



VERWALTUNGSGERICHT MÜNSTER

BESCHLUSS

1 L 490/21

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

der Fraktion Familie, Querstraße 3, 48653 Coesfeld,

- Antragstellerin -

- Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Lippert und andere, Ludgeristra-
ße 20, 48727 Billerbeck, Az.: 280/2 FMZ -

g e g e n

den Rat der Stadt Coesfeld, vertreten durch die Bürgermeisterin Eliza Diek-
mann, Markt 8, 48653 Coesfeld,

- Antragsgegner -

Verfahrensbevollmächtigte: Wolter Hoppenberg Rechtsanwälte Partnerschaft
mbB, Hafengeweg 14, 48155 Münster,
Az.: 1697/21 ST40,

w e g e n Auflösung und Neubildung der Ausschüsse eines Gemeinderats
hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat die 1. Kammer

am 24. August 2021

durch

Präsidenten des Verwaltungsgerichts Koopmann,
Richter am Verwaltungsgericht Meßmann,
Richter am Verwaltungsgericht Dr. Jünemann

beschlossen:

Dem Antragsgegner wird im Wege einstweiliger Anordnung aufgegeben, die von ihm gebildeten Ratsausschüsse Haupt- und Finanzausschuss, Umweltausschuss, Ausschuss für Planen und Bauen, Ausschuss für Kultur, Schule und Sport, Ausschuss für Familien, Senioren und Soziales sowie Fachausschuss für Angelegenheiten der Weiterbildung aufzulösen und neu zu bilden.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 10.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I. Der Antrag der Antragstellerin,

den Antragsgegner im Wege einstweiliger Anordnung zu verpflichten, die von ihm gebildeten Ratsausschüsse Haupt- und Finanzausschuss, Umweltausschuss, Ausschuss für Planen und Bauen, Ausschuss für Kultur, Schule und Sport, Ausschuss für Familien, Senioren und Soziales sowie Fachausschuss für Angelegenheiten der Weiterbildung aufzulösen und neu zu bilden,

ist gemäß § 123 Abs. 5 VwGO als Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO zulässig. Er ist auch begründet.

Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO sind einstweilige Anordnungen zur Regelung eines vorläufigen Zustandes 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. Das Bestehen eines zu sichernden Rechts (Anordnungsanspruch) und die besondere Eilbedürftigkeit (Anordnungsgrund) sind glaubhaft zu machen (§ 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. §§ 920 Abs. 2, 294 Abs. 1 ZPO). Das grundsätzliche Verbot einer Vorwegnahme der Hauptsache steht einer einstweiligen Anordnung dabei nicht entgegen, wenn dies zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes (GG) geboten ist und ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit dafür spricht, dass der mit der Hauptsache verfolgte Anspruch begründet ist.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 18. April 2013 – 10 C 9.12 –, BVerwGE 146, 189 = juris Rn. 22; BVerfG, Beschluss vom 15. August 2002 – 1 BvR 1790/00 –, NJW 2002, 3691 = juris Rn. 18.

Die Antragstellerin hat Anordnungsanspruch (1.) und -grund (2.) glaubhaft gemacht. Auch die in der begehrten einstweiligen Anordnung liegende Vorwegnahme der Hauptsache ist gerechtfertigt.

1. Die Antragstellerin hat einen Anspruch auf die begehrte Auflösung und Neubildung der von ihr bezeichneten - aus dem Tenor ersichtlichen - Ratsausschüsse. Dieser Anspruch folgt aus § 58 Abs. 6 GO NRW in Verbindung mit dem verfassungsrechtlichen Spiegelbildlichkeitsgrundsatz.

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.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 30. Januar 2017 – 15 B 1308/16 –, juris Rn. 5 m.w.N.

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.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 30. Januar 2017 – 15 B 1308/16 –, juris Rn. 7 m.w.N.

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 Rn. 9 m.w.N.

Nach diesen Grundsätzen steht der Antragstellerin der geltend gemachte Anspruch auf Auflösung und Neubildung von Ratsausschüssen zu.

a) Dabei kann offenbleiben, ob – wie die Antragstellerin meint – sich dieser Anspruch schon daraus ergibt, dass allein mit der Neugründung einer Fraktion stets eine wesentliche Veränderung der Kräftekonstellation in der Zusammensetzung eines Gemeinderates einhergeht

- vgl. VG Arnsberg, Beschluss vom 4. Mai 2017 – 12 L 996/17 – juris -,

weil eine wesentliche Veränderung der Kräftekonstellation auch unabhängig davon vorliegt. Veränderungen der Kräftekonstellation im Rat sind nämlich jedenfalls dann wesentlich, wenn eine den geänderten Kräfteverhältnissen der Ratsfraktionen und -gruppen entsprechende Neubesetzung von Ausschüssen nach Maßgabe des schon bei ihrer ursprünglichen Besetzung zugrunde gelegten Zählverfahrens gem. § 50 Abs. 3 Satz 3 bis 6 GO NRW (Hare/Niemeyer) zu einer Änderung der Sitzzuteilung an die Fraktionen führen würde und diese – unabhängig von gebildeten Koalitionen – geeignet wäre, neue Mehrheitsverhältnisse bei Abstimmungen in den Ausschüssen herbeizuführen. Denn bei einer solchen Sachlage spiegelt das im Plenum wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum dasjenige der Ausschüsse nicht mehr adäquat wider.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 25. Juni 2021 – 15 B 152/21 –, juris Rn. 20 ff. m.w.N.

