



## Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

**OVG: 1 B 79/20**

VG: 1 V 2549/19

### **Beschluss**

In der Verwaltungsrechtssache

der Frau

– Antragstellerin und Beschwerdegegnerin –

Prozessbevollmächtigter:

**g e g e n**

– Antragsgegner und Beschwerdeführer –

Prozessbevollmächtigte:

beigeladen:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch Richter Prof. Sperlich, Richter Traub und Richterin Dr. Koch am 3. Juni 2020 beschlossen:

**Die Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 1. Kammer – vom 5. März 2020 wird zurückgewiesen.**

**Die Kosten des Beschwerdeverfahrens trägt die Stadtgemeinde Bremen.**

**Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 2.500 Euro festgesetzt.**

## **Gründe**

### **I.**

Die Antragstellerin ist für die AfD gewähltes Mitglied des Stadtteilbeirates T (Antragsgegner). Sie begehrt einstweiligen Rechtsschutz dagegen, dass die AfD im Sprecherausschuss sowie in zwei weiteren Ausschüssen des Antragsgegners nicht vertreten ist.

Die AfD errang bei den Beiratswahlen im Mai 2019 im Stadtteil T 14,37% der Stimmen und damit zwei Sitze im Beirat, die mit der Antragstellerin und dem Beigeladenen besetzt wurden. Im Juli 2019 beschloss der Beirat eine Geschäftsordnung, nach deren § 10 Abs. 10 ein Sprecherausschuss gebildet wurde. Danach soll dem Sprecherausschuss je ein stimmberechtigtes Mitglied als Vertreter/in aller Parteien und Wählervereinigungen des Beirats sowie der nichtstimmberechtigten Beiratssprecher angehören. Der Antragsgegner wählte am 05.07.2019 den Sprecherausschuss. Dabei wurden dessen Mitglieder, u.a. der Beigeladene, gemeinschaftlich gewählt (Blatt 19, 22 der VG-Akte). Am 19.08.2019 ergänzte der Beirat die Geschäftsordnung dahingehend, dass acht Fachausschüsse mit jeweils sieben Mitgliedern gebildet werden, und wählte deren Mitglieder. Dabei stimmte der Beirat aufgrund von Vorschlägen des Sprecherausschusses über die Mitglieder jedes Fachausschusses jeweils gemeinsam ab. Der Beigeladene wurde in die Ausschüsse für Wohnen und Integration sowie für Wirtschaft und Arbeit gewählt (Blatt 31, 36 der VG-Akte).

Am 06.09.2019 teilte die Antragstellerin in einer Presseerklärung mit, der Beigeladene habe auf der AfD-Fraktionssitzung vom selben Tage seinen sofortigen Austritt aus der AfD-Fraktion erklärt, sie werde die Ausschüsse, u.a. den Sprecherausschuss, vom Beigeladenen „übernehmen“. Der Beigeladene erklärte in der Folgezeit, er habe weder wirksam seinen Austritt aus der Fraktion erklärt, noch sei er rechtmäßig ausgeschlossen worden.

In einer vom Ortsamtsleiter für den 16.09.2019 anberaumten Dringlichkeitssitzung beschloss der Antragsgegner jeweils einstimmig die Auflösung des Sprecherausschusses, des Ausschusses für Wohnen und Integration sowie des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit und wählte die Mitglieder neu. Die Wahlen erfolgten dieses Mal jeweils für jedes Ausschussmitglied einzeln. In den Sprecherausschuss wurden sechs Mitglieder gewählt. In die beiden anderen Ausschüsse wurden jeweils acht Mitglieder gewählt (ohne dass dies ausdrücklich im Protokoll festgehalten wurde, ist davon auszugehen, dass im Sinne von § 23 Abs. 5 BremOBG jeweils zwei Mitglieder mit nur beratender Stimme gewählt werden

sollten). Die anwesende Antragstellerin, die jeweils für einen Sitz in allen drei Ausschüssen kandidierte, wurde nicht gewählt. Sie erhielt keine Ja-Stimme (vgl. Protokoll der Beiratssitzung vom 16.09.2019, Bl. 46 <48> der Gerichtsakte des VG). Auch bei einer Wiederholung der Wahl am 21.10.2019 wurde die Antragstellerin nicht in die drei Ausschüsse gewählt. Eine weitere Wiederholung der Ausschusswahlen für die Sitzung am 11.11.2019 lehnte der Beirat mehrheitlich ab. Damit sitzen in den drei Ausschüsse derzeit keine Vertreter der AfD.

Auf den Antrag der Antragstellerin, rechtmäßige Zustände bei den Wahlen und der Besetzung der Ausschüsse herzustellen und den Antragsgegner zu verpflichten, die Ausschüsse ordnungsgemäß zu besetzen, verpflichtete das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 05.03.2020 im Wege der einstweiligen Anordnung den Antragsgegner, seinen Sprecherausschuss, den Ausschuss für Wohnen und Integration sowie den Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit aufzulösen und nicht ohne Berücksichtigung der Vertreter der AfD im Beirat neu zu bilden. Die Antragstellerin sei als Beiratsmitglied antragsbefugt. Sie habe Anspruch darauf, in den Ausschüssen des Beirats entsprechend dem Stimmenanteil der von ihr vertretenen Partei entweder selbst abstimmen zu können oder dort durch ein anderes Mitglied ihrer Fraktion vertreten zu werden. Auch die Ausschüsse von Beiräten müssten die Zusammensetzung des Plenums und das darin wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegeln. Dies sei in den drei streitgegenständlichen Ausschüssen nicht der Fall. Einigten sich die Antragstellerin und der Beigeladene für die betroffenen Ausschüsse jeweils auf eine entsprechende Kandidatin oder einen Kandidaten, werde es bei einer Wahl auf das Vertrauen der anderen Beiratsmitglieder nicht entscheidend ankommen können. Sollten sich beide nicht einigen und jeweils selbst kandidieren oder unterschiedliche sachkundige Bürger benennen, werde der Beirat eine Auswahl unter ihnen treffen können und müssen.

Mit seiner gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts erhobenen Beschwerde macht der Antragsgegner geltend, eine Verpflichtung der einzelnen Beiratsmitglieder zur Wahl eines Vertreters der AfD verstoße gegen den Grundsatz des freien Mandats, der seinen Niederschlag in § 18 Abs. 1 BremOBG gefunden habe. Eine Beschränkung der freien Mandatsausübung sei vorliegend auch nicht zur Wahrung der Spiegelbildlichkeit der Ausschussbesetzung gerechtfertigt. Das BremOBG sehe keine Entsendung der Ausschussmitglieder durch die Fraktionen vor, sondern deren Wahl. Dem Vorschlagsrecht nach § 23 Abs. 4 Satz 3 BremOBG habe der Antragsgegner entsprochen. Die Antragstellerin als Kandidatin der AfD habe jedoch nicht die erforderlichen Stimmen erhalten, um gewählt zu werden.

## II.

Die zulässige Beschwerde, bei deren Prüfung das Oberverwaltungsgericht auf die dargelegten Gründe beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), hat keinen Erfolg.

Keiner Überprüfung unterliegt damit die Feststellung des Verwaltungsgerichts, dass die Antragstellerin als Beiratsmitglied grundsätzlich geltend machen kann, in dessen Ausschüssen entsprechend dem Stimmenanteil ihrer Fraktion entweder selbst oder durch ein anderes Mitglied ihrer Fraktion vertreten zu sein. Insoweit hat der Antragsgegner keine Einwendungen mit der Beschwerde erhoben.

Im Übrigen ist das Verwaltungsgericht entgegen der Auffassung des Antragsgegners im Ergebnis zu Recht davon ausgegangen, dass der Sprecherausschuss, der Ausschuss für Wohnen und Integration sowie der Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit nicht ordnungsgemäß gewählt und deshalb aufzulösen sind. Die bei Besetzung dieser Ausschüsse gewählten Verfahren entsprechen nicht den gesetzlichen Vorschriften. Der Antragsgegner hat jeweils auf Vorschlag der im Beirat vertretenen Parteien einzeln über die zu wählenden Ausschussmitglieder abgestimmt. Soweit sich der Antragsgegner auf ein Recht der Beiratsmitglieder zur freien Mandatsausübung beruft, gilt dies nur im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften. Entgegen der Auffassung des Antragsgegners lässt sich aus § 18 BremOBG ein solches Wahlverfahren für die Wahl von Ausschüssen nicht herleiten.

1. Nach § 23 Abs. 1 BremOBG kann der Beirat für bestimmte Aufgaben ständige und nicht ständige Ausschüsse wählen, die aus drei bis sieben Mitgliedern bestehen. Dementsprechend hat der Antragsgegner zunächst mit seiner am 05.07.2019 beschlossenen und am 19.08.2019 ergänzten Geschäftsordnung u.a. den Ausschuss für Wohnen und Integration, den Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit mit jeweils sieben Mitgliedern (§ 10 Abs. 9 der Geschäftsordnung), sowie den Sprecherausschuss mit je einem stimmberechtigten Mitglied als Vertreter/in aller Parteien und Wählervereinigungen des Beirats sowie dem/der nichtstimmberechtigten Beiratssprecher/in (§ 10 Abs. 10 der Geschäftsordnung), gebildet.

Nach § 23 Abs. 1 Satz 2 BremOBG können Ausschüsse jederzeit vom Beirat aufgelöst und neu gebildet werden. Ob die Auflösung auch voraussetzungslos möglich ist oder ob andernfalls die eventuell erforderlichen Voraussetzungen für eine Auflösung im Fall der vom Antragsgegner am 16.09.2019 beschlossenen Auflösung des Sprecherausschusses, des Ausschusses für Wohnen und Integration und des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit vorlagen, ist im vorliegenden Fall nicht zu entscheiden, denn die Antragstellerin verfolgt mit ihrem Begehren lediglich eine Verpflichtung des Antragsgegners zu einer ordnungsgemäßen (Neu-)Besetzung der Ausschüsse, ohne die jeweils zuvor vorgenommene Auflösung,

der sie selbst und der Beigeladene zugestimmt haben, für sich genommen zu beanstanden.

Die Regelungen des BremOBG über das bei der (Neu-)Besetzung der Ausschüsse zu beachtende Verfahren bedürfen der Auslegung. § 23 Abs. 1 Satz 1 BremOBG bestimmt zunächst, dass der Beirat für bestimmte Aufgaben ständige und nicht ständige Ausschüsse wählen kann, die aus drei bis sieben Mitgliedern bestehen. Aus dieser Regelung folgt schon nach ihrem Wortlaut nicht, dass für jedes einzelne Ausschussmitglied eine gesonderte Wahl stattzufinden hätte. Ein Ausschuss kann nach dem Wortlaut vielmehr auch in seiner Gesamtheit durch den Beirat gewählt werden. Über die Zusammensetzung eines Ausschusses kann auch durch eine gemeinsame Wahl der Ausschussmitglieder abgestimmt werden.

Auch aus den übrigen Vorschriften des BremOBG ergibt sich nicht, dass die Ausschussmitglieder durch Einzelwahl bestimmt werden. § 23 Abs. 4 Satz 1 BremOBG regelt vielmehr, dass Personen als Mitglieder in die Ausschüsse entsandt werden können. § 23 Abs. 4 BremOBG betrifft dabei nicht allein die Entsendung von nicht dem Beirat angehörenden Mitgliedern in die Ausschüsse, sondern alle Ausschussmitglieder. Dies ergibt sich aus der Systematik und der Gesetzgebungsgeschichte. § 23 Abs. 4 BremOBG regelt – ergänzt durch die Absätze 5 und 6 sowie § 17 Abs. 3 BremOBG – die Besetzung von Ausschüssen insgesamt. Die Vorschrift entspricht weitgehend der Vorgängerregelung (§ 20 Abs. 3 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 20. Juni 1989 <Brem.GBl. S. 241>). Nach der damaligen Gesetzesbegründung (Brem.Bürgerschaft, Stadtbürgerschaft Drs. 12/294 S. 28) sollte festgelegt werden, in welcher Reihenfolge den Parteien und Wählervereinigungen das Vorschlagsrecht bei der Besetzung der Ausschüsse zusteht.

In § 20 Abs. 3 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 20. Juni 1989 und im darauf aufbauenden Gesetzentwurf des Senats zu § 23 Abs. 4 Satz 1 BremOBG (Brem. Bürgerschaft, Stadtbürgerschaft Drs. 17/366 S, S. 10) hieß es allerdings noch, dass die Mitglieder der Ausschüsse gewählt würden. In der von der Stadtbürgerschaft schließlich beschlossenen Fassung des Gesetzentwurfs wurden jedoch Personen in die Ausschüsse als Mitglieder „entsandt“. Die Änderung des Wortlauts beruhte auf einem Änderungsantrag des Ausschusses für Bürgerbeteiligung und Beiratsangelegenheiten im Gesetzgebungsverfahren (Brem. Bürgerschaft, Stadtbürgerschaft Dr. 17/539 S, S. 3 und 8). Eine Begründung hierfür wurde zwar nicht festgehalten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich der Änderungsantrag an den für die Bürgerschaft geltenden Regelungen orientierte, nach denen für Ausschussmitglieder ebenfalls gesetzlich keine Wahl vorgesehen ist. Im Übrigen wurde die Formulierung an die bereits im Gesetzentwurf des Senats enthaltene Formulierung des

§ 23 Abs. 5 BremOBG angepasst, wonach die Parteien und Wählervereinigungen, auf die bei der Sitzverteilung nach § 17 Abs. 3 in einem Ausschuss kein Sitz entfallen ist, das Recht haben, eine Vertreterin oder einen Vertreter mit beratender Stimme in den Ausschuss zu entsenden.

Auch § 23 Abs. 6 Satz 2 BremOBG, wonach bei Ausscheiden eines Ausschussmitglieds eine Ersatzwahl gemäß § 17 Abs. 3 vorzunehmen ist, verpflichtet nicht zur Durchführung einer Wahl eines einzelnen (Ersatz-)Mitgliedes. In § 23 wird sowohl in Absatz 5 als auch in Absatz 6 darauf verwiesen, dass sich die Sitzverteilung in den Ausschüssen – mit Ausnahme von Sprecher- und Koordinierungsausschüssen – nach § 17 Abs. 3 BremOBG bestimmen soll. § 17 Abs. 3 Satz 1 BremOBG bestimmt, dass für den Fall, dass mehrere gleichartige Wahlstellen zu besetzen sind, nach dem Verfahren nach Sainte Laguë/Schepers aufgrund der für die Parteien und Wählervereinigungen, Einzelbewerberinnen und Einzelbewerber im Beiratsbereich abgegebenen Stimmen zu wählen ist, außer wenn einstimmig etwas Anderes beschlossen worden ist. Die Formulierung, „aufgrund der für die Parteien und Wählervereinigungen im Beiratsbereich abgegebenen Stimmen“ stammt noch aus der Zeit, als die Beiräte nicht direkt gewählt wurden, sondern die Beiräte und deren Ausschüsse durch die Stadtbürgerschaft gewählt wurden (vgl. § 13 Abs. 3 des Beirätegesetzes vom 9. April 1979 <Brem.GBl. S. 115>). Sinn der Regelung war es daher ursprünglich, klarzustellen, dass sich die Kräfteverhältnisse in den Beiräten und deren Ausschüssen nicht – spiegelbildlich – nach dem Ergebnis der Wahl zur (Stadt-)Bürgerschaft richten, sondern spiegelbildlich zum (Teil-)Wahlergebnis im Beiratsgebiet darstellen sollten. Die Vorschrift ist, jedenfalls soweit die Besetzung von Sitzen in Ausschüssen zu regeln ist, nunmehr so zu verstehen, dass die Ausschusssitze spiegelbildlich zu dem von den im Beirat vertretenen Parteien, Wählervereinigungen und Einzelbewerber bei der letzten Beiratswahl erzielten Ergebnis zu vergeben sind. Bei der Ermittlung der Sitzverteilung in den Ausschüssen ist dabei grundsätzlich das Verfahren nach Sainte Laguë/Schepers anzuwenden. Insoweit regelt die Vorschrift – anders als § 17 Abs. 1, 2 und 4 BremOBG – tatsächlich kein „Wahl“verfahren. Konsequenterweise spricht § 17 Abs. 5 BremOBG davon, dass die „Entsendung“ von Vertreterinnen und Vertretern durch Parteien und Wählervereinigungen auf Wahlstellen entfällt, wenn diese Parteien und Wählervereinigungen nicht mehr im Beirat vertreten sind.

