

---

## 3 K 964/20.KO

---

<b>Gericht</b>	VG Koblenz	<b>Aktenzeichen</b>	3 K 964/20.KO
<b>Entscheidungsart</b>	Urteil	<b>Datum</b>	18.01.2021
<b>veröffentlicht in</b>		<b>rechtskräftig</b>	Nein
<b>Leitsatz</b>	§ 45 Abs. 3 GemO ist nicht analogiefähig.		
<b>Rechtsgebiete</b>	Kommunalrecht		
<b>Schlagworte</b>	Analogie, Ausschuss, Ausschussmitgliedschaft, Ausschusswahl, Beschlussfassung, Fraktion, Fraktionsmitgliedschaft, Fraktionswechsel, freies Mandat, Fraktionsmitglied, Gemeinde, Gemeinderat, Gemeinderatsausschuss, Gruppe, kommunale Selbstverwaltung, Kommunalrecht, Kontinuität der Selbstverwaltung, Mandat, mathematisches Verteilverfahren, Mehrheit, Mitgliedschaft, Neubesetzung, Neuwahl, politische Gruppe, Ratsausschuss, Selbstverwaltung, Sitzverteilung, Spiegelbildlichkeit, Stärkeverhältnis, Verteilverfahren, Vorschlag, Vorschlagsrecht, Wechsel		
<b>Normen</b>	GemO § 30, GemO § 30a, GemO § 30a Abs 3, GemO § 44, GemO § 44 Abs 3, GemO § 44 Abs 3 S 2, GemO § 45, GemO § 45 Abs 1, GemO § 45 Abs 3, KWG § 41		

---

### Volltext

#### Tenor

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des jeweils beizutreibenden Betrages leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

### Tatbestand

1

Die Klägerin, eine Fraktion im Gemeinderat der Gemeinde A., begehrt die Neubesetzung von vier Gemeinderatsausschüssen.

2

Nach der Kommunalwahl im Jahr 2019 waren die 28 Sitze im Gemeinderat der Gemeinde A. zunächst wie folgt auf die Fraktionen verteilt:

3

Christlich Demokratische Union (CDU)	12 Sitze
Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)	5 Sitze
Freie Wählergemeinschaft (FWG)	5 Sitze
Bündnis 90/Die Grünen (B90/Die Grünen)	4 Sitze
Freie Demokraten (FDP)	2 Sitze

4

Am 29. August 2019 wählte der Gemeinderat dieser Kommune die nach § 4 der Hauptsatzung zu bildenden Ausschüsse aufgrund eines gemeinsamen Wahlvorschlags der Ratsfraktionen. In den je aus zwölf Mitgliedern bestehenden Hauptausschuss, den Sozialausschuss, den Schulträgerausschuss und als Stellvertreter in den Umweltausschuss wählte der Gemeinderat auf Vorschlag der Klägerin das Ratsmitglied B. Die Sitzverteilung in den Ausschüssen war wie folgt:

5

CDU-Fraktion	5 Sitze
SPD-Fraktion	2 Sitze
FWG-Fraktion	2 Sitze
Fraktion B90/Die Grünen	2 Sitze
FDP-Fraktion	1 Sitze

6

Anfang des Jahres 2020 verließ das Ratsmitglied B. die Klägerin und schloss sich der CDU-Fraktion an. Die CDU-Fraktion verfügt damit im Gemeinderat nun über 13 Sitze, die FWG-Fraktion über vier Sitze. Die rechnerische Verteilung der Ausschussmitglieder nach dem anwendbaren Divisorverfahren blieb dieselbe, wie sie auch dem gemeinsamen Wahlvorschlag vom 29. August 2019 zugrunde gelegt worden war.

7

In der Folge forderte die Klägerin das Ratsmitglied B. vergeblich dazu auf, seine Mitgliedschaft in den genannten Ausschüssen niederzulegen. Daraufhin beantragte die Klägerin die Gemeinderatsausschüsse neu zu besetzen. Die Mehrheit des Gemeinderats der Gemeinde A. lehnte dies jedoch in der Ratssitzung vom 1. Oktober 2020 ab.