Diese Voraussetzungen sind durch die Gründung der Antragstellerin erfüllt: Bei einer Neubesetzung der streitbefangenen Ausschüsse auf Grundlage des § 50 Abs. 3 Satz 3 bis 6 GO NRW steht ihr nach den Berechnungen der Bürgermeisterin

- vgl. die Darstellung der Ausschussbesetzung unter Berücksichtigung der Antragstellerin in der Beschlussvorlage 210/2021 (Bl. 25 Beiakte Heft 1), deren Richtigkeit weder bestritten wurde noch Zweifeln begegnet -

in den mit 14 Sitzen gebildeten Ausschüssen ein Sitz und hinsichtlich des mit 9 Sitzen gebildeten Fachausschusses für Angelegenheiten der Weiterbildung die auf § 50 Abs. 3 Satz 6 GO NRW gründende und deshalb in diesem Zusammenhang beachtliche Chance auf die Besetzung eines Ausschusssitzes per Losentscheid zu. Das Bestehen einer Koalition aus den Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen, SPD, Pro Coesfeld und Aktiv für Coesfeld („Kleeblatt-Bündnis“) unberücksichtigt lassend, ist die solchermaßen geänderte Sitzverteilung auch geeignet, neue Mehrheitsverhältnisse bei Abstimmungen in den Ausschüssen herbeizuführen. Denn im Antragsgegner und seinen 14er-Ausschüssen sind insgesamt sieben, im 9er-Ausschuss 5 Fraktionen vertreten, denen – mit Ausnahme der Fraktion der CDU (5 bzw. 4 Sitze) – nach der geänderten Sitzverteilung jeweils nur ein oder zwei Sitze zukommen.

b) Die aktuelle Abweichung vom Spiegelbildlichkeitsgrundsatz trotz der wesentlichen Änderung der Kräftekonstellation im Antragsgegner ist nicht durch kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt. Zwar weist der Antragsgegner zutreffend darauf hin, dass bei Besetzung eines Ausschusssitzes durch die Antragstellerin in den streitbefangenen Ratsausschüssen das im Antragsgegner über eine absolute Mehrheit von 24 Stimmen verfügenden „Kleeblatt-Bündnis“ aus den Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen, SPD, Pro Coesfeld und Aktiv für Coesfeld seine absolute Mehrheit in diesen Ausschüssen verliert. Eine darin trotz der an sich nach Maßgabe von § 50 Abs. 3 Satz 3 bis 6 GO NRW proporzgerechten Abbildung der Fraktionsstärken etwaig liegende Kollision des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes mit dem verfassungsrechtlich fundierten Mehrheitsprinzip

- vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2009 – 8 C 17.08
–, juris Rn. 24 ff.; OVG NRW, Urteil vom 24. November
2017 – 15 A 2331/15 –, juris Rn. 111 -

ließe sich jedoch ohne weiteres einvernehmlich durch eine Verständigung der im Rat vertretenen Fraktionen über die Besetzung der betroffenen Ausschüsse im Rahmen eines einheitlichen Wahlvorschlags nach § 50 Abs. 3 Satz 1 GO NRW auflösen. Ihr kann aber jedenfalls mit der Erhöhung der Zahl der Sitze in den betroffenen Ausschüssen begegnet werden, mit der sowohl dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit als auch dem Mehrheitsprinzip zum Durchbruch verholfen werden kann

- vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2009 – 8 C 17.08
–, juris Rn. 29 -,

ohne dass etwas dafür ersichtlich wäre, dass die dazu nötige moderate Erhöhung der Ausschusssitze die Funktionsfähigkeit der Gemeindegremien und die Effektivität der Gremienarbeit ernsthaft gefährden könnte.

2. 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 –, juris Rn. 16 m.w.N.

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 Hauptverfahrens 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 –, juris Rn. 18 m.w.N.

II. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung richtet sich nach §§ 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 1 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 diesen Beschluss kann Beschwerde eingelegt werden.

Die Beschwerde gegen die Sachentscheidung ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe bei dem Verwaltungsgericht Münster, Piusallee 38, 48147 Münster (Postanschrift: Postfach 8048, 48043 Münster) schriftlich oder als elektronisches Dokument 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) vom 24. November 2017 (BGBl. I S. 3803) einzulegen. Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster (Postanschrift Postfach 6309, 48033 Münster) 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, bei dem Oberverwaltungsgericht 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. Statt in Schriftform können die Beschwerde und deren Begründung bei dem Oberverwaltungsgericht auch als elektronisches Dokument nach den vorgenannten Maßgaben eingereicht werden.

Eine Beschwerde, die sich **nur** gegen die Streitwertfestsetzung richtet, ist innerhalb von sechs Monaten nach Rechtskraft der Hauptsacheentscheidung

oder anderweitiger Erledigung des Verfahrens bei dem Verwaltungsgericht Münster, Piusallee 38, 48147 Münster (Postanschrift: Postfach 8048, 48043 Münster) schriftlich oder zu Protokoll der Geschäftsstelle oder als elektronisches Dokument nach den vorgenannten Maßgaben einzulegen.

Für das Beschwerdeverfahren gegen die Sachentscheidung besteht vor dem Oberverwaltungsgericht Vertretungszwang.

Vor dem Oberverwaltungsgericht muss sich jeder Beteiligte – außer im Prozesskostenhilfverfahren – durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte sind nur die in § 67 Abs. 4 VwGO bezeichneten und ihnen kraft Gesetzes gleichgestellten Personen zugelassen.

Koopmann

Meßmann

Dr. Jünemann



Beglaubigt
Kortlüke, Verwaltungsgerichtsbeschäftigte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle