



OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

BESCHLUSS

In dem Verwaltungsrechtsstreit

der Fraktion KK Klare Kante im Rat der Stadt Remagen, vertreten durch den
Vorsitzenden Herrn Kenneth G. Heydecke, Drususplatz 2, 53424 Remagen,

- Klägerin und Berufungsklägerin -

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Jeromin | Kerkmann, Rennweg 72,
56626 Andernach,

g e g e n

den Rat der Stadt Remagen, vertreten durch den Vorsitzenden Herrn
Bürgermeister Björn Ingendahl, Bachstraße 2, 53424 Remagen,

- Beklagter und Berufungsbeklagter -

w e g e n Kommunalverfassungsrechts

hat der 10. Senat des Obergerverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz
aufgrund der Beratung vom 3. August 2022, an der teilgenommen haben

Vorsitzende Richterin am Obergerverwaltungsgericht Dr. Wabnitz
Richterin am Obergerverwaltungsgericht Dr. Lindemann
Richter am Obergerverwaltungsgericht Vogel

beschlossen:

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Koblenz vom 4. Oktober 2021 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin hat die Kosten des Berufungsverfahrens zu tragen.

Der Beschluss ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

G r ü n d e

I.

Die Klägerin begehrt die Neuwahl der Ausschüsse des beklagten Stadtrates unter Berücksichtigung eines Wahlvorschlags ihrerseits.

Nach der Kommunalwahl im Jahr 2019 entfielen von den 32 Sitzen im beklagten Stadtrat je acht Sitze auf die Christlich Demokratische Union (CDU) und Bündnis 90/Die Grünen (B90/Die Grünen), sechs Sitze auf die Freie Bürger Liste (FBL), fünf Sitze auf die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), zwei Sitze auf die Freien Demokraten (FDP) und je ein Sitz auf Die Linke (Linke), die Wählergruppe Remagen (WGR) und die Alternative für Deutschland (AfD). Die Mitglieder der Ausschüsse des Beklagten wurden auf Grundlage eines gemeinsamen Wahlvorschlags dieser politischen Gruppen gewählt.

Im Januar 2020 trat das der Wählergruppe Remagen zugehörige Ratsmitglied aus dieser aus. Zwei weitere Ratsmitglieder traten im Oktober/November 2020 aus der CDU sowie deren Stadtratsfraktion aus und bildeten eine neue – bisher nicht im beklagten Stadtrat vertretene – Fraktion, die Klägerin.

Mit Schreiben vom 25./26. November 2020 teilte der Bürgermeister den Vorsitzenden der im Rat vertretenen Fraktionen mit, dass aufgrund der Austritte eine Änderung des Stärkeverhältnisses im Gemeinderat eingetreten sei und deshalb eine Neuwahl der Ausschüsse erfolgen müsse; die Ratsmitglieder, die durch den Austritt aus Fraktion und Partei die Verbindung zum Wahlvorschlag verloren hätten, besäßen hierbei kein Vorschlagsrecht. Weiter wurden die Ratsmitglieder mit Schreiben vom 28. November 2020 über die sich aufgrund des neuen Stärkeverhältnisses

im beklagten Rat ergebende Sitzverteilung in den Ausschüssen, bei der die Klägerin nicht berücksichtigt wurde, informiert.

Der Beklagte beschloss in seiner öffentlichen Sitzung vom 11. Januar 2021 einstimmig, § 5 Abs. 2 Satz 1 der Hauptsatzung dahingehend zu ändern, dass der Bau-, Verkehrs- und Umweltausschuss, der Ausschuss für Familie, Jugend, Senioren und Soziales, der Haupt- und Finanzausschuss, der Werksausschuss sowie der Wirtschaftsförderungs-, Tourismus- und Kulturausschuss nunmehr aus 13 – statt zuvor 14 – Mitgliedern bestehen sollten, damit dort nach der eingetretenen Veränderung weiterhin die Stärkeverhältnisse im Gemeinderat widerspiegelt würden. Die Mitgliederzahl entsprach einer Berechnung der neuen Sitzverteilung in den Ausschüssen, der fiktiv nur noch eine Anzahl von 29 Gemeinderatsmitgliedern – ohne die aus der Wählergruppe bzw. Partei und Fraktion ausgetretenen Ratsmitglieder – zugrunde gelegt wurde. In diesem Zusammenhang erläuterte der Ratsvorsitzende, der Klägerin stehe bei der Neuwahl der Ausschüsse kein eigenes Wahlvorschlagsrecht zu. Es handele sich bei ihr nicht um eine politische Gruppe i.S.d. § 45 Abs. 1 Satz 1 Gemeindeordnung – GemO –, da sie sich nicht mit einem eigenen wählergruppenbezogenen Wahlvorschlag an der vorangegangenen Kommunalwahl beteiligt habe.

Mit E-Mail vom 18. Januar 2021 erläuterte auch ein Mitarbeiter des Rechtsamts der Stadt Remagen dem Vorsitzenden der Klägerin die Gründe, warum sie bei der anstehenden Neuwahl der Ausschüsse nicht zu berücksichtigen sei.