8

Am 27. Oktober 2020 hat die Klägerin hiergegen Klage erhoben. Sie ist der Ansicht, ihr stünden aufgrund des verfassungsrechtlich verbürgten Prinzips der Spiegelbildlichkeit und des in § 41 Kommunalwahlgesetz – KWG – festgesetzten Verteilschlüssels weiterhin je zwei Sitze pro Ausschuss zu. Das Ausschussmitglied B. vertrete nicht mehr die Klägerin. Die CDU-Fraktion verfüge aufgrund des Fraktionswechsels nunmehr über eine Mehrheit, die ihr nach dem Ergebnis der Kommunalwahl und der Sitzverteilung im Gemeinderat auf Basis des mathematischen Verteilverfahrens nicht zustehe. Dies führe zu einer offenkundigen Verfälschung der Mehrheitsverhältnisse im jeweiligen Ausschuss. Die CDU-Fraktion dominiere die Ausschussarbeit nun bzw. habe eine „Blockadeposition“ inne. „Plenarmehrheit“ und „Ausschussmehrheit“ dürften nicht auseinanderfallen. Ändere sich die Fraktionsmitgliedschaft eines Ausschussmitglieds, sei der Ausschuss nach §§ 44 ff. Gemeindeordnung – GemO – neu zu besetzen. Entsprechend § 45 Abs. 3

GemO sei die Spiegelbildlichkeit zum Plenum jederzeit wiederherzustellen. Schließlich könnten Ausschüsse teils direkt über bestimmte Angelegenheiten entscheiden. Zudem hänge ansonsten das Ergebnis einer Kommunalwahl von den persönlichen Entscheidungen einzelner Gemeinderatsmitglieder ab. Dass Ratsausschüsse als verkleinerte Abbilder des Plenums dessen Zusammensetzung widerspiegeln müssten, sei heute Allgemeingut im Kommunalrecht, was auch ein Vergleich mit den Regelungen anderer Bundesländer zeige (Art. 33 Gemeindeordnung Bayern, § 32 Abs. 2 Satz 8 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern, § 62 Hessische Gemeindeordnung, § 71 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz). Weder gebe es ein Prinzip der „Kontinuität der Selbstverwaltung“, noch verfüge ein Ausschussmitglied über persönlichen „Bestandsschutz“. Sein subjektives Recht beschränke sich darauf, an der Ausschussarbeit nach Maßgabe der Gemeindeordnung vollumfänglich mitzuwirken, so lange der Ausschuss in einer bestimmten Zusammensetzung bestehe.

9

Die Klägerin beantragt,

10

festzustellen, dass alle Ausschüsse des Gemeinderats mit 12 Mitgliedern neu besetzt werden müssen, soweit die Fraktion der FWG in diesen Ausschüssen durch das Ratsmitglied B. vertreten wird.

11

Der Beklagte beantragt,

12

die Klage abzuweisen.

13

Er ist der Ansicht, die Klage sei schon zu unbestimmt. § 45 Abs. 3 GemO sei dem Wortlaut nach nur anzuwenden, wenn sich aufgrund anderer Stärkeverhältnisse des Gemeinderats nach dem Divisorverfahren auch eine andere Verteilung der Ausschusssitze ergäbe. Dies liege hier nicht vor. Die genannte Vorschrift sei zudem nicht analogiefähig und die Ausschussmitgliedschaft eine subjektive öffentliche Rechtsposition, für deren Entzug es einer gesetzlichen Eingriffsgrundlage bedürfe. Schließlich sei die vom Gesetzgeber hier vorgenommene Abwägung zwischen der Spiegelbildlichkeit auf der einen und der Kontinuität der Ausschüsse auf der anderen Seite nicht zu beanstanden.

