
Datum: 17.01.2020
Gericht: Verwaltungsgericht Aachen
Spruchkörper: 7. Kammer
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 7 L 1456/19
ECLI: ECLI:DE:VGAC:2020:0117.7L1456.19.00

Tenor:

1. Der Antrag wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

2. Der Streitwert wird auf 10.000 EUR festgesetzt.

Gründe:

I.

Der Antrag ist zulässig, aber nicht begründet.

Gemäß § 123 Abs.1 Satz 1 VwGO kann das Gericht, auch schon vor Klageerhebung, auf Antrag eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Gemäß § 123 Abs.1 S.2 VwGO sind einstweilige Anordnungen auch zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Der Antragsteller muss dabei sowohl das Bestehen des geltend gemachten Anspruchs (Anordnungsanspruch) als auch die Notwendigkeit einer sofortigen Regelung (Anordnungsgrund) glaubhaft machen, § 123 Abs.3 VwGO i.V.m. § 920 Abs.2 ZPO.

Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt.

1

2

3

4

5

6

1. Der Antragsteller hat einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht. Es ist nicht überwiegend wahrscheinlich, dass er einen Anspruch auf die begehrte Auflösung und Neubildung der im Tenor aufgeführten, jeweils mit 15 Mitgliedern besetzten Ratsausschüsse hat.

Dieser Anspruch kann nicht aus § 58 Abs. 6 GO NRW in Verbindung mit dem verfassungsrechtlichen Spiegelbildlichkeitsgrundsatz abgeleitet werden.

7

Art. 28 Abs. 1 Satz 2 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.

8

Vgl. BVerwG, Urteile vom 28.04.2010 - 8 C 18.08 -, juris Rn. 20, vom 09.12.2009 - 8 C 17.08 -, juris Rn. 18 ff. und vom 10.12.2003 - 8 C 18.03 - juris Rn. 12 ff.; Beschluss vom 27.03.1992 - 7C 20.91 -, juris Rn. 17, jeweils unter Hinweis auf BVerfG, Urteil vom 13.06.1989 - 2 BvE 1/88 -, juris Rn. 113; OVG NRW, Beschluss vom 30.01.2017 - 15 B 1308/16 -, juris Rn. 5; VG Arnsberg, Beschluss vom 04.05.2017 - 12 L 996/17 -, juris Rn. 7, juris, jeweils m.w.N.; Faber, in: Held/Winkel/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, § 50 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen Anm. 6.7 (Stand: Juli 2015); Wellmann, in: Rehn/Cronauge/vLennep/Knirsch, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Band I, § 50 Anm. IV.3 (Stand: Dezember 2017).

9

Die verfassungsrechtliche Fundierung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes hat zur Konsequenz, dass auch Veränderungen der Kräftekonstellationen in der Zusammensetzung des Gemeinderates während der Wahlperiode grundsätzlich durch eine Anpassung der Ausschussbesetzungen nachvollzogen werden müssen, wenn sie wesentlich sind.

10

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 24.11.2017 - 15 A 2331/15 -, juris Rn. 79 f. m.w.N.; OVG NRW, Beschluss vom 30.01.2017 - 15 B 1308/16 -, juris Rn. 7 m.w.N.; OVG NRW, Urteil vom 14.09.2017 - 15 A 486/16 -, juris Rn. 96 f. m.w.N. zur Neubesetzung von Ausschüssen der Landschaftsversammlung eines Landschaftsverbands; VG Arnsberg, Beschluss vom 04.05.2017 - 12 L 996/17 -, juris Rn. 9 m.w.N.; Faber, in: Held/Winkel/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, § 50 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen Anm. 6.7 (Stand: Juli 2015); Wellmann, in: Rehn/Cronauge/vLennep/Knirsch, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Band I, § 50 Anm. IV.3 (Stand: Dezember 2017).