In der Gemeinderatssitzung vom 25. Januar 2021 beantragte die Klägerin vor Eintritt in die Tagesordnung, die für diese Sitzung geplante Neuwahl der Ausschüsse zu vertagen. Dies begründete sie damit, sie habe eine Rechtsauskunft erhalten, wonach ihr jeweils ein Sitz in den neu zu bildenden Ausschüssen zustehe. Der Bürgermeister führte dazu erneut aus, dass Ratsmitglieder, die durch den Austritt aus der Fraktion und der Partei die Verbindung zum Wahlvorschlag verloren hätten, kein Wahlvorschlagsrecht mehr hätten. Nachdem der Beklagte den Vertagungsantrag abgelehnt hatte, wählte er unter TOP 3 „Neubesetzung der Ausschüsse und Beiräte; Wahl der Mitglieder und gegebenenfalls deren Stellvertreter“ die Mitglieder der Ausschüsse. Die Wahl erfolgte für die genannten Ausschüsse mit 13 Mitgliedern

jeweils aufgrund eines gemeinsamen Wahlvorschlags der im beklagten Gemeinderat vertretenen politischen Gruppen mit Ausnahme der Klägerin. Danach entfielen vier Sitze auf Bündnis 90/Die Grünen, jeweils drei Sitze auf die CDU (zuvor vier Sitze) und die FBL, zwei Sitze auf die SPD und ein Sitz auf die FDP. Die Klägerin reichte keinen eigenen Wahlvorschlag für die Neuwahl der Ausschüsse ein.

Die Klägerin hat mit ihrer am 20. Mai 2021 erhobenen Klage geltend gemacht, sie habe einen Anspruch auf Neubesetzung der Ausschüsse unter Berücksichtigung eines eigenen Wahlvorschlags. Die Klage sei zulässig, da sie ihr Begehren nicht auf einfacherem Weg habe durchsetzen können. Unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Ratsvorsitzenden wären sowohl die Stellung eines Antrags auf Aufstellung eines gemeinsamen Wahlvorschlags als auch die Einreichung eines eigenen Wahlvorschlags vor der Neuwahl der Ausschüsse offensichtlich aussichtslos gewesen. Weiter sei ein der Klägerin zustehendes wehrfähiges organschaftliches Recht verletzt worden, indem sie bei der Verteilung der Ausschusssitze nicht berücksichtigt worden sei, obwohl ihr nach dem gesetzlich vorgesehenen Verteilungsverfahren Sitze zugestanden hätten. Schon der Umstand, dass die Bildung der neuen Fraktion das Erfordernis einer Neuwahl der Ausschüsse hervorgerufen habe, belege, dass die Ratssitze der neuen Gruppe in das Verteilungsverfahren für die Ausschusssitze einzubeziehen seien und diese einen eigenen Wahlvorschlag vorlegen dürfe. Entsprechend finde sich im Gesetzeswortlaut kein Hinweis darauf, dass neu gebildete politische Gruppen keinen Wahlvorschlag einreichen dürften. Soweit § 45 Abs. 1 Satz 1 GemO ausschließlich auf die „im Gemeinderat vertretenen politischen Gruppen“ abstelle, könne diese Formulierung nur so verstanden werden, dass damit in einem dynamischen Sinne die „jeweils vorhandenen“ politischen Gruppen gemeint seien und nicht der Bestand an politischen Gruppen nach der letzten Kommunalwahl festgeschrieben werde. Etwas anderes sei kommunalverfassungsrechtlich unter Berücksichtigung demokratischer Grundsätze nicht tragfähig, da die Klägerin ansonsten während der gesamten Wahlperiode von jeglicher Repräsentation in den Gremien des beklagten Stadtrats ausgeschlossen wäre. Gegenteiliges folge nicht aus der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz. Denn der Gesetzgeber habe die relevanten Vorschriften als Reaktion hierauf erheblich verändert. Weiter sei hinsichtlich des geforderten „Rückbezugs“ zur Kommunalwahl zu berücksichtigen, dass es gerade um die bei der Kommunalwahl persönlich

gewählten Stadtratsmitglieder gehe, umgekehrt für den Wahlvorgang aber völlig unerheblich sei, welche Fraktionen sich nach der Kommunalwahl bildeten. Schließlich lasse der Grundsatz der spiegelbildlichen Repräsentation die vorgenommene Beschränkung der Rechte der Klägerin nicht zu. Denn die Ausschüsse müssten die Mehrheitsverhältnisse im Rat zu jedem Zeitpunkt der Wahlperiode – im Zweifel durch Neubesetzung – widerspiegeln. Dies gelte umso mehr, da die Ausschüsse des Beklagten unter bestimmten Voraussetzungen direkt und abschließend entscheiden dürften.

Die Klägerin hat zuletzt beantragt,

den Beklagten zu verurteilen, die Ausschüsse des Stadtrates mit 13 Mitgliedern durch Wahl nach § 45 Abs. 3 GemO unverzüglich unter Berücksichtigung eines Wahlvorschlags der Klägerin nach den Grundsätzen des Höchstzahlverfahrens neu zu besetzen.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er hat vorgetragen, die Klage sei mangels Rechtsschutzbedürfnisses bereits unzulässig, da der Klägerin mit der Stellung eines Antrags auf Aufstellung eines gemeinsamen Wahlvorschlags ein leichter Weg zur Rechtsverfolgung zur Verfügung gestanden habe. Der Klägerin stehe auch in der Sache kein Wahlvorschlagsrecht für die Neuwahl der Ausschüsse zu. Fraktionen, die abweichend von den ursprünglichen Wahlvorschlagsträgern gebildet würden, seien bei der Ausschussbesetzung nicht zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber habe mit dem Begriff der politischen Gruppe in § 45 Abs. 1 GemO bewusst und eindeutig einen Rückbezug zum Wahlakt, der aus Repräsentationsgründen nicht übergangen werden dürfe, hergestellt. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit sei nicht verletzt, da eine Anpassung der Besetzung der Ausschüsse an die veränderten Kräfteverhältnisse im Rat vorgenommen worden sei. Die Ablehnung eines eigenen Wahlvorschlagsrechts treffe die Klägerin auch nicht kernbereichsnah, da die den Ausschüssen zur abschließenden Entscheidung übertragenen Aufgaben von untergeordneter finanzieller Bedeutung seien, der Stadtrat jederzeit von seinem Kurationsrecht Gebrauch machen könne, um eine Entscheidung an sich zu ziehen, und Beschlüsse der Ausschüsse aufheben könne. Die Mitwirkung der Klägerin bei Willensbildungsprozessen und Entscheidungen im Rat sei außerdem weiterhin ungeschmälert möglich.

Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 4. Oktober 2021 das Verfahren teilweise – soweit die Klägerin einen Feststellungsantrag zurückgenommen hatte – eingestellt und im Übrigen die Klage mangels Klagebefugnis als unzulässig abgewiesen. Eine Verletzung des § 45 Abs. 1 GemO scheide aus, da die Klägerin es im Rahmen der durchgeführten Neuwahl unterlassen habe, dem beklagten Gemeinderat einen eigenen Wahlvorschlag zu unterbreiten. Dieser Bewertung stehe nicht entgegen, dass der Vorsitzende des Beklagten im Vorfeld der Wahl die Rechtsauffassung geäußert habe, dass der Klägerin kein eigenes Wahlvorschlagsrecht zustehe. Abgesehen davon, dass die Auffassung des Vorsitzenden des Beklagten letzterem nicht zurechenbar sei, hätte die Klägerin bei Aufruf des Tagesordnungspunktes in der Stadtratssitzung vom 25. Januar 2021 dem Rat ihren Wahlvorschlag unterbreiten können. Auch das Recht einer im Gemeinderat vertretenen politischen Gruppe, bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 und Abs. 3 GemO eine Neuwahl der Ausschüsse zu verlangen, sei nicht verletzt, da der Beklagte die gebotene Neuwahl der Ausschüsse durchgeführt habe. Rüge die Klägerin, diese Wahl sei nicht ordnungsgemäß erfolgt, weil die Neuverteilung der Ausschusssitze nicht dem gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren entspreche, bestehe kein auf § 45 Abs. 1 und 3 GemO gestützter Anspruch auf nochmalige Durchführung einer Neuwahl. Diesbezügliche Rügen seien im Wege der Wahlanfechtung nach § 43 GemO geltend zu machen, da deren Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht unterlaufen werden dürften. Für eine Wahlanfechtung seien allerdings nur Ratsmitglieder und nicht die Klägerin als Fraktion klagebefugt.

Mit ihrer mit Beschluss des Senats vom 9. März 2022 nach § 124 Abs. 2 Nr. 2 und 3 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – zugelassenen Berufung hält die Klägerin an ihrem Begehren fest. Sie trägt vertiefend und ergänzend vor, ihre Klagebefugnis – deren Anforderungen nicht überspannt werden dürften – sei gegeben. Insbesondere liege es keinesfalls auf der Hand, dass die Klägerin im Sinne eines bloßen Formalismus einen eigenen Wahlvorschlag habe einreichen müssen, nachdem ihr eindeutig vermittelt worden sei, dass ein solcher unzulässig wäre. Außerdem habe sie zumindest in dem gemeinsamen Wahlvorschlag der anderen Fraktionen berücksichtigt werden müssen. Es bestehe schließlich kein Vorrang der Wahlanfechtung nach § 43 GemO. Die Klage sei auch begründet. Der Klägerin stehe ein eigenes Wahlvorschlagsrecht im Rahmen einer durchzuführenden Neuwahl zu. Einer neuen

Fraktion müssten die Rechte zustehen, welche die Gemeindeordnung den politischen Gruppen und Fraktionen generell einräume. Dafür spreche auch der Sinn und Zweck des § 45 Abs. 3 GemO, der gewährleisten solle, dass die Ausschüsse spiegelbildlich zu den politischen Kräften im Rat wiederbesetzt würden. Dies folge auch aus einer verfassungskonformen Auslegung unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit. Demgegenüber sei es mit dem Demokratieprinzip offensichtlich nicht vereinbar, wenn ganze Gruppen von Ratsmitgliedern von der Wahrnehmung ihrer Rechte im Rat oder in den vom Rat abgeleiteten Gremien ausgeschlossen würden. Aus vorgenannten Erwägungen sei die Klägerin hilfsweise jedenfalls im Rahmen des gemeinsamen Wahlvorschlags aller Parteien zu berücksichtigen gewesen. Denn aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts folge, dass ein gemeinsamer Wahlvorschlag nur dann unbedenklich sei, wenn er alle politischen Gruppen umfasse. Deshalb sei § 45 Abs. 1 GemO dahingehend verfassungskonform auszulegen, dass entweder jede politische Fraktion einen eigenen Wahlvorschlag einreichen müsse oder es einen gemeinsamen Wahlvorschlag gebe, in dem alle wahlvorschlagsberechtigten Parteien berücksichtigt seien. Weiter habe der Beklagte gegen das gesetzliche Sitzzuteilungsverfahren verstoßen, da der Klägerin bei korrekter Anwendung des Verfahrens ein Sitz in den Ausschüssen habe eingeräumt werden müssen. Es sei geradezu widersinnig, wegen der neuen Fraktionszusammenschlüsse einerseits vom Erfordernis einer Neuwahl auszugehen, andererseits diese neuen Zusammenschlüsse bei der Sitzverteilung aber nicht zu berücksichtigen. Unbeachtlich sei, dass die Klägerin keinen eigenen Wahlvorschlag eingereicht habe. Dies sei nämlich ausschließlich darauf zurückzuführen, dass die Stadtverwaltung und der Vorsitzende des Beklagten gegenüber der Klägerin ausdrücklich erklärt hätten, ihr stehe kein Wahlvorschlagsrecht zu. Deshalb sei ihr ein eigener Wahlvorschlag nicht zumutbar gewesen, da ein solcher offensichtlich keinerlei Erfolgsaussichten gehabt hätte. So sei davon auszugehen gewesen, dass der Ratsvorsitzende einen Wahlvorschlag der Klägerin entweder schon nicht auf die Tagesordnung gesetzt oder ihn wegen angeblicher Unzulässigkeit nicht zur Beschlussfassung zugelassen hätte. Ohne die „amtlichen“ Erklärungen wäre die Klägerin außerdem in den gemeinsamen Wahlvorschlag der anderen Fraktionen aufgenommen worden. Vor diesem Hintergrund sei es unredlich, wenn der Beklagte zunächst einen Vertagungsantrag der Klägerin ablehne, um sich dann auf die Nichteinbringung eines von ihm selbst als unzulässig erklärten Wahlvorschlags zu berufen.

Die Klägerin beantragt schriftsätzlich sinngemäß,

unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Koblenz vom 4. Oktober 2021 den Beklagten zu verurteilen, die Ausschüsse des Beklagten mit 13 Mitgliedern durch Wahl nach § 45 Abs. 3 GemO unverzüglich unter Berücksichtigung eines Wahlvorschlags der Klägerin nach den Grundsätzen des Höchstzahlverfahrens neu zu besetzen.

Der Beklagte beantragt schriftsätzlich sinngemäß,

die Berufung zurückzuweisen.

Er vertieft seine Ausführungen aus dem Widerspruchs- und Klageverfahren. Insbesondere sei die Klägerin frühzeitig informiert worden und habe damit ausreichend Gelegenheit gehabt, die relativ geringen Zulässigkeitshürden zu überwinden und mittels eines eigenen Wahlvorschlags auf einfacherem Wege zu dem von ihr behaupteten Recht zu gelangen. Hinzu komme, dass die Klägerin keinen Antrag auf Aufstellung eines gemeinsamen Wahlvorschlags gestellt habe, obwohl auch dies nicht aussichtslos gewesen wäre. Die Klage sei auch unbegründet, da der Klägerin kein eigenes Wahlvorschlagsrecht zustehe.

Mit Schreiben vom 1. Juni 2022 hat der Senat den Beteiligten mitgeteilt, dass er beabsichtige, über die Berufung gemäß § 130a VwGO durch Beschluss zu entscheiden und die Berufung zurückzuweisen. Der Senat halte die Klage für unzulässig, da die Klägerin in der Ratssitzung keinen eigenen Wahlvorschlag vorgelegt habe. Die aufgeworfenen besonders schwierigen und rechtsgrundsätzlichen materiell-rechtlichen Fragen würden daher nicht zu entscheiden sein. Der Beklagte hat sich mit Schriftsatz vom 2. Juni 2022 den Ausführungen des Senats angeschlossen. Die Klägerin hat mit Schriftsatz vom 28. Juni 2022 vertreten, dass der Lebenswirklichkeit in einem Gemeinderat, dessen Mitglieder juristische Laien seien, stärker Rechnung getragen werden müsse. Der Klägerin sei nicht bewusst gewesen, dass die Einreichung eines eigenen Wahlvorschlags zur späteren Durchsetzung ihrer Rechte erforderlich sein würde. Auch der Vorsitzende des Beklagten und die Verwaltung der Stadt Remagen hätten sie nicht darüber aufgeklärt, sondern vielmehr den Anschein erweckt, dass ein solcher Wahlvorschlag unzulässig wäre. Ihr sei auch keine Möglichkeit eingeräumt worden, sich rechtlich beraten zu lassen.

Außerdem folge die Rechtsverletzung hier daraus, dass die Klägerin bei einer verfassungskonformen Auslegung des § 45 Abs. 1 GemO jedenfalls in den gemeinsamen Wahlvorschlag der anderen Ratsfraktionen hätte aufgenommen werden müssen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze, die sonstigen zu den Akten gereichten Unterlagen sowie die beigezogenen Verwaltungsakten des Beklagten Bezug genommen. Sämtliche Unterlagen waren Gegenstand der Beratung.

II.

Die Berufung der Klägerin, über die der Senat nach Anhörung der Beteiligten gemäß § 130a Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – durch Beschluss entscheiden kann, weil er sie einstimmig für unbegründet und eine mündliche Verhandlung für nicht erforderlich hält, ist zulässig, aber nicht begründet.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage auf Neubesetzung der Ausschüsse des Beklagten mit 13 Mitgliedern unter Berücksichtigung eines Wahlvorschlags der Klägerin zu Recht abgewiesen. Denn die Klage ist bereits unzulässig, da es sowohl an der erforderlichen Klagebefugnis (1.) als auch an dem allgemeinen Rechtsschutzbedürfnis (2.) mangelt.

1. Der Klägerin fehlt die für kommunalverfassungsrechtliche Feststellungs- und Leistungsklagen entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Klagebefugnis (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 31/20 –, juris Rn. 11 m.w.N. zur kommunalverfassungsrechtlichen Feststellungsklage). Danach muss die Verletzung eigener Rechte auf der Grundlage des Klagevorbringens als möglich erscheinen. Die Klage ist dagegen unzulässig, wenn offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise die von der Klägerin behaupteten Rechte bestehen oder ihr zustehen können. Dabei kann die Klagebefugnis im Rahmen einer Kommunalverfassungsstreitigkeit nur auf organschaftliche Rechte gestützt werden, die gerade dem klagenden Organ oder Organteil – als solchem – zustehen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22. Dezember 1988 – 7 B 208/87 –, juris Rn. 3; Wahl/Schütz, in: Schoch/Schneider [Hrsg.], Verwaltungsrecht, Stand: 42. EL Februar 2022, VwGO, § 42 Rn. 100 f.).

An einer solchen Klagebefugnis fehlt es der Klägerin. Eine Verletzung in ihren organschaftlichen Rechten erscheint von vornherein nicht möglich.

a) Zwar steht den im Gemeinderat vertretenen politischen Gruppen gemäß § 45 Abs. 1 GemO ein Vorschlagsrecht für die Ausschusswahlen zu. Dieses Vorschlagsrecht gilt auch für die unter den Voraussetzungen des § 45 Abs. 3 GemO durchzuführenden Neuwahlen der Ausschüsse. Aber unabhängig davon, ob es sich bei der Klägerin als neu gegründeter Fraktion, die sich nicht mit einem eigenen wählergruppenbezogenen Wahlvorschlag an der vorangegangenen Kommunalwahl beteiligt hatte, um eine „im Gemeinderat vertretene politische Gruppe“ im Sinne des § 45 GemO handelt und ihr damit überhaupt ein solches Wahlvorschlagsrecht zusteht (siehe dazu auch OVG RP, Urteil vom 17. September 2021 – 10 A 10231/21.OVG –, juris Rn. 23 m.w.N.), scheidet eine Verletzung dieses Rechts vorliegend von vornherein aus.

aa) Eine mögliche Verletzung des Vorschlagsrechts könnte sich schon im Ausgangspunkt nur entweder daraus ergeben, dass eine gebotene Neuwahl (§ 45 Abs. 3 GemO) der Ausschussmitglieder nicht durchgeführt wurde oder dass der Wahlvorschlag der im Gemeinderat vertretenen politischen Gruppe nicht entsprechend der gesetzlichen Vorgaben berücksichtigt wurde. Beides ist indes offensichtlich nicht der Fall.

(1) Unabhängig davon, ob sich aus dem Vorschlagsrecht überhaupt ein auf die Durchführung von (Neu-)Wahlen gerichtetes organschaftliches Recht einer im Gemeinderat vertretenen politischen Gruppe oder Fraktion ergibt (vgl. SächsOVG, Urteil vom 4. Februar 2014 – 4 A 858/11 –, juris Rn. 19 f.; OVG RP, Beschluss vom 29. Mai 1985 – 7 B 11/85 –, AS 19, 353), wurde dieses hier offensichtlich nicht durch das Unterlassen einer gemäß § 45 Abs. 3 GemO gebotenen Neuwahl verletzt. Zwar war infolge der Austritte der Ratsmitglieder Dr. Peter Wyborny, Kenneth Heydecke und Claus-Peter Krah aus ihrer jeweiligen Wählergruppe bzw. Fraktion und Partei nach § 45 Abs. 3 GemO eine Neuwahl der Ausschussmitglieder erforderlich. Denn aufgrund der Austritte war eine Änderung des Stärkeverhältnisses der im Gemeinderat vertretenen politischen Gruppen, die im Sinne des § 45 Abs. 3 GemO zu einer anderen Verteilung der Ausschusssitze führen würde, eingetreten. Diese Neuwahl wurde allerdings in der Sitzung des Beklagten vom 25. Januar 2021

durchgeführt. Nach dieser Wahl hat sich das Stärkeverhältnis der im Gemeinderat vertretenen politischen Gruppen nicht erneut geändert, so dass eine weitere Neuwahl der Ausschüsse gemäß § 45 Abs. 3 GemO nicht durchzuführen ist.

(2) Auch die Verletzung eines (etwaigen) Wahlvorschlagsrechts der Klägerin im Zuge der Neuwahl vom 25. Januar 2021 scheidet – ungeachtet der hier nicht zu entscheidenden Frage seines Bestehens – offensichtlich von vornherein aus. Dies folgt daraus, dass die Klägerin bei dieser Wahl keinen eigenen Wahlvorschlag eingereicht hat. Werden Ausschusswahlen – wie hier – tatsächlich durchgeführt, kann das Wahlvorschlagsrecht einer im Gemeinderat vertretenen politischen Gruppe nämlich nur dann – auch nur möglicherweise – verletzt sein, wenn diese einen eigenen Wahlvorschlag eingereicht hat, dieser aber nicht oder nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprechend berücksichtigt wurde. Beteiligt sich die politische Gruppe dagegen nicht mit einem eigenen Wahlvorschlag an den Wahlen – was ihr freisteht –, ist dies Folge ihrer eigenen Entscheidungs- und Dispositionsbefugnis und schließt eine (mögliche) Verletzung in ihren organschaftlichen Rechten durch den Rat von vornherein aus.

(a) Bei dem Anknüpfen an das Erfordernis eines eigenen Wahlvorschlags handelt es sich – auch in vorliegender Konstellation – nicht um einen bloßen Formalismus. Insbesondere trifft es nicht zu, dass ein Wahlvorschlag der Klägerin bei der Neuwahl der Ausschüsse im beklagten Gemeinderat ohne jede Aussicht auf Befassung oder gar Berücksichtigung gewesen wäre.

(aa) So ist es entgegen der Auffassung der Klägerin nicht erforderlich, dass ein Wahlvorschlag durch den Vorsitzenden des Beklagten auf die Tagesordnung der betreffenden Gemeinderatssitzung gesetzt wird. Denn die Mitteilung der Wahlvorschläge wird bereits von dem Tagesordnungspunkt „Neubesetzung der Ausschüsse und Beiräte; Wahl der Mitglieder und gegebenenfalls deren Stellvertreter“ erfasst. So ergibt sich der Inhalt vorgenannter Begrifflichkeiten aus den diesbezüglichen Regelungen der Gemeindeordnung. Nach § 45 Abs. 1 GemO werden die Mitglieder der Ausschüsse und ihre Stellvertreter aufgrund von Vorschlägen der im Gemeinderat vertretenen politischen Gruppen gewählt. Damit beginnt die Behandlung des Tagesordnungspunkts „Neubesetzung der Ausschüsse; Wahl der Mitglieder“ mit den Wahlvorschlägen der im Gemeinderat vertretenen politischen Gruppen, ohne

dass es deren Nennung auf der Tagesordnung bedürfte (vgl. OVG RP, Urteil vom 19. März 2010 – 2 A 10006/10.OVG –, juris Rn. 29 f. zu den Wahlen nach § 40 GemO).

(bb) Weiter gibt es bei den Wahlen der Ausschussmitglieder kein „Vorprüfungsverfahren“ der Wahlvorschläge der im Gemeinderat vertretenen politischen Gruppen auf deren Zulässigkeit oder Gesetzmäßigkeit. Ein solches ist – anders als etwa in § 23 des Landesgesetzes über die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen (Kommunalwahlgesetz, KWG) – gesetzlich nicht vorgesehen und es ist nicht ersichtlich, woraus sich ein Recht – etwa des Vorsitzenden – auf eine solche Vorprüfung der Wahlvorschläge ergeben sollte. Gegen ein solches Recht des Vorsitzenden spricht schließlich, dass dem Bürgermeister über § 42 GemO gerade kein vorgeschaltetes, sondern ein nachgeschaltetes Prüfungs- und Aussetzungsrecht hinsichtlich der vom Gemeinderat gefassten (ausführbaren) Beschlüsse – worunter auch Wahlen des Gemeinderats fallen (vgl. Stamm, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Bd. B1 Gemeindeordnung, Stand: November 2018, § 42 Rn. 3; OVG RP, Urteil vom 28. Februar 1977 – 7 A 65/76 –, AS 14, 382 [383]) – eingeräumt wird, wobei § 42 Abs. 2 GemO für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit dieser Aussetzungsentscheidung wiederum ein spezielles Verfahren unter Einbeziehung der Aufsichtsbehörde vorsieht.

(cc) Demnach wäre die Klägerin nicht gehindert gewesen, dem Beklagten einen eigenen Wahlvorschlag zu unterbreiten. In diesem Fall hätte mehr als ein Wahlvorschlag vorgelegen, weshalb nicht § 45 Abs. 1 Satz 2 GemO, sondern Satz 3 der Vorschrift anzuwenden gewesen wäre, d.h. die Ausschussmitglieder wären nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zu wählen gewesen. Bei einer Wahl nach § 45 Abs. 1 Satz 3 GemO wäre nach der – auch von der Klägerin angeführten – Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine Verbindung der übrigen im Gemeinderat vertretenen politischen Gruppen in einem gemeinsamen Wahlvorschlag unzulässig gewesen, d.h. die übrigen politischen Gruppen hätten ebenfalls je eigene Wahlvorschläge vorlegen müssen. Denn gemeinsame Wahlvorschläge bloßer Zählgemeinschaften – aber auch von Fraktionen, die durch eine Koalitionsvereinbarung verbunden sind – sind grundsätzlich unzulässig (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2003 – 8 C 18/03 –, BVerwGE 119, 305 = juris Rn. 15 ff.; Urteil vom 9. Dezember 2009 – 8 C 17/08 –, juris Rn. 21 ff.). Weiter hätte sich im Rahmen der

Abstimmung nach § 45 Abs. 1 Satz 3 GemO die Verteilung der Ausschusssitze gemäß § 45 Abs. 1 Satz 3 GemO i.V.m. § 41 Abs. 2 und 3 KWG nach dem Divisorverfahren gerichtet. Danach wäre bei einer unterstellten Stimmabgabe entsprechend der Sitzverteilung, bei der die Mitglieder der Klägerin ihren eigenen Vorschlag gewählt hätten, rechnerisch je ein Ausschusssitz auf die Klägerin entfallen.