14

Mit Schriftsätzen vom 7. Dezember 2020 bzw. 11. Dezember 2020 haben die Beteiligten ihr Einverständnis mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung erklärt. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze sowie die vorgelegte Verwaltungsakte (1 Heft) verwiesen. Sämtliche Unterlagen sind Gegenstand der Entscheidungsfindung gewesen.

### **Entscheidungsgründe**

15

Die Klage, über die das Gericht mit Einverständnis der Beteiligten nach § 101 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – ohne mündliche Verhandlung entscheiden kann, hat keinen Erfolg.

16

Sie ist zulässig, insbesondere als Feststellungsklage statthaft, da es sich vorliegend um einen Kommunalverfassungsverstreit handelt. Insofern tritt die von der Klägerin allein begehrte Feststellungsklage nicht als subsidiär zur ebenfalls möglichen Leistungsklage zurück (st. Rspr., vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 1970 – VI C 8.69 –, BVerwGE 36, 179-188, Rn. 12).

17

Die Klage ist allerdings unbegründet. Der Beklagte hat die organschaftlichen Rechte der Klägerin nicht verletzt. Ihr steht kein Anspruch auf Neubesetzung derjenigen Gemeinderatsausschüsse zu, denen das Ratsmitglied B. auf ihren Vorschlag hin angehört.

18

Ein solcher Anspruch folgt nicht unmittelbar aus § 45 Abs. 3 Gemeindeordnung – GemO – in Verbindung mit dem Vorschlagsrecht der Klägerin nach § 45 Abs. 1 GemO. Nach § 45 Abs. 3 GemO sind bei einer Änderung des Stärkeverhältnisses der im Gemeinderat vertretenen politischen Gruppen die Ausschussmitglieder neu zu wählen, wenn sich auf Grund des neuen Stärkeverhältnisses eine andere Verteilung der Ausschusssitze ergeben würde. Diese Vorschrift ist als Ausnahmeregelung eng auszulegen. Denn der Gesetzgeber geht grundsätzlich von einer Kontinuität bei der Bildung der Selbstverwaltungsorgane aus (vgl. OVG

Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Juli 1982 – 7 B 29/82 –, AS 17, 382, 384), also davon, dass Gemeinderatsausschüsse, wie auch der Gemeinderat, für die gesamte Wahlperiode von fünf Jahren gewählt werden.

19

Die gesetzlichen Voraussetzungen dieser Ausnahme liegen nicht vor. Durch den Wechsel des Ratsmitglieds B. von der Klägerin zur CDU-Fraktion hat sich zwar das Stärkeverhältnis im Gemeinderat verändert. Diese Änderung reicht jedoch nicht so weit, dass auch die Verteilung der Ausschusssitze eine andere wäre, was § 45 Abs. 3 GemO seinem Wortlaut nach voraussetzt. Denn nach dem nach § 45 Abs. 1 Satz 3 2. Halbsatz GemO anzuwendenden Divisorverfahren des § 41 KWG stehen der Klägerin weiterhin grundsätzlich zwei Sitze je Ausschuss mit zwölf Mitgliedern zu. So viele Ausschussmitglieder hatte die Klägerin aber bereits vor dem Fraktionswechsel des Ratsmitglieds B. vorgeschlagen.

20

Eine analoge Anwendung des § 45 Abs. 3 GemO dergestalt, dass Gemeinderatsausschüsse bereits dann neu zu wählen sind, wenn sich in ihnen das Stärkeverhältnis ändert, ist nicht gerechtfertigt. Hierfür ist eine Gesetzeslücke erforderlich, die nur vorliegt, wenn der Wortlaut der Vorschrift nicht all diejenigen Fälle erfasst, die das gesetzgeberische Regelungsprogramm vorgesehen hatte (BVerwG, Urteil vom 18. April 2013 – 5 C 18/12 –, Rn. 22 m.w.N.). Eine solche Lücke lässt sich hier nicht feststellen.