11

12

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 30.01.2017 - 15 B 1308/16 -, juris Rn. 9; VG Arnberg, Beschluss vom 04.05.2017 - 12 L 996/17 -, juris Rn. 11. 13

Gemessen daran steht dem Antragsteller als Ratsfraktion der geltend gemachte Anspruch auf Auflösung und Neubildung der im Tenor benannten Ratsausschüsse mit überwiegender Wahrscheinlichkeit nicht zu. 14

Einem Anspruch auf Auflösung und Neubildung der in Rede stehenden Ratsausschüsse steht nach vorläufiger Einschätzung im gerichtlichen Eilverfahren entgegen, dass sich die politischen Kräfteverhältnisse im Rat durch Übertritt eines fraktionslosen Ratsmitglieds zum Antragsteller im Jahre 2016 und den Austritt eines Ratsmitglieds aus der CDU-Fraktion im Oktober 2019 nicht wesentlich geändert haben dürften. 15

Nach der Gemeinderatswahl im Jahre 2014 waren die Sitze im Rat zunächst wie folgt verteilt: 16

SPD: 8 Sitze 17

CDU: 8 Sitze 18

UDB: 6 Sitze 19

B90/Grüne: 3 Sitze 20

ohne Fraktion: 1 Sitz 21

insgesamt: 26 Sitze. 22

Nach dem Übertritt des fraktionslosen Ratsmitglieds zum Antragsteller im Jahre 2016 ergab sich folgende Zusammensetzung: 23

SPD: 8 Sitze 24

CDU: 8 Sitze 25

UDB: 7 Sitze 26

B90/Grüne: 3 Sitze 27

insgesamt: 26 Sitze. 28

Infolge des Austritts eines Ratsmitglieds aus der CDU-Fraktion im Oktober 2019 ergibt sich nunmehr folgende Verteilung der Sitze: 29

SPD: 8 Sitze 30

CDU: 7 Sitze 31

UDB: 7 Sitze 32

33

B90/Grüne:	3 Sitze	
ohne Fraktion:	1 Sitz	34
insgesamt:	26 Sitze.	35
Eine wesentliche Änderung der politischen Kräfteverhältnisse im Rat ist darin nicht zu erkennen.		36
Den Ausgangspunkt der Überlegungen bildet das Gebot der Spiegelbildlichkeit, auch im Ausschuss das im Rat wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum widerzuspiegeln. Zu beachten ist dabei, dass es für die Besetzung der Ausschüsse auf die Stimmen ankommt, die eine Fraktion in der Wahl zu den Ausschüssen erhalten hat, nicht dagegen auf die Stimmenzahl, die sie bei der Wahl zur Gemeindevertretung erhalten konnte. Denn die Wählerschaft, auf die es bei der Besetzung der Ausschüsse ankommt und deren Stimmen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl den gleichen Erfolgswert haben müssen, sind die Ratsmitglieder. Ihr Abstimmungsergebnis ist das Spiegelbild, das dem Willen der Wählerschaft entspricht.		37
Vgl. OVG NRW, Urteil vom 24.11.2017 - 15 A 2331/15 -, juris Rn. 84; OVG NRW, Urteil vom 03.11.1954 - III A 353/54 -, OVGE 10, 143 (151); VG Aachen, Urteil vom 27.02.1986 - 4 K 494/85 – n.v.; zur Besetzung eines Kreis Ausschusses durch den Kreistag BayVGH, Urteil vom 01.03.2000 – 4 B 99.1172 –, juris Rn. 13; zur Besetzung eines Ausschusses durch den Stadtrat VG Regensburg, Urteil vom 14.01.2015 – RN 3 K 14.1045 –, juris Rn. 43.		38
In diesem Spannungsverhältnis ist nach der Rechtsprechung eine wesentliche Änderung in verschiedenen Konstellationen anzunehmen:		39
So ist es als wesentlich einzustufen, wenn „ansehnlich große Gruppen“ von der Vertretung im Ausschuss ausgeschlossen werden.		40
Vgl. OVG NRW, Urteil vom 24.11.2017 - 15 A 2331/15 -, juris; OVG Rh.-Pf., Beschluss vom 10.05.2013 - 10 A 10229/13 -, juris Rn. 3; OVG S.-H., Urteil vom 15.03.2006 - 2 LB 48/05 -, juris Rn. 52. Eine ansehnlich große Gruppe in diesem Sinne ist in der Rechtsprechung bei ca. 10 % noch verneint worden, vgl. OVG Rh.-Pf., Beschluss vom 10.05.2013 - 10 A 10229/13 -, juris Rn. 3; OVG S.-H., Urteil vom 15.03.2006 - 2 LB 48/05 -, juris Rn. 52, bei einer Nichtrepräsentation von 16,4 % der Stimmen des Rates aber bejaht worden, vgl. Sächs.OVG, Beschluss vom 14.09.2010 - 4 B 87/10 -, juris Rn. 22.		41
Ein Verstoß gegen die gebotene Spiegelbildlichkeit wird ferner dann angenommen, wenn eine Fraktion im Ausschuss eine absolute Mehrheit besitzt, diese aber im Plenum nicht (mehr) innehat,		42
vgl. OVG NRW, Beschluss vom 30.01.2017 - 15 B 1286/16 -, juris Rn. 12; VG Regensburg, Urteil vom 17.12.2004 - RN 3 K 14.1351 -, juris Rn. 32,		43
oder wenn es im Ausschuss zu einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse dergestalt kommt, dass etwa zwei Fraktionen gemeinsam über die für Entscheidungen erforderliche absolute Mehrheit verfügen, während dies im Rat nicht (mehr) der Fall ist.		44
Vgl. Sächs.OVG, Beschluss vom 14.09.2010 - 4 B 87/10 -, juris Rn. 23.		45

