die Fraktionsbildung einige Wochen in Anspruch genommen hat und zur ersten Ausschusswahl noch nicht vollzogen war, lag daran, dass beide Partner sich zuvor nicht kannten, zudem die PARTEI nach der Kommunalwahl 2020 zum ersten Mal im Rat der Stadt Bochum vertreten ist.

UNSER ZEICHEN (BITTE ANGEBEN)
1158/20-PS

BEARBEITER, TELEFON
Petra Steude, 0234-9586523
petra.steude@advoprax.de

DATUM
FREITAG, 15. JANUAR 2021

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

Die Bildung einer Fraktion bedarf nach Meinung der Antragstellerin umfangreicher Vorarbeiten und Absprachen zwischen den Beteiligten und muss sorgfältig vorbereitet und zwischen allen Beteiligten (Ratsmitgliedern sowie Verbände der beteiligten politischen Gruppierungen) abgestimmt werden. Die Gespräche zur Fraktionsbildung begannen Ende September und waren zum Zeitpunkt der ersten Ausschusswahl am 19.11. - auch pandemiebedingt - leider noch nicht abgeschlossen.

Zu den ersten Wahlen der Ausschüsse am 19.11. ist anzumerken, dass bei diesen Wahlen sowohl die Ratsmitglieder der PARTEI wie der STADTGESTALTER, sofern sie eine eigene Wahlliste aufgestellt hatten, für diese gestimmt haben und nur bei Ausschüssen, zu denen sie keine eigenen Vorschläge zur Wahl gestellt hatten, für die Liste einer anderen Gruppe oder Fraktion gestimmt haben.

Entsprechend haben die Ratsmitglieder der PARTEI für die Wahlvorschläge der STADTGESTALTER, bei anderen Wahlen für solche der Linken gestimmt, die Ratsmitglieder der STADTGESTALTER für die Wahllisten der PARTEI, bei anderen Wahlen für die der Grünen.

Im Gegensatz zu den Ratsmitgliedern von Grünen und CDU in der Ratssitzung am 17.12. haben Ratsmitglieder von PARTEI und STADTGESTALTER jedoch in keinem Fall gegen eigene Wahlvorschläge gestimmt. Es fand also in keinem Fall eine Reststimmenverwertung statt.

Dass der Fraktionsvorsitzende der Grünen sich vor den Wahlen der Ausschüsse in der Ratssitzung vom 17.12. aus eigenem Antrieb bemüht sah, zu erklären, der gemeinsame Änderungsantrag zur Wahl der Ausschüsse sei nicht als gemeinsamer Wahlvorschlag der beantragenden Fraktionen, sondern als Wahllisten der einzelnen Fraktionen zu sehen, belegt vielmehr die Absprache unter den Fraktionen, d.h. entkräftet diesen Umstand nicht. Der Begründung, dass ein gemeinsamer Antrag der Verwaltung die Arbeit erleichtern würde, fehlt zudem die Substanz, da der gemeinsame Antrag die Arbeit nicht erleichtern konnte.

Im Gegenteil, musste doch der die Sitzung leitende Oberbürgermeister den Antrag wieder in Listen aufteilen und diese umständlich mit Nummern bezeichnen.

Bezeichnend auch, dass mit dem vermeintlichen Anliegen die Arbeit der Verwaltung zu erleichtern, doch eigentlich alle Fraktionen zu befragen gewesen wären, ob sie ihre Wahllisten zu dem „gemeinsamen Antrag“ beisteuern wollten. Dass ausgerechnet die Fraktion, gegen die abgestimmt werden sollte, also die der Antragstellerin, nicht gefragt wurde, ob sie zu dem Antrag ihre Wahlliste beisteuern wolle, spricht ebenfalls für sich.

Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass vor den Ausschusswahlen zudem noch eine Sitzungsunterbrechung beantragt wurde, in der dann die Vorsitzenden der Fraktionen aus dem gemeinsamen Antrag zusammen kamen, um offensichtlich das Abstimmungsverhalten bei den folgenden Wahlen abzustimmen.

Zu II.

Für den vorliegenden Rechtsstreit entscheidend ist aber, dass bei den Wahlen am 17.12. die Ausschüsse nicht spiegelbildlich zu den Stärke- und Mehrheitsverhältnissen der Fraktionen im Stadtrat gebildet wurden.

Gemäß der bereits in der Antragschrift zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts reicht es für die Spiegelbildlichkeit nicht aus, dass die Antragstellerin die rein theoretische Chance hatte, einen ordentlichen Sitz in jedem Ausschuss zu erlangen. Gemäß Rechtsprechung des BVerwG muss die Spiegelbildlichkeit tatsächlich hergestellt werden. Dass diese rein theoretisch bei den Wahlen erreicht werden kann, reicht nicht aus, um dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Besetzung von Rat und Ausschüssen gerecht zu werden.

Auch hatte die Antragstellerin nur theoretisch - aber nie praktisch - eine Chance, einen ordentlichen Sitz in einem der Ausschüsse zu erlangen. Diese Chance wurde ihr durch die gezielte Reststimmenverwertung der großen Fraktionen genommen.

Die großen Fraktionen haben durch ihr Zusammenwirken entschieden, die Antragstellerin solle keinen ordentlichen Sitz in den Ausschüssen erlangen und haben dementsprechend abgestimmt. Die Chance, dass die Ausschüsse spiegelbildlich besetzt würden, bestand nie. Dies wurde durch die großen Ratsfraktionen vereitelt.

Dass die Spiegelbildlichkeit von Ausschüssen und Rat nur „*optional*“ zu erreichen sei, ist, anders als die Verfahrensbevollmächtigte des Antragsgegners vorträgt, den von ihr angeführten Entscheidungen nicht zu entnehmen.

Diese führen lediglich aus, dass der Spiegelbildlichkeit aufgrund des Wahlverfahrens natürliche Grenzen gesetzt sind und der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz nicht gebietet, dass die Kräfteverhältnisse im Plenum in den Ausschüssen „*optimal*“ abgebildet werden. Die Argumentation des Antragsgegners beruht anscheinend darauf, dass die Worte „*optimal*“ und „*optional*“ verwechselt wurden.

Das OVG NRW erklärt in der von der Vertreterin des Antragsgegners zitierten Entscheidung (15 A 2331/15 vom 24.11.2017) indes unmissverständlich:

„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.“

Zur Frage, bis wann Abweichungen von der Spiegelbildlichkeit hinzunehmen sind, führt das OVG NRW weiter aus: *„Dabei ist davon auszugehen, dass wesentliche Abweichungen der Stärkeverhältnisse im Ausschuss von denen im Plenum nicht ohne rechtfertigenden Grund zulässig sind.“*

Um diesem Grundsatz gerecht zu werden, erfolgte am 17.12.2020 - nach Bildung der neuen Fraktion der Antragstellerin - die Neuwahl der Ausschüsse. Allerdings hätten sich die geänderten Stärkeverhältnisse dann auch im Ergebnis der Wahlen wiederfinden lassen müssen. Das war vorliegend jedoch nicht der Fall.

Vielmehr ist auch nach den erneuten Ausschusswahlen die hinsichtlich der Sitze im Stadtrat stärkere Fraktion der Antragstellerin in den Ausschüssen nicht mit einem ordentlichen Sitz vertreten, zwei kleinere Fraktionen hingegen schon. Die wesentliche Abweichung hinsichtlich der Stärkeverhältnisse der Fraktionen in den Ausschüssen und dem Rat besteht somit weiterhin und die erfolgte Ausschussbesetzung ist so nicht zulässig.

Dass große Fraktionen zusammenwirken können, um kleine Fraktionen aus den Ausschüssen heraus zu halten, stellt zudem, anders als die Verfahrensbevollmächtigte des Antragsgegners es darstellt, keine „*Unwägbarkeit*“ dar. Dass die Antragstellerin bei den Wahlen ohne stimmberechtigten Ausschusssitz blieb, geschah nicht zufällig, es ist, wie bereits in der Antragschrift dargestellt, das Ergebnis einer geplanten und gezielten Reststimmenverwertung der großen Fraktionen.

Dass eine Reststimmenverwertung zu Lasten der Antragstellerin überhaupt möglich ist, ist letztlich eine Folge der Größe der Ausschüsse in Verbindung mit der Sitzverteilung im Rat. Diese beiden Faktoren zusammen führen bei den großen Fraktionen zu überschüssigen Stimmen, mit denen diese bestimmen können, welche kleine Fraktion einen ordentlichen Sitz in den Ausschüssen erhält und welche nicht. Diese Situation stellt keine von der Antragstellerin hinnehmbare „*Unwägbarkeit*“ dar. Im Sinne des Demokratieprinzips ist eine solche Bestimmung der Ausschussbesetzungen durch die großen Fraktionen entgegen dem, was die Gemeindebürger bei der Wahl der Gemeindevertretung über die Stärkeverhältnisse der Fraktionen in den Ausschüssen mit entschieden haben, nicht zulässig und unbedingt zu verhindern.

Entsprechend hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil (8 C 18.03 vom 10.12.03) ausgeführt, dass eine Reststimmenverwertung mit dem Ziel einer Fraktion einen zusätzlichen Sitz in Ausschüssen zu verschaffen und diesen dafür einer anderen Fraktion zu verwehren, der dieser nach dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit eigentlich zusteht, nicht zulässig ist. Ob dies auf Basis von Listenverbindungen geschieht oder dazu ein anderes Vorgehen gewählt wird, ändert nichts an der Rechtswidrigkeit der damit beabsichtigten Reststimmenverwertung zur Erlangung bzw. Verwehrung eines Ausschusssitzes.

Der Rat hat somit in letzter Konsequenz dafür Sorge zu tragen, dass einer derartigen Reststimmenverwertung entgegen gewirkt wird, bzw. diese erst gar nicht möglich ist.

Augrund des dargestellten Sachverhalts stellt sich die Frage, wie der Rat die stattgefundene Reststimmenverwertung wirksam verhindern und den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz von Rat und Ausschüssen bei den Ausschusswahlen durchsetzen kann. In Frage käme eine Vergrößerung der Ausschüsse.

Zur Größe von Ausschüssen führt das OVG NRW in seiner Entscheidung 15 A 2331/15 vom 24.11.2017 grundsätzlich aus: *„Ein Verstoß gegen das Willkürverbot liegt insbesondere vor, wenn die Ausschusszahl missbräuchlich so klein gewählt wird, dass dadurch gezielt kleinere Gruppierungen von einem Sitz ausgeschlossen werden.“*

Im vorliegenden Fall ist der Ausschluss einer Fraktion aus Ausschüssen, obwohl sie hinsichtlich ihrer Sitzzahl im Rat stärker ist als andere Fraktionen, mittels der in der Klageschrift dargelegten Reststimmenverwertung nur möglich, weil die Zahl der Ausschusssitze 15 beträgt. Würde diese z.B. 17 betragen, wäre eine Reststimmenverwertung zu Lasten der Antragstellerin nicht mehr möglich.

Um die Spiegelbildlichkeit von Rat und Ausschüssen sicherzustellen und einer Reststimmenverwertung die Wirkung zu nehmen, hätte der Rat also die Möglichkeit, die Zahl der Ausschusssitze moderat zu erhöhen.

Eine solche Möglichkeit müsste der Rat nutzen, wenn die Ergebnisse der Ausschusswahlen auf andere Weise dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes nicht gerecht würden und sich die Spiegelbildlichkeit von Ausschüssen und Rat nicht anders herstellen ließe. Das Bundesverwaltungsgericht kommt entsprechend zu der Einschätzung (8 C 17.08 vom 09.12.2009), dass der Rat angehalten ist, sein Organisationsermessen bei der Bildung der Ausschüsse so auszuüben, dass der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz bei den Ausschusswahlen gewahrt wird. Wenn die Einhaltung des Prinzips durch eine moderate Erhöhung der Zahl der Mitglieder gesichert werden kann, wäre die Vergrößerung der Ausschüsse in Betracht zu ziehen.

Anderenfalls wären die Ergebnisse der Ausschusswahlen so lange rechtswidrig, wie es bei den Wahlen zu einer Reststimmenverwertung durch die großen Fraktionen kommt und sich deswegen in den Ausschüssen nicht die Stärkeverhältnisse der Fraktionen im Rat widerspiegeln.

Die Antragstellerin würde sich daher bereit erklären, Antrag und Klage zurückzunehmen, wenn im Ältestenrat des Antragsgegners zwischen allen Fraktionen eine Vergrößerung der Ausschüsse auf 17 Mitglieder und eine Neuwahl der Ausschüsse zur Ratssitzung am 04.02.21 vereinbart wird, bei der jede Fraktion entsprechend des Stärkeverhältnisses der Fraktionen im Rat mindestens einen ordentlichen Ausschusssitz erlangt.

Abschließend sei nochmals auf die Bedeutung der Angelegenheit hingewiesen. Denn wäre die im vorliegenden Fall vorgenommene Art der Reststimmenverwertung zulässig, ist anzunehmen, dass diese zukünftig in allen Gemeinderäten des Landes praktiziert wird. Mit der hier angewandten Methode der Reststimmenverwertung ließen sich regelmäßig die gleichen Wahlergebnisse bei Ausschusswahlen erreichen, die bisher aufgrund der Unzulässigkeit der Reststimmenverwertung mittels gemeinsamer Listen nicht zu erreichen waren. Die bisherige Rechtsprechung würde damit ad absurdum geführt.

Petra Steude, Rechtsanwältin