21

Für diese Beurteilung spricht zunächst die Entstehungsgeschichte des § 45 Abs. 3 letzter Halbsatz GemO. Die Regelung des § 46 Abs. 3 Satz 1 GemO in der Fassung der Gemeindeordnung vom 25. September 1964 (GVBl. 1964, 145, 152) sah vor, dass die Mitglieder der Ausschüsse auf Vorschlag der Parteien oder Gruppen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zu wählen sind. Weiter hieß es im zweiten Halbsatz dieser Vorschrift:

22

„Ändert sich das Stärkeverhältnis der Parteien oder Gruppen, sind die Ausschussmitglieder neu zu wählen.“

23

Nach diesem Wortlaut begründete jede Änderung des Stärkeverhältnisses in einer kommunalen Vertretungskörperschaft die Pflicht einer Neuwahl der Ausschussmitglieder. Mit dem Landesgesetz zur Änderung und Neufassung des Selbstverwaltungsgesetzes für

Rheinland-Pfalz vom 21. Dezember 1973 (GVBl. 1973, 417, 432) änderte der Gesetzgeber § 45 Abs. 3 GemO. Nunmehr wurde geregelt, dass die Ausschüsse neu zu wählen sind, wenn sich aufgrund des neuen Stärkeverhältnisses nach dem damals noch geltenden Höchstzahlverfahren eine andere Verteilung der Ausschusssitze ergeben würde. In der amtlichen Begründung (LT-Drs. 7/1884, S. 85) ist hierzu ausgeführt, in der Neufassung werde klargestellt, dass eine Änderung des Stärkeverhältnisses nicht in jedem Fall eine Neuwahl der Ausschüsse zur Folge habe. Sofern die Kräfteverschiebung bei einer Verteilung der Ausschusssitze nach dem Höchstzahlverfahren ohne Einfluss auf die vorhandene Verteilung wäre, bestehe „politisch und rechtlich keine Notwendigkeit“ die Ausschüsse neu zu wählen. Mithin wollte der Gesetzgeber augenscheinlich die Verpflichtung zur Neuwahl lediglich auf die Fälle beschränken, in denen sich das Stärkeverhältnis im Gemeinderat in Bezug auf die Bildung der Ausschüsse geändert hat.

24

Auch systematische Überlegungen sprechen vorliegend gegen eine analoge Anwendung des § 45 Abs. 3 GemO. Diese Vorschrift steht in einem untrennbaren Zusammenhang mit § 45 Abs. 1 Satz 1 GemO, wonach die Ausschussmitgliedschaft durch Wahl aufgrund von Vorschlägen der im Gemeinderat vertretenen politischen Gruppen erworben wird. Durch diese Bestimmung wiederum wird zum einen klargestellt, dass das Vorschlagsrecht der im Gemeinderat vertretenen politischen Gruppierungen die Spiegelbildlichkeit von Rat und Ausschuss sicherstellt (vgl. OVG RP, Beschluss vom 15. Mai 2013 – 10 A 10229/13 –, juris). Zum anderen werden die Mitglieder der kommunalen Ausschüsse durch Wahlen bestimmt. Angesichts dessen haben die im Gemeinderat vertretenen politischen Gruppen keinen Anspruch darauf, ein bestimmtes Ratsmitglied in einem bestimmten Ausschuss zu platzieren. Es ist ihnen zudem grundsätzlich verwehrt, ein Ausschussmitglied „zurückzurufen“ und durch ein anderes Ratsmitglied zu ersetzen. Mit dem Wahlakt ist es der Gemeinderat, der den Ausschussmitgliedern ihre Position verleiht und nur er kann diese wieder entziehen. Der Gemeinderat wählt deshalb auch den Nachfolger eines ausgeschiedenen Ausschussmitglieds und kann den Wahlvorschlag der vorschlagsberechtigten politischen Gruppe ablehnen. Angesichts dieses Regelungsgeflechts wird klar, dass nach der Systematik des Gesetzes § 45 Abs. 3 GemO nur zur Anwendung kommen soll, wenn mit der Änderung des Stärkeverhältnisses auch eine Änderung des Vorschlagsrechts der im Gemeinderat vertretenen Gruppen verbunden ist.