(b) Der Klägerin war das Einreichen eines eigenen Wahlvorschlags auch nicht deswegen unzumutbar, weil sie – deren Mitglieder als Gemeinderatsmitglieder (wie von ihr selbst bezeichnet) juristische Laien sind – im Vorfeld der Wahlen sowohl durch den Vorsitzenden des Beklagten als auch durch die Verwaltung der Stadt Remagen wiederholt darauf hingewiesen wurde, dass ihr ein eigenes Wahlvorschlagsrecht nicht zustehe, und ihr eine Möglichkeit zur rechtlichen Prüfung der Frage – insbesondere durch die Ablehnung des Vertagungsantrags durch den Beklagten – verwehrt worden sei. Vielmehr hatte die Klägerin, die – wie nicht zuletzt aus einer E-Mail ihres Vorsitzenden vom 16. Januar 2021 und der Begründung ihres Antrags zur Absetzung der Neuwahlen von der Tagesordnung der Ratssitzung vom 25. Januar 2021 folgt – Zweifel an der Richtigkeit der durch den Vorsitzenden des Beklagten und die Verwaltung der Stadt Remagen vertretenen Rechtsauffassung hatte und die sich deshalb jedenfalls im Januar 2021 auch anwaltlich beraten ließ, vor der (erst) am 25. Januar 2021 durchgeführten Wahl ausreichend Gelegenheit, sich über die Rechtslage und auch das weitere Vorgehen rechtlich zu informieren. So wies der Bürgermeister die Klägerin erstmals bereits mit Schreiben vom 26. November 2020 auf seine Rechtsauffassung hin, wonach der Klägerin kein Vorschlagsrecht für die Neuwahlen der Ausschüsse zustehe. Entsprechendes ergibt sich außerdem aus dem Schreiben an die Ratsmitglieder vom 28. November 2020, aus der Sitzung des Beklagten vom 11. Januar 2021 und aus der E-Mail der Stadtverwaltung vom 18. Januar 2021.

bb) Schließlich vermittelt § 45 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 GemO kein Organrecht der Klägerin – schon gar nicht gegenüber dem Beklagten – auf Aufnahme in den gemeinsamen Wahlvorschlag der übrigen im Gemeinderat vertretenen politischen Gruppen. Dies folgt schon daraus, dass jede vorschlagsberechtigte politische Gruppe allein durch die Aufstellung eines eigenen Wahlvorschlags verhindern kann, dass die Ausschussmitglieder nach § 45 Abs. 1 Satz 2 GemO auf Grundlage eines einzigen Wahlvorschlags, in dem sie selbst nicht berücksichtigt ist, gewählt werden.

So wird das in § 45 Abs. 1 Satz 1 GemO garantierte Vorschlagsrecht für die Wahlen der Ausschussmitglieder in § 45 Abs. 1 Satz 2 und 3, Abs. 2 GemO weiter ausgestaltet, indem es den vorschlagsberechtigten politischen Gruppen drei verschiedene Möglichkeiten zur Ausübung ihres Rechts eröffnet. Wird kein Wahlvorschlag gemacht, werden die Ausschussmitglieder gemäß § 45 Abs. 2 GemO nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl gewählt. Alternativ besteht nach § 45 Abs. 1 Satz 2 GemO die Möglichkeit, dass die politischen Gruppen nur einen Wahlvorschlag machen. Dann sind die vorgeschlagenen Personen gewählt, wenn die Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Gemeinderats dem Wahlvorschlag zustimmt. Werden aber mehrere Wahlvorschläge gemacht, so werden die Ausschussmitglieder gemäß § 45 Abs. 1 Satz 3 GemO nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Demnach können sich die politischen Gruppen entweder auf einen gemeinsamen Wahlvorschlag einigen oder aber, wenn dies nicht gelingt, steht jeder politischen Gruppe die Möglichkeit offen, eine Wahl nach den Grundsätzen der Verhältniswahl unter Anwendung des Divisorverfahrens dadurch zu erzwingen, dass sie einen eigenen Wahlvorschlag aufstellt, wobei dann – wie bereits ausgeführt – auch die übrigen politischen Gruppen keinen gemeinsamen Wahlvorschlag aufstellen dürfen.

Vor dem Hintergrund dieser Regelungssystematik folgt ein Anspruch auf Aufnahme in einen gemeinsamen Wahlvorschlag der übrigen politischen Gruppen auch nicht – wie die Klägerin geltend macht – aus einer verfassungskonformen Auslegung des § 45 GemO unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Denn das Verbot einer Verbindung mehrerer Gruppen zu Zählgemeinschaften im Rahmen von Ausschusswahlen soll verhindern, dass durch gemeinsame Wahlvorschläge politische Gruppen, die entsprechend dem Spiegelbildlichkeitsgrundsatz bei der Ausschussbesetzung berücksichtigt werden müssten, hiervon ausgeschlossen werden könnten, da darin eine Beeinträchtigung der im Grundsatz gleicher Repräsentation zum Ausdruck kommenden Erfolgswertgleichheit der kommunalen Wählerstimmen liegen würde (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2009 – 8 C 17/08 –, juris Rn. 26). Eine solche Gefahr besteht hier aber gar nicht, da jede politische Gruppe (unzulässige) Zusammenschlüsse anderer Gruppen durch die Aufstellung eines eigenen Wahlvorschlags verhindern kann. Insoweit ist es verfassungsrechtlich unter Berücksichtigung der Grundentscheidung der Verfassung