Eine zu rechtfertigende Abweichung von der gebotenen Spiegelbildlichkeit ist ferner dann gegeben, wenn sich die "Rangfolge" der Fraktionen in der Form ändert, dass Fraktionen, die im Plenum weniger stark vertreten sind, mehr Ausschusssitze erhalten als Fraktionen, die im Rat mit größerem Stimmanteil vertreten sind.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 24.11.2017 – 15 A 2331/15 -, juris Rn.95 f. unter Verweis auf BVerwG, Urteil vom 09.12.2009 - 8 C 17.08 -, juris Rn. 22. 47

Die Annahme einer wesentlichen Änderung kommt auch in Betracht, wenn eine Fraktion im Ausschuss - anders als im Plenum - über die Hälfte der Sitze verfügt und somit "Blockademöglichkeiten" hat, die ihr im Plenum nicht zustehen. 48

Vgl. Bay.VerfGH, Entscheidung vom 26.11.2009 - Vf. 32-IVa-09 -, juris Rn. 55. 49

Schließlich ist eine wesentliche Änderung der Kräfteverhältnisse im Rat auch bei dem Zusammenschluss von zwei Ratsmitgliedern zu einer neuen Fraktion mit Blick auf die hierdurch bedingte Ausweitung von Mitwirkungs- und Teilhaberechten denkbar. 50

Vgl. VG Arnsberg, Beschluss vom 04.05.2017 - 12 L 996/17 -, juris Rn. 25 ff. 51

Gemessen daran ist hier eine wesentliche Änderung der Kräfteverhältnisse im Rat nicht zu erkennen. Keine der oben beschriebenen Konstellationen ist im vorliegenden Fall erfüllt, und es sind auch keine weiteren Umstände ersichtlich, die die Annahme einer wesentlichen Änderung begründen könnten. Dies gilt ungeachtet dessen, dass bei einer Neubildung der Ausschüsse auf der Grundlage der gegenwärtigen Besetzung des Rates gemäß § 50 Abs. 3 Sätze 3 bis 6 GO NRW nach dem Verfahren von Hare/Niemeyer - 52

vgl. VG Köln, Urteil vom 02.02.2011 – 4 K 915/10 –, juris Rn. 56; Wellmann, in: Rehn/Cronauge/v.Lennep/Knirsch, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Band I, § 50 Anm. IV.4 (Stand: Dezember 2017) - 53

dem Antragsteller ein zusätzlicher Sitz in den fraglichen Ausschüssen zustünde. Denn auf die CDU-Fraktion entfielen infolge des Verlustes eines Mitglieds nur noch vier Sitze statt ursprünglich fünf Sitzen. Auszugehen ist dabei von der Anzahl der auf die Fraktion entfallenden Stimmen (ursprünglich 8, nunmehr 7), die durch die Wahlzahl von 1,7333 (Verhältnis der insgesamt abgegebenen Stimmen – 26 – zu den zu besetzenden Ausschusssitzen – 15 –) zu dividieren ist. 54

Vgl. zu Einzelheiten der Berechnung Wellmann, in: Rehn/Cronauge/vLennep/Knirsch, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Band I, § 50 Anm. IV.4 (Stand: Dezember 2017). 55

Daraus ergibt sich ein Sitzanteil von nunmehr 4,0385 (7 : 1,7333). Derselbe Anteil entfällt auf den Antragsteller. Dies hat zur Folge, dass die Sitze in den Ausschüssen wie folgt zu verteilen wären: 56

SPD: 5 Sitze 57

CDU: 4 Sitze (ursprünglich: 5 Sitze) 58

UDB: 4 Sitze (ursprünglich: 3 Sitze) 59

B90/Grüne: 2 Sitze 60

insgesamt:	15 Sitze.	61
Dass es gleichwohl an einer wesentlichen Änderung der Kräfteverhältnisse im Rat mangelt, ergibt sich aus Folgendem:		62
Zum einen führt die Beibehaltung der bestehenden Verteilung der Ausschusssitze nicht dazu, dass nunmehr eine „ansehnlich große Gruppe“ in relevanter Weise unterrepräsentiert ist: Ursprünglich hatte der Antragsteller 23,07% der Sitze im Rat inne, nach dem Eintritt des vormals fraktionslosen Ratsmitglieds 26,92%. Eine relevante Unterrepräsentation mit Blick auf einen Anteil von 20% der Ausschusssitze kann auf dieser Grundlage nicht festgestellt werden. Umgekehrt spricht bei der CDU-Fraktion auch nichts für eine relevante Überrepräsentation; ihrem Anteil an Ratsmandaten von nunmehr 26,92% (ursprünglich: 30,76%) steht ein Anteil von 33,33% an Ausschusssitzen gegenüber. Eine Über- oder Unterrepräsentation einer Fraktion in der Größenordnung von 10% lässt sich auf dieser Grundlage nicht feststellen.		63
Ferner hat der Austritt eines Ratsmitglieds aus der CDU-Fraktion nicht dazu geführt, dass diese oder aber mehrere zusammenarbeitende Fraktionen eine absolute Mehrheit im Rat verloren hätten.		64
Auch hat sich die "Rangfolge" der Fraktionen nicht in der Form geändert, dass Fraktionen, die im Plenum weniger stark vertreten sind, mehr Ausschusssitze erhalten als Fraktionen, die im Rat mit größerem Stimmanteil vertreten sind. Vielmehr entspricht nunmehr der Stimmanteil der CDU-Fraktion dem des Antragstellers, so dass ein Ungleichgewicht hier nicht festgestellt werden kann.		65
Überdies verfügt auch weiterhin keine Fraktion im Ausschuss - anders als im Plenum - über die Hälfte der Sitze mit der Folge, dass sie "Blockademöglichkeiten" hätte, die ihr im Plenum nicht zustünden.		66
Schließlich ist auch keine neue Fraktion gebildet worden.		67
Soweit der Antragsteller eine wesentliche Veränderung der Kräfteverhältnisse damit begründet, dass es zu anderen Abstimmungsergebnissen im Ausschuss kommen kann, vermag dieser Ansatz nicht zu überzeugen. Zum einen knüpft die Spiegelbildlichkeit an den Kräftekonstellationen <i>im Rat</i> an. Das bedeutet, dass Veränderungen <i>im Rat</i> in den Blick zu nehmen sind und geprüft wird, ob deren spiegelbildliche Abbildung im Ausschuss geboten ist. Zum anderen zeigt der Antragsteller eine allenfalls theoretische Möglichkeit auf: Wenn auf einen Antrag des Antragstellers dieser und Bündnis90/Die Grünen mit Ja stimmten, die CDU mit Nein stimmte und die SPD sich enthielte, wäre der Antrag nach der ursprünglichen Besetzung eines 15er-Ausschusses abgelehnt (5 Ja-Stimmen, 5 Nein-Stimmen, 5 Enthaltungen), wohingegen er bei einer Abstimmung in der nunmehr gebotenen Besetzung des Ausschusses mehrheitlich angenommen wäre (5 Ja-Stimmen, 4 Nein-Stimmen, 5 Enthaltungen). Es ist aber nicht realistisch und daher für die Annahme einer grundlegenden Änderung der Verhältnisse – hier: im Ausschuss – nicht tragfähig, davon auszugehen, dass sich die größte Fraktion mit fünf Sitzen im Ausschuss bei einer Abstimmung enthält.		68
Dass in der Konsequenz dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit – wie dargelegt – nicht mit rechnerischer Genauigkeit Genüge getan wird, rechtfertigt keine andere Betrachtungsweise. Es ist in der Rechtsprechung geklärt, dass es bei der Übertragung der Verhältnisse des Plenums auf ein kleineres Gremium zur Über- oder Unterrepräsentation von Fraktionen kommen kann. Insbesondere werden bei jedem Berechnungsverfahren Fraktionen		69

zwangsläufig teils über-, teils unterrepräsentiert.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 10.12.2003 - 8 C 18.03 -, juris Rn. 21; OVG NRW, Beschluss vom 27.05.2005 - 15 B 673/05 -, juris Rn. 12; VG Düsseldorf, Beschluss vom 04.07.2016 - 1 L 2142/16 -, juris Rn. 4. 70

Ein optimales oder ideales Abbild, bei dem jede Fraktion genau den Sitzanteil erhält, den sie auch im Plenum hat, bei der also die Anzahl ihrer Sitze und die Gesamtzahl der Sitze in beiden Gremien im gleichen Verhältnis zueinander stehen, ist in der Regel nicht möglich und rechtlich nicht zu fordern. 71

Vgl. Bay.VGH, Beschlüsse vom 12.09.2006 - 4 ZB 06.535 -, juris Rn. 10, und vom 08.05.2015 - 4 BV 15.201 -, juris Rn. 30; VG Regensburg, Urteil vom 25.01.2006 - RN 3 K 05.01239 -, juris Rn. 58. 72

So kann es je nach Wahl der Ausschussgröße sogar dazu kommen, dass kleine Fraktionen gar nicht in einem Ausschuss vertreten sind, was für sich allein nicht zu beanstanden ist. 73

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 07.12.1992 - 7 B 49.92 -, juris Rn. 4; VerfGH Rh.-Pf., Beschluss vom 23.05.2014 - VGH B 22/13 -, juris Rn. 20; OVG NRW, Beschluss vom 27.05.2005 - 15 B 673/05 -, juris Rn. 17 ff.; Urteil vom 02.03.2004 - 15 A 4168/02, juris Rn. 57; OVG Berlin-Bbg., Beschluss vom 30. April 2015 - OVG 12 S 57.14 -, juris Rn. 9; OVG Rh.-Pf., Beschluss vom 10. Mai 2013 - 10 A 10229/13 -, juris Rn. 3. 74

Ist eine optimale Abbildung des Plenums in verkleinerter Form nicht geboten, so kann für Korrekturen während einer laufenden Wahlperiode nichts anderes gelten mit der Folge, dass nicht jeder Wechsel von Ratsmitgliedern in der Zugehörigkeit zu einer Fraktion rechtlich zwingend zu einer Auflösung und Neubildung von Ausschüssen führen muss. 75

Vgl. Wellmann, in: Rehn/Cronauge/ vLennep/Knirsch, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Band I, § 50 Anm. IV.5 (Stand: Dezember 2017). 76

2. Mangelt es nach alledem bereits an einem Anordnungsanspruch, kommt es auf das Bestehen eines Anordnungsgrundes nicht mehr an. 77

Vgl. zum Anordnungsgrund im Kommunalverfassungsstreitverfahren OVG NRW, Beschluss vom 30.01.2017 - 15 B 1308/16 -, juris Rn. 15 m.w.N. 78

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs.1 VwGO. 79

II. 80

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 52 Abs.1, 53 Abs.2 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. 81