**2.** Anhaltspunkte für die Beantwortung der Frage, welche konkreten Personen die Ausschusssitze besetzen sollen, ergeben sich lediglich aus § 23 Abs. 4 Satz 3 BremOBG. Danach steht das Vorschlagsrecht den Parteien und Wählervereinigungen, Einzelbewerberinnen und Einzelbewerbern in der Reihenfolge der Höchstzahlen zu, die sich bei der Sitzverteilung nach § 17 Abs. 3 ergeben. Die Vorschrift hat ihre Bedeutung nicht nur vor

dem Hintergrund der Möglichkeit der Hinzuziehung von nicht dem Beirat angehörigen Personen und deren zahlenmäßigen Begrenzung nach § 23 Abs. 4 Satz 2 BremOBG, sondern dient der Gewährleistung des Prinzips der Spiegelbildlichkeit bei der Besetzung aller Ausschusssitze.

Über einen nach Maßgabe des § 23 Abs. 4 Satz 1 bis 3 BremOBG zustande gekommenen Wahlvorschlag über die Zusammensetzung eines Ausschusses kann nur gemeinsam abgestimmt werden. Die Beiratsmitglieder müssen sich entscheiden, ob sie – auch wenn sie den Vorschlag nicht hinsichtlich jeder vorgeschlagenen Person unterstützen – insgesamt zustimmen oder diesen ablehnen. Anders lässt sich die Einhaltung des Prinzips der spiegelbildlichen Ausschussbesetzung, das auch in § 23 Abs. 5 und 6 BremOBG i.V.m. § 17 Abs. 3 BremOBG seinen Ausdruck gefunden hat, nicht gewährleisten. Gleichwohl wird dem Beirat die Wahl der Ausschüsse ermöglicht. Bei einer Wahl jedes einzelnen Ausschussmitgliedes könnte dagegen die Beiratsmehrheit verhindern, dass einzelne Parteien oder Wählervereinigungen den ihnen zustehenden Ausschusssitz besetzen können.

Dies gilt auch für den Sprecherausschuss des Antragsgegners. Insoweit beruht das Recht der AfD, mit einem Sitz in diesem Ausschuss vertreten zu sein, zwar nicht auf dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit, sondern ergibt sich aus § 23 Abs. 4 Sätze 3 und 4 BremOBG i.V.m. § 10 Abs. 10 der Geschäftsordnung des Antragsgegners. Schon der Begriff des „Sprecher“ausschusses impliziert, dass es den im Beirat vertretenen Parteien und Wählervereinigungen vorbehalten sein muss, die Person ihres jeweiligen Vertreters (Sprechers) in diesem Ausschuss zu bestimmen und es deshalb insoweit auf das dieser Person durch die jeweilige Partei bzw. Wählervereinigung entgegengebrachte Vertrauen und nicht auf das Vertrauen der Mehrheit der Beiratsmitglieder ankommt.

Da das vom Antragsgegner gewählte Verfahren für die Wahl der Ausschussmitglieder rechtswidrig war, kommt dem Umstand, dass die Antragstellerin bei den durchgeführten Wahlgängen keine Ja-Stimme erhielt, keine weitere Bedeutung zu.

Bei der Neuwahl der Ausschüsse des Antragsgegners steht der AfD nach § 23 Abs. 4 Satz 3 BremOBG ein Vorschlagsrecht für den ihr jeweils zustehenden Sitz in den Ausschüssen zu. Sollte dieses Vorschlagsrecht allerdings nicht wahrgenommen werden, etwa, weil sich die AfD-Vertreter im Beirat nicht über einen Vorschlag einigen können, ist es – entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts – nicht die Aufgabe des Antragsgegners – auf welchem Weg auch immer – jeweils einen Vertreter der AfD für die Ausschüsse auszuwählen. Für diesen Fall geht das Vorschlagsrecht für diesen Sitz auf die Partei oder

Wählerversammlung mit der nächsten nach § 17 Abs. 3 BremOBG zu ermittelnden Höchstzahl über.

Im Hinblick auf die Kostenentscheidung wird auf die zutreffenden Gründe des Verwaltungsgerichts verwiesen.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47, 53 Abs. 2, 52 Abs. 1 GKG.

gez. Prof. Sperlich

gez. Traub

gez. Dr. Koch