25

Darüber hinaus sprechen für diese Bewertung auch Sinn und Zweck des § 45 Abs. 3 GemO. Für die Wahl der Ausschüsse räumt der Landesgesetzgeber, wie oben gezeigt, den politischen Gruppen nur ein Vorschlagsrecht ein. Wechselt ein Ratsmitglied die Fraktion und erhält eine Fraktion aufgrund der neuen Stärkeverhältnisse ein zusätzliches Vorschlagsrecht, hatte sie bisher nicht die Möglichkeit dieses Recht wahrzunehmen. Gerade die Wahrnehmung dieses Rechts soll auch bei veränderten Stärkeverhältnissen im Sinne des § 45 Abs. 3 GemO gewährleistet werden. In allen übrigen Situationen und damit auch dann,

wenn eine Änderung des Stärkeverhältnisses keine Auswirkungen auf die Wahrnehmung des Vorschlagsrechts hat, soll es nach der gesetzlichen Konzeption dabei verbleiben, dass die Ausschussmitglieder für eine Legislaturperiode des Gemeinderates gewählt werden.

26

Schließlich begegnet dieses Verständnis auch keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Dem Gesetzgeber steht es grundsätzlich frei, auf welche Weise er konkurrierende Verfassungsgrundsätze im Einzelnen in Ausgleich bringt (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2003, 8 C 18.03, Rn. 21). § 43 Abs. 3 GemO stellt einen Ausgleich zwischen dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit auf der einen und dem freien Mandat der Ratsmitglieder (§ 30 GemO) auf der anderen Seite her. Beide Prinzipien sind als Ausdruck der repräsentativen Demokratie in der kommunalen Selbstverwaltung gleichrangig (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 1978 – 2 BvR 134/76 u.a. –, BVerfGE 47, 253-285, Rn. 42; BVerwG, Urteil vom 27. März 1992 – 7 C 20.91 –, BVerwGE 90, 104-112, Rn. 9, 17 m.w.N.). Um das freie Mandat der grundsätzlich für eine Legislaturperiode gewählten Ausschussmitglieder möglichst weitgehend zu gewährleisten, ist es nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber eine zweite Wahl der Ausschüsse von engen Voraussetzungen abhängig macht, nämlich davon, dass sich aufgrund des neuen Stärkeverhältnisses im Gemeinderat eine andere Verteilung der Ausschusssitze ergibt. Hierdurch wird die Klägerin auch nicht in unzumutbarer Weise in ihren Mitwirkungsrechten beeinträchtigt. Insbesondere kann sie ohne Einschränkungen weiterhin an der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Gemeinderats mitwirken (§ 30a Abs. 3 GemO). Soweit die Ausschüsse Gemeinderatsbeschlüsse nur vorbereiten, ist es der Klägerin selbstverständlich weiterhin möglich, im Plenum die eigene Überzeugung zu vertreten und entsprechend abzustimmen. Aber auch soweit Ausschüssen die Beschlussfassung abschließend übertragen ist, gilt nichts Abweichendes. Übertragen sind nur Entscheidungen von untergeordneter finanzieller Bedeutung, die der Gemeinderat jederzeit wieder an sich ziehen kann. Ebenso kann er Beschlüsse seiner Ausschüsse aufheben, § 44 Abs. 3 Satz 2 GemO.

27

Nach allem war die Klage mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten folgt aus § 167 VwGO, §§ 708 Nr. 11, 711 Zivilprozessordnung.

28

Nach § 124a Abs. 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO ist die Berufung zuzulassen, da die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Die Frage, ob § 45 Abs. 3 GemO analogiefähig ist, ist noch nicht obergerichtlich geklärt.

## **Beschluss**

29

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 10.000,00 € festgesetzt (§§ 52, 63 Abs. 2 GKG). Dabei orientiert sich das Gericht an den Ziffern 1.3 und 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung von 2013.