für die Prinzipien der Volkssouveränität und der Demokratie auf der Ebene der Gemeinden auch in diesem Zusammenhang ausreichend, dass jede politische Gruppe aufgrund der einzelnen Wahlvorschläge die gleiche Chance hat, entsprechend ihrer Stärke im Plenum in die Ausschüsse gewählt zu werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2009 – 8 C 17/08 –, juris Rn. 27). Dies ist durch die geschilderte Regelungssystematik des § 45 GemO, nach der jede politische Gruppe einen eigenen Wahlvorschlag unterbreiten und damit eine Verfahrensweise nach § 45 Abs. 1 Satz 3 GemO erzwingen kann, gewährleistet.

b) Die Klägerin kann sich auch nicht unmittelbar auf eine mögliche Verletzung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit berufen.

Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit folgt für die Gemeinderäte aus dem in Art. 74 Abs. 1 und 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz – LV –, Art. 20 Abs. 1 und 2 Grundgesetz – GG – verankerten Prinzip der demokratischen Repräsentation, das Art. 50 Abs. 1 Satz 1 LV und Art. 76 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG auf die Ebene der Gemeinden übertragen (VerfGH RP, Beschluss vom 23. Mai 2014 – VGH B 22/13 –, juris Rn. 12 ff. m.w.N.; BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2003 – 8 C 18/03 –, BVerwGE 119, 305 = juris Rn. 12 f.; BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2009 – 8 C 17/08 –, juris Rn. 28 f.; OVG RP, Urteil vom 17. September 2021 – 10 A 10231/21.OVG –, juris Rn. 41). Nach diesem Grundsatz müssen Ratsausschüsse als verkleinerte Abbilder des Plenums dessen Zusammensetzung und das darin wirksame politische Kräftespektrum grundsätzlich widerspiegeln (vgl. VerfGH RP, Beschluss vom 23. Mai 2014 – VGH B 22/13 –, juris Rn. 14 m.w.N.; BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2003 – 8 C 18/03 –, BVerwGE 119, 305 = juris Rn. 13; BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2009 – 8 C 17/08 –, juris Rn. 19 f.; OVG RP, Urteil vom 17. September 2021 – 10 A 10231/21.OVG –, juris Rn. 41). Allerdings wird der verfassungsrechtlich garantierte Grundsatz der Spiegelbildlichkeit, der keine uneingeschränkte Geltung beansprucht, im hier relevanten Zusammenhang in verfassungskonformer Weise durch die Regelung des § 45 GemO konkretisiert und ausgestaltet (siehe dazu auch OVG RP, Urteil vom 17. September 2021 – 10 A 10231/21.OVG –, juris Rn. 38, 42 ff.). Erscheint auf dieser Grundlage eine mögliche Rechtsverletzung der Klägerin offensichtlich von vornherein ausgeschlossen, ist in der Sache aus den unter a) aufgeführten

Gründen auch eine Verletzung in Rechten der Klägerin, die sich unmittelbar aus dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit ergeben, nicht ersichtlich.

2. Schließlich fehlt der Klägerin auch das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis. Aus den Ausführungen unter 1. ergibt sich, dass ihr mit der Vorlage eines eigenen Wahlvorschlags eine einfachere Möglichkeit zur Rechtsdurchsetzung zur Verfügung gestanden hätte. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, ob der Bürgermeister das Wahlergebnis in diesem Falle im Anschluss an die Wahlen über § 42 GemO hätte aussetzen können, da die Rechtmäßigkeit einer solchen Aussetzung in dem speziell hierfür vorgesehenen Verfahren nach § 42 Abs. 2 GemO zu klären gewesen wäre.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Beschlusses wegen der Kosten ergibt sich aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m §§ 708 ff. Zivilprozessordnung.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da einer der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe nicht vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch **Beschwerde** zum Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

Die Beschwerde ist **innerhalb eines Monats** nach Zustellung dieses Beschlusses bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzulegen. Sie muss den angefochtenen Beschluss bezeichnen.

Die Beschwerde ist **innerhalb von zwei Monaten** nach Zustellung des Beschlusses zu **begründen**. Die Begründung ist ebenfalls bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz** schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senates der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der der Beschluss abweicht, oder ein Verfahrensmangel, auf dem der Beschluss beruhen kann, bezeichnet werden.

Die Einlegung und die Begründung der Beschwerde müssen durch einen Rechtsanwalt oder eine sonstige nach Maßgabe des § 67 VwGO vertretungsbefugte Person oder Organisation erfolgen. In den Fällen des § 55d VwGO ist ein elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO zu übermitteln.

gez. Dr. Wabnitz

gez. Dr. Lindemann

gez. Vogel

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Berufungsverfahren auf 10.000,00 € festgesetzt (§§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Ziffer 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013, LKRZ 2014, 169).

gez. Dr. Wabnitz

gez. Dr. Lindemann

gez. Vogel

Beglaubigt
Neusius, Justizbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle