

---

**Datum:** 14.09.2017  
**Gericht:** Oberverwaltungsgericht NRW  
**Spruchkörper:** 15. Senat  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 15 A 486/16  
**ECLI:** ECLI:DE:OVGNRW:2017:0914.15A486.16.00

---

**Vorinstanz:** Verwaltungsgericht Köln, 4 K 774/15  
**Schlagworte:** Landschaftsversammlung Ausschusswahl Gruppe Auflösung Neugründung Prozessnachfolge Spiegelbildlichkeitsgrundsatz  
**Normen:** VwGO § 61 Nr. 2, § 91 Abs. 1; LVerbO NRW § 16a, § 10 Abs. 5, § 12 Abs. 3; GO NRW § 50 Abs. 3

**Leitsätze:**

§ 10 Abs. 5, § 12 Abs. 3 LVerbO NRW setzen organrechtlich eigenständige Gruppen in der Landschaftsversammlung – ohne nähere Definition - als mögliche Form des Zusammenschlusses von Mitgliedern der Landschaftsversammlung voraus.

Nach dem allgemeinen kommunalrechtlichen Verständnis der Gruppeneigenschaft, das sich aus § 16a Abs. 1, § 10 Abs. 5 LVerbO i.V.m. § 50 Abs. 3 Satz 3, § 56 Abs. 1, Abs. 3 GO NRW ableiten lässt, ist eine Gruppe in der Landschaftsversammlung die freiwillige Vereinigung von zwei oder drei Mitgliedern der Landschaftsversammlung, die sich auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung zu möglichst gleichgerichtetem Wirken zusammengeschlossen haben.

Wird eine Gruppe aufgelöst, verliert sie ihre Beteiligtenfähigkeit i.S.v. § 61 Nr. 2 VwGO.

---

**Tenor:**

Die Berufung wird als unzulässig verworfen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

---

Tatbestand:

1

Die Klägerin ist eine aus zwei Mitgliedern - Herrn U. und Herrn X. - bestehende Gruppe in der beklagten Landschaftsversammlung. Der Zusammenschluss erfolgte im Januar 2017.

2

Die Beklagte hat 124 Mitglieder. Aufgrund der Wahlen zur Bildung der 14. Landschaftsversammlung des Landschaftsverbands S. (im Folgenden: M. ) durch die Stadträte und Kreistage der Mitglieds Körperschaften hatte sie gemäß der Bekanntmachung der Landesdirektorin im Ministerialblatt für das Land Nordrhein Westfalen vom 5. September 2014 folgende Zusammensetzung:

3

CDU	47 Mitglieder
SPD	38 Mitglieder
Bündnis 90/Die Grünen	16 Mitglieder
FDP	7 Mitglieder
Die Linke	6 Mitglieder
Freie Wähler NRW	3 Mitglieder
B1.	3 Mitglieder
Piraten	2 Mitglieder
Deine Freunde L.	1 Mitglied
E. Alternative Liste	1 Mitglied

4

Zu diesem Zeitpunkt bildeten die beiden Mitglieder der Klägerin gemeinsam mit einem dritten Mandatsträger - Herrn Dr. X1. - die B1. -Gruppe)

5

In der konstituierenden Sitzung der 14. Landschaftsversammlung am 29. September 2014 fand unter TOP 7.3 die Wahl der Mitglieder des Landschaftsausschusses, des

6

Landesjugendhilfeausschusses und der sog. „23er-Ausschüsse“ statt.

Die „23er-Ausschüsse“ sind:	7
• Ausschuss für Inklusion	89
• Ausschuss für den M. -Verbund Heilpädagogischer Hilfen	10
• Ausschuss für Personal und allgemeine Verwaltung	11
• Bau- und Vergabeausschuss	12
• Betriebsausschuss M. -Jugendhilfe S.	13
• Finanz- und Wirtschaftsausschuss	14
• Gesundheitsausschuss	15
• Krankenhausausschuss 1-4	16
• Kulturausschuss	17
• Schulausschuss	18
• Sozialausschuss	19
• Umweltausschuss	20
• Rechnungsprüfungsausschuss.	21
Von den 124 Mitgliedern der Beklagten waren in der Sitzung am 29. September 2014 laut Sitzungsprotokoll 122 anwesend.	22
Der Vorsitzende der Beklagten wies zu Beginn der Sitzung darauf hin, dass die Mitglieder der Freien Wähler sowie die Mitglieder der Piraten die Bildung der Fraktion Freie Wähler/Piraten angezeigt hätten. Weiterhin informierte der Vorsitzende der Beklagten darüber, dass die FDP-Fraktion das Mitglied der „E. Alternativen Liste“ aufgenommen habe. Ferner habe die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen das Mitglied von „Deine Freunde L.“ aufgenommen.	23
Zum TOP 7.3 heißt es in der Niederschrift, ein einheitlicher Wahlvorschlag für die Besetzung der Ausschüsse sei nicht zustande gekommen. Jedoch gebe es Listenverbindungen der CDU und der SPD bei allen Vorschlägen mit Ausnahme des Vorschlags zum Landesjugendhilfeausschuss. Dazu äußerte ein Mitglied der Fraktion Freie Wähler/Piraten, diese wolle die Listenverbindungen durch die Direktorin des M. überprüfen lassen, sollten dadurch einer Fraktion Nachteile entstehen oder die Spiegelbildlichkeit des Plenums zum Ausschuss nicht mehr gewährleistet sein.	24
Im weiteren Verlauf der Sitzung wurden zunächst die Mitglieder und Stellvertreter des Landschaftsausschusses, des Landesjugendhilfeausschusses und des Rechnungsprüfungsausschusses gewählt. Anschließend erfolgte die Wahl aller übrigen „23er-Ausschüsse“ in einem einheitlichen Wahlvorgang.	25
	26

Die Wahlen zu den „23er-Ausschüssen“ hatten folgendes Ergebnis:

Fraktion/ Gruppe	Ausschussgröße x erzielte Stimmen	Maßgebliche Stimmen	Ergebnis (gerundet auf 4 Stellen)	Sitze im 1. Durchgang	Sitze im 2. Durchgang
CDU/SPD	23 x 83	/ 122	15,6475	15	1
B90/Grüne	23 x 17	/ 122	3,2049	3	0
FDP	23 x 9	/ 122	1,6967	1	1
Linke	23 x 5	/ 122	0,9426	0	1
Freie Wähler/Piraten	23 x 5	/ 122	0,9426	0	1
B1.	23 x 3	/ 122	0,5656	0	0
				19	4

27

Danach verteilten sich die Sitze in den Ausschüssen wie folgt:

28

- CDU/SPD: 16 Sitze 290
- Bündnis 90/Die Grünen: 3 Sitze 31
- FDP: 2 Sitze 32
- Die Linke: 1 Sitz 33
- Freie Wähler/Piraten: 1 Sitz. 34

Auf die B1. -Gruppe entfiel kein Ausschusssitz.

35

Mit E-Mail vom 2. Oktober 2014 bat die B1. -Gruppe die Direktorin des M. um Überprüfung der Wahlen vom 29. September 2014 sowie der Listenverbindungen.

36

Mit Bescheid vom 5. November 2014 beanstandete die Direktorin des M. die Wahl zum Ausschuss für Inklusion und zum Schulausschuss vom 29. September 2014. Zur Begründung führte sie aus: Diese Wahl verletze den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit. Von dessen Geltung sei auch für die Beklagte und ihre Ausschüsse auszugehen. Die FDP-Fraktion habe je ein Mitglied der Fraktion Die Linke als ordentliches Mitglied auf ihre Wahllisten für diese beiden Ausschüsse gesetzt. Dieselben Mitglieder habe auch die Fraktion Die Linke als stellvertretende Mitglieder in ihre eigene Liste aufgenommen. Dies stelle eine unzulässige gemeinsame Listenbildung dar, die sich zulasten der B1. -Gruppe ausgewirkt habe. Für die

37

Wahl der übrigen „23er-Ausschüsse“ könne hingegen kein Rechtsverstoß festgestellt werden. Die Listenverbindung habe nicht zu Sitzverschiebungen zum Nachteil Dritter geführt, weil insoweit keine fraktionsfremden Mitglieder in die Listen aufgenommen worden seien.

In ihrer Sitzung am 21. November 2014 folgte die Beklagte der Beanstandung durch die Direktorin des M. und hob unter TOP 4.1 den Beschluss zur Besetzung des Ausschusses für Inklusion und des Schulausschusses auf. Die Neuwahl zu diesen Ausschüssen erfolgte unter TOP 4.2 in zwei gesonderten Wahlgängen. Anwesend waren der Sitzungsniederschrift zufolge 123 Mitglieder. 38

Im Einzelnen stellte sich das Ergebnis der Wahl vom 21. November 2014 wie folgt dar: 39

Fraktion/ Gruppe	Ausschussgröße x erzielte Stimmen	Maßgebliche Stimmen	Ergebnis (gerundet auf 4 Stellen)	Sitze im 1. Durchgang	Sitze im 2. Durchgang
CDU/SPD	23 x 85	/ 123	15,8943	15	1
B90/Grüne	23 x 16	/ 123	2,9919	2	1
FDP	23 x 6	/ 123	1,1220	1	0
Linke	23 x 9	/ 123	1,6829	1	1
Freie Wähler/Piraten	23 x 4	/ 123	0,7480	0	1
B1.	23 x 3	/ 123	0,5610	0	0
				19	4

40

Mit E-Mail vom 8. Dezember 2014 beanstandete die B1. -Gruppe die Wahl vom 21. November 2014 bei der Direktorin des M.. 41

Unter dem 16. Dezember 2014 teilte die Direktorin des M. das Ergebnis ihrer rechtlichen Überprüfung mit, dass die Wahl vom 21. November 2014 nicht gegen geltendes Recht verstoße. Aufgrund des freien Mandats der Mitglieder der Beklagten seien die beanstandeten Stimmabgaben auch im Hinblick auf den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit rechtlich zulässig. 42

Die B1. -Gruppe hat am 9. Dezember 2015 Klage erhoben. 43

Zur Begründung hat sie im Wesentlichen vorgetragen: Die Wahl zu allen „23er-Ausschüssen“ vom 29. September 2014 sei rechtswidrig. Die Rechtswidrigkeit der Wahl zum Ausschuss für Inklusion und zum Schulausschuss schlage auf die Wahl zu den anderen Ausschüssen durch, weil alle Ausschüsse in einem einheitlichen Wahlgang „en bloc“ besetzt worden seien. Ihr könne nicht entgegengehalten werden, sie habe sich mit dem Abstimmungsverfahren „en bloc“ einverstanden erklärt. Weiterhin habe die Listenverbindung von CDU und SPD gegen den verfassungsrechtlich verankerten Spiegelbildlichkeitsgrundsatz verstoßen. Es habe keine 44

Notwendigkeit bestanden, eine solche Listenverbindung zuzulassen, weil eine stabile Mehrheitsbildung der „23er-Ausschüsse“ auch ohne einen entsprechenden gemeinsamen Wahlvorschlag sichergestellt gewesen sei. Auch bei der erneuten Ausschusswahl vom 21. November 2014 sei gegen den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz verstoßen worden.

Die B1. -Gruppe hat beantragt,

45

- 1. festzustellen, dass die Wahl der Mitglieder und Stellvertreter der sogenannten 23er-Ausschüsse - mit Ausnahme der mit Schreiben der Beklagten vom 5. November 2014 beanstandeten und auf der 2. Sitzung der Landschaftsversammlung vom 21. November 2014 aufgehobenen Besetzung des Ausschusses für Inklusion sowie des Schulausschusses - vom 29. September 2014 rechtswidrig war und sie in eigenen Rechten verletzt,

46

- 2. festzustellen, dass die Wahl der Mitglieder und Stellvertreter des Ausschusses für Inklusion sowie des Schulausschusses vom 21. November 2014 rechtswidrig war und sie in eigenen Rechten verletzt.

48

Die Beklagte hat beantragt,

50

die Klage abzuweisen.

51

Sie hat im Wesentlichen vorgetragen: Der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz sei nicht verletzt, sollte er auf die streitgegenständlichen Ausschusswahlen überhaupt anwendbar sein. Er gebiete kein bestimmtes Wahlverhalten, sondern nur eine Gleichheit der Wahlchancen. Die Listenverbindung von CDU und SPD habe nach den in Betracht kommenden Modellrechnungen aber keine Auswirkung auf die Ausschusszusammensetzung gehabt. Es sei im Übrigen auch versäumt worden, vor der Wahl eine Rüge gegen die einheitliche Wahl zu äußern oder eine getrennte Abstimmung zu beantragen.

52

Mit Urteil vom 17. Februar 2016 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Die Klage sei mit beiden Anträgen jedenfalls unbegründet. Ein Verstoß gegen den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz - dessen Anwendbarkeit unterstellt - sei nicht gegeben. Alle Modellrechnungen zeigten, dass sich weder die Fraktionsbildungen noch die Fraktionsaufnahmen noch die Listenverbindung von CDU und SPD auf das Ergebnis für die B1. -Gruppe ausgewirkt hätten. Nach allen Berechnungen sei das Verfahren so ausgestaltet gewesen, dass die B1. -Gruppe die Chance gehabt habe, mit einem Sitz in den Ausschüssen vertreten zu sein. Der Antrag zu 1. sei darüber hinaus bereits unzulässig, weil die B1. -Gruppe das Wahlergebnis nicht zeitnah gerügt habe, wie es dem Grundsatz der Organtreue entsprochen hätte.

53

Im September 2016 schloss die B1. -Gruppe Herrn Dr. X1. aus.

54

Der Senat hat die Berufung der B1. -Gruppe mit Beschluss vom 29. November 2016 zugelassen.

55

Mit Schreiben vom 25. Januar 2017 unterrichteten die beiden Mitglieder der Klägerin den Vorsitzenden der Beklagten darüber, dass sie die B1. -Gruppe in „B2.“ umbenannt hätten. Dies hätten sie in einer Sitzung am gleichen Tag beschlossen. Im diesbezüglichen Sitzungsprotokoll, auf das im Schreiben vom 25. Januar 2017 Bezug genommen wird, wird

56

ausgeführt, die Mitglieder der Klägerin seien aus der B1. ausgetreten bzw. würden heute aus ihr austreten. Sie stellten fest, dass sie ihre kommunalpolitische Arbeit im M. weiterhin im Sinne ihrer gemeinsamen politischen Ziele gestalten und dazu die bisherige Gruppengemeinschaft weiterführen wollten. Zugleich beschlossen die Mitglieder der Klägerin eine neue „B2.“.

Am 26. Januar 2017 gab die Klägerin eine Pressemitteilung mit dem Titel „Austritt aus der B1. - Positionierung gegen Antisemitismus“ heraus. Darin erklärte der Geschäftsführer der Klägerin, er sei am 24. Januar 2017 als kulturpolitischer Sprecher der B1. in Nordrhein-Westfalen zurückgetreten. Die offizielle Position der B1. zum Judentum und zum Staat Israel sei pure Heuchelei. Es gebe eine Diskrepanz zwischen der offiziellen Position und dem parteiinternen Verhalten in dieser Sache. Es sei falsch - so die Pressemitteilung weiter - zu glauben, dass eine B1. ohne C. I. kein Antisemitismus-Problem habe. 57

Zur Begründung der Berufung wiederholt und vertieft die Klägerin im Wesentlichen das erstinstanzliche Vorbringen. 58

Die Klägerin beantragt, 59

das angefochtene Urteil zu ändern und 60

- 1. festzustellen, dass die Wahl der Mitglieder und Stellvertreter der sogenannten 23er-Ausschüsse - mit Ausnahme der mit Schreiben der Beklagten vom 5. November 2014 beanstandeten und auf der 2. Sitzung der Landschaftsversammlung vom 21. November 2014 aufgehobenen Besetzung des Ausschusses für Inklusion sowie des Schulausschusses - vom 29. September 2014 rechtswidrig war und die Klägerin in eigenen Rechten verletzt, 602
- 2. festzustellen, dass die Wahl der Mitglieder und Stellvertreter des Ausschusses für Inklusion sowie des Schulausschusses vom 21. November 2014 rechtswidrig war und die Klägerin in eigenen Rechten verletzt. 604

Die Beklagte beantragt, 65

die Berufung als unzulässig zu verwerfen, jedenfalls aber als unbegründet zurückzuweisen. 66

Die Beklagte verteidigt das erstinstanzliche Urteil. Ergänzend trägt sie vor, die Berufung bzw. die Klage sei unzulässig, weil die Klägerin nicht mit der B1. -Gruppe identisch sei. Sie sei nicht deren Rechtsnachfolgerin und daher nicht rechtsmittelberechtigt. Es handele sich nicht um eine bloße Umbenennung. Die Klägerin habe sich von der Partei B1. öffentlich abgewandt. Sie kritisiere die B1. mit Nachdruck und stehe zu dieser offenkundig inzwischen in politischer Gegnerschaft. Dies zeige auch der Vergleich der Geschäftsordnung der Klägerin mit dem „Gruppen-/Fraktionsstatut der B1. -Gruppe/Fraktion in der Landschaftsversammlung S. “ vom 8. September 2014. Dessen § 1 Satz 2 habe bestimmt, dass auf Beschluss der Gruppe/Fraktion weitere Mitglieder, die in die Landschaftsversammlung gewählt worden seien, aufgenommen werden könnten, wenn sie dies beehrten und sich zu den politischen Grundsätzen der B1. bekennen würden. Diesen Bezug zur B1. weise die Geschäftsordnung der Klägerin nicht auf. Die politische Position der Klägerin sei damit eine grundsätzlich andere als diejenige der B1. -Gruppe. Das konstitutive Element einer Gruppe - grundsätzliche politische Übereinstimmung der Mitglieder 67

- sei ausgetauscht worden. Es liege der Fall einer Neugründung vor. Die Klägerin repräsentiere nicht mehr den Willen der Wähler, die die B1. bei den Kommunalwahlen gewählt hätten. Sie könne sich daher nicht mit Erfolg auf den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz dahingehend berufen, entsprechend dem Ergebnis, dass die B1. bei den Kommunalwahlen erzielt habe, in den Ausschüssen der Beklagten vertreten zu sein. Aus den vorgenannten Gründen fehle der Klägerin auch die Klagebefugnis. Darüber hinaus sei das Feststellungsinteresse entfallen. Selbst wenn man die materiell-rechtlichen Rügen der Klägerin als begründet unterstelle, hätte sie mit nunmehr zwei Mitgliedern keine Chance, einen Ausschusssitz zu erringen. Dies zeige folgende Modellrechnung, die mit Blick auf ein Einzelmitglied in der Beklagten, das keine Wahllisten einreichen dürfe, die Abgabe von 123 Stimmen zugrunde lege:

Fraktion/ Gruppe	Ausschussgröße x erzielte Stimmen	/	Maßgebliche Stimmen	Ergebnis		
				(gerundet auf 4 Stellen)	Sitze im 1. Durchgang	Sitze im 2. Durchgang
CDU	23 x 47	/	123	8,7886	8	1
SPD	23 x 38	/	123	7,1057	7	0
B90/Grüne	23 x 17	/	123	3,1789	3	0
FDP	23 x 8	/	123	1,4959	1	1
Linke	23 x 6	/	123	1,1220	1	0
Freie Wähler/Piraten	23 x 5	/	123	0,9350	0	1
B2.	23 x 2	/	123	0,3740	0	0
				20	3	

68

Im Erörterungstermin vor dem Berichterstatter des Senats am 13. Juli 2017 hat die Beklagte mitgeteilt, Herr Dr. X1. sei aus der Beklagten ausgeschieden. Für ihn sei Herr Dr. C. nachgerückt. Er sei Mitglied der B1. und gehöre der Beklagten als Einzelmitglied an. Er sei weder Mitglied der Klägerin noch einer anderen Fraktion oder Gruppe.

69

Die Beteiligten haben im Erörterungstermin am 13. Juli 2017 auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet.

70

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie den Inhalt der von der Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

71

Entscheidungsgründe:

72

73

Nachdem die Beteiligten sich hiermit einverstanden erklärt haben, entscheidet der Senat über die Berufung gemäß § 125 Abs. 1 Satz 1, § 101 Abs. 2 VwGO ohne mündliche Verhandlung.

I. Die Berufung der Klägerin ist unzulässig. Die Klägerin ist durch das angefochtene Urteil nicht beschwert. 74

Ein Rechtsmittel ist nur zulässig, wenn der Rechtsmittelführer durch die angegriffene Entscheidung beschwert ist. Beim Kläger liegt eine formelle Beschwerde vor, wenn seinem Rechtsschutzbegehren inhaltlich nicht in vollem Umfang stattgegeben wurde. 75

Vgl. dazu aus neuerer Zeit etwa BVerwG, Beschluss vom 16. April 2014 - 8 B 80.13 -, juris Rn. 4, Urteil vom 23. Juni 2010 - 6 C 36.08 -, juris Rn. 14. 76

Dies trifft auf die Klägerin nicht zu. Sie war am erstinstanzlichen Verfahren nicht beteiligt und kann daher durch das berufungsgegenständliche Urteil nicht beschwert sein. Sie ist mit der Klägerin erster Instanz - der B1. -Gruppe - weder rechtlich identisch noch ist sie deren Rechtsnachfolgerin (dazu 1.). Auch die Voraussetzungen für einen gewillkürten Beteiligtenwechsel entsprechend § 91 Abs. 1 VwGO, durch den die Klägerin anstelle der B1. -Gruppe eine Beteiligtenstellung im Berufungsverfahren erlangen könnte, liegen nicht vor (dazu 2.). 77

1. a) Die Landschaftsverbandsordnung in der aktuell geltenden Fassung des Art. 3 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. November 2016 (GV. NRW. S. 966) enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen über - organrechtlich eigenständige - Gruppen in der Landschaftsversammlung, d. h. von Zusammenschlüssen, die nicht die von § 16a Abs. 1 Satz 2 LVerbO verlangte Fraktionsstärke erreichen. Aus § 10 Abs. 5, § 12 Abs. 3 LVerbO ergibt sich jedoch, dass derartige Gruppen in der Landschaftsversammlung vom Gesetz als existent vorausgesetzt werden und solchermaßen auch Träger eigener organschaftlicher Rechte sein können. Insbesondere § 10 Abs. 5 LVerbO, der für die Besetzung der Ausschüsse der Landschaftsversammlung die entsprechende Anwendung von § 50 Abs. 3 GO NRW anordnet, bezieht sich mit diesem Verweis nicht nur auf Fraktionen (i.S.v. § 16a LVerbO), sondern gleichfalls auf Gruppen. Dies wird zudem durch die Gesetzgebungsgeschichte bestätigt. Noch in § 10 Abs. 4 Satz 3 LVerbO in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 658), der die Besetzung der Ausschüsse selbständig normierte, war von den Wahlvorschlägen der „Fraktionen und Gruppen der Landschaftsversammlung“ die Rede. Mit der Ersetzung dieser Vorschrift durch den nunmehrigen Verweis auf § 50 Abs. 3 GO NRW hat der Gesetzgeber lediglich einen Wechsel des Zählverfahrens und eine Harmonisierung mit der Gemeindeordnung angestrebt, 78

vgl. die Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 19. März 2007, LT-Drs. 14/3979, S. 161, 79

nicht aber die Absicht verfolgt, den Gruppenstatus innerhalb der Landschaftsversammlung abzuschaffen. 80

Nach dem allgemeinen kommunalrechtlichen Verständnis der Gruppeneigenschaft, das sich aus § 16a Abs. 1, § 10 Abs. 5 LVerbO i.V.m. § 50 Abs. 3 Satz 3, § 56 Abs. 1, Abs. 3 GO NRW ableiten lässt, ist eine Gruppe in der Landschaftsversammlung demnach die freiwillige Vereinigung von zwei oder drei Mitgliedern der Landschaftsversammlung, die sich auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung zu möglichst gleichgerichtetem Wirken zusammengeschlossen haben. 81

Vgl. zu diesem Begriffsverständnis auch OVG NRW, Beschlüsse vom 25. Februar 2016 - 15 B 1521/15 -, juris Rn. 11, vom 12. Dezember 2014 ? 15 B 1139/14 -, juris Rn. 8, vom 19. Juni 2013 ? 15 B 279/13 -, juris Rn. 9, vom 20. Juni 2008 ? 15 B 788/08 -, juris Rn. 6, und vom 24. Januar 2005 - 15 B 2713/04 -, juris Rn. 8 ff.; für die Landschaftsversammlung siehe Held/van Bahlen, in: Held/Winkel/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Band II, Loseblatt, Stand Februar 2008, § 16a LVerbO Anm. 2.1. 82

b) Dies vorausgeschickt ist die Klägerin ist nicht mit der B1. -Gruppe rechtlich identisch. Sie ist auch nicht ihre Rechtsnachfolgerin und auf diese Weise als durch das Urteil des Verwaltungsgerichts formell Beschwerde in das Berufungsverfahren eingerückt. Vielmehr stellt die Klägerin gegenüber der früheren B1. -Gruppe trotz gegebener teilweiser Mitgliederidentität einen neuen politischen Zusammenschluss - und damit eine neue Gruppe - dar. 83

Vgl. im Übrigen zur Diskontinuität von Fraktionen und ihrer verfahrensrechtlichen Auswirkungen OVG NRW, Urteil vom 26. April 1990 - 15 A 864/88 -, juris Rn. 8, Beschluss vom 27. März 1990 - 15 A 2666/86 -, juris Rn. 5; OVG S.-H., Beschlüsse vom 20. Dezember 2007 - 2 LA 85/07 -, juris Rn. 3, und vom 27. Juni 1995 - 2 L 257/93 -, juris Rn. 34 ff.; Sächs. OVG, Urteil vom 15. März 2005 - 4 B 437/04 -, juris Rn. 30 ff.; Nds. OVG, Beschluss vom 17. Januar 2002 ? 10 LA 1407/01 -, NdsVBl. 2002, 135, 136. 84

Die Qualifizierung der Klägerin als Neugründung ergibt sich daraus, dass sie ein Zusammenschluss von Mitgliedern der Beklagten ist, der eine erklärtermaßen andere politische Ausrichtung hat als die vormalige B1. -Gruppe. Die Mitglieder der Klägerin sind aus der Partei B1. ausgetreten. Sie haben sich öffentlich in einer Pressemitteilung vom 26. Januar 2017 mit dem Titel „Austritt aus der B1. - Positionierung gegen Antisemitismus“ von der B1. , deren Führungspersonal und deren Politik distanziert. 85

Auch wenn die Parteizugehörigkeit als solche für die Gruppeneigenschaft und ?mitgliedschaft nicht notwendigerweise ausschlaggebend ist, weil auch innerhalb derselben Partei unterschiedliche Positionen vertreten werden, die losgelöst von der Parteiangehörigkeit zu Abspaltungen und differierenden Gruppenbildungen in einem Gremium führen können, ist sie doch in der Regel ein wesentliches Indiz für den gemeinschaftsbildenden politischen Standort einer bestimmten Gruppe. 86

Vgl. insoweit auch OVG NRW, Beschlüsse vom 25. Februar 2016 - 15 B 1521/15 -, juris Rn. 20 und 24, und vom 12. Dezember 2014 - 15 B 1139/14 -, juris Rn. 10 und 12. 87

Mit Blick darauf kann die Klägerin nicht, wie sie es im Erörterungstermin am 13. Juli 2017 getan hat, erfolgreich argumentieren, gegen die Annahme einer vollständigen Gruppenneubildung durch sie spreche, dass die B1. sich noch in einer Art politischen Findungsphase befunden habe bzw. befinde, in der eine eindeutige Zuordnung dieser Partei innerhalb des politischen Spektrums ohnehin noch nicht möglich (gewesen) sei, was dann auch Folgen für die rechtliche Einordnung der Klägerin haben müsse, die gleichsam eine Unterströmung der B1. selbständig, aber inhaltlich unverändert fortsetze. 88

Dessen ungeachtet bildete und bildet die B1. einen politischen Rahmen und eine politische Form, der sich bestimmte politische Anschauungen zurechneten und zurechnen. Dies galt auch für die B1. -Gruppe und hat zur Konsequenz, dass die deutliche Abgrenzung der Klägerin von ihr mit der Aufgabe und Auflösung dieser Gruppe gleichbedeutend ist. Die Klägerin ist für deren Mitglieder ein (kommunal?)politischer Neuanfang im institutionellen Rahmen der Beklagten. Demgemäß hat sich die Klägerin eine eigene neue 89

Geschäftsordnung gegeben. Diese enthält anders als das „Gruppen-/Fraktionsstatut der B1. -Gruppe/Fraktion in der Landschaftsversammlung S. “ vom 8. September 2014 in seinem § 1 Satz 2 nicht die Einschränkung, die Gruppe könne weitere Mitglieder nur unter der Voraussetzung aufnehmen, dass sie sich zu den politischen Grundsätzen der B1. bekennen.

Die klare und nachhaltige Abgrenzung der Klägerin von der B1. -Gruppe wird schließlich dadurch deutlich, dass die B1. nach wie vor durch ein Einzelmitglied in der Beklagten vertreten ist, wie diese im Erörterungstermin am 13. Juli 2017 erklärt hat. Die B1. ist auf diese Weise in der Beklagten repräsentiert. Sie steht mit der Klägerin, die sich vollends von ihr getrennt hat, in politischer Konkurrenz. 90

2. Die Voraussetzungen für einen gewillkürten Beteiligtenwechsel entsprechend § 91 Abs. 1 VwGO, durch den die Klägerin anstelle der aufgelösten B1. -Gruppe eine Beteiligtenstellung im Berufungsverfahren erlangen könnte, liegen nicht vor. 91

Ein Beteiligtenwechsel ist grundsätzlich auch in der Berufungsinstanz unter den Voraussetzungen des § 91 Abs. 1 VwGO zulässig. 92

Vgl. allgemein zum Beteiligtenwechsel BVerwG, Beschluss vom 20. Januar 1993 - 7 B 158.92 -, juris Rn. 5. 93

Er muss dazu, wenn - wie hier - keine Einwilligung (und auch keine rügelose Einlassung) der übrigen Beteiligten vorliegt, sachdienlich sein. Dies ist auch in kommunalverfassungsrechtlichen Streitigkeiten aus Gründen der Prozessökonomie regelmäßig der Fall, wenn eine Entscheidung in der Sache geeignet ist, den in gleicher Weise fortbestehenden Streit zwischen den jetzigen Prozessbeteiligten endgültig auszuräumen. 94

Vgl. insofern OVG NRW, Urteil vom 26. April 1990 - 15 A 864/88 -, juris Rn. 10, Beschluss vom 27. März 1990 - 15 A 2666/86 -, juris Rn. 6; Sächs. OVG, Urteil vom 15. März 2005 - 4 B 437/04 -, juris Rn. 35 f.; Nds. OVG, Beschluss vom 17. Januar 2002 - 10 LA 1407/01 -, NdsVBl. 2002, 135, 136. 95

Eine vor diesem Hintergrund zu verstehende Sachdienlichkeit des Eintritts der Klägerin in das Berufungsverfahren ist schon deswegen nicht gegeben, weil diese auch im Fall von Ausschussneuwahlen keine realistische Aussicht auf einen Sitz in einem sog. „23er-Ausschuss“ hat. Die von ihr aufgeworfenen Rechtsfragen der (Gesamt- oder Teil-)Rechtmäßigkeit der „en-bloc“-Abstimmung am 29. September 2014 sowie der Rechtmäßigkeit der Listenverbindung zwischen CDU und SPD werden sich damit nicht mehr entscheidungserheblich stellen. 96

Dies zeigt folgende, an den aktuellen Fraktions- und Gruppenstärken ausgerichtete Modellrechnung, 97

vgl. zur Berechnung der Sitzverteilung auch Held/van Bahlen, in: Held/Winkel/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Band II, Loseblatt, Stand Februar 2008, § 10 LVerbO Anm. 5.1, 98

der keine Listenverbindung zugrunde liegt und die berücksichtigt, dass ein Einzelmitglied gemäß § 10 Abs. 5 LVerbO i.V.m. § 50 Abs. 3 Satz 3 GO NRW nicht zur Einreichung eines Wahlvorschlags berechtigt ist, so dass mit 123 maßgeblichen Stimmen (von 124 Mitgliedern der Beklagten) gerechnet wird. Diese Modellrechnung ergibt, dass die aus zwei Mitgliedern 99

bestehende Klägerin absehbar keine Chance hat, einen Ausschusssitz zu erringen:

Fraktion/ Gruppe	Ausschussgröße x erzielte Stimmen	Maßgebliche Stimmen	Ergebnis (gerundet auf 4 Stellen)	Sitze im 1. Durchgang	Sitze im 2. Durchgang
CDU	23 x 47	/ 123	8,7886	8	1
SPD	23 x 38	/ 123	7,1057	7	0
B90/Grüne	23 x 17	/ 123	3,1789	3	0
FDP	23 x 8	/ 123	1,4959	1	1
Linke	23 x 6	/ 123	1,1220	1	0
Freie Wähler/Piraten	23 x 5	/ 123	0,9350	0	1
B2.	23 x 2	/ 123	0,3740	0	0
				20	3

100

Bestätigt wird diese Sichtweise darüber hinaus dadurch, dass auch ein etwaiger Antrag der Klägerin auf eine Neubildung der Ausschüsse der Beklagten unter Berufung auf den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit - dessen Geltung für die Beklagte unterstellt -,

101

vgl. insofern OVG NRW, Beschlüsse vom 26. Oktober 2012 - 15 A 1909/12 -, juris Rn. 17, und vom 26. April 2011 - 15 A 693/11 -, juris Rn. 7 ff.; Held/van Bahlen, in: Held/Winkel/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Band II, Loseblatt, Stand Februar 2008, § 10 LVerbO Anm. 5.1,

102

erkennbar keinen Erfolg hätte.

103

Ein Anspruch auf die Neubildung von Ausschüssen zur Wahrung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes setzt eine wesentliche Veränderung der Kräfteverhältnisse im Hauptgremium voraus.

104

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 30. Januar 2017 - 15 B 1286/16 -, juris Rn. 7; zum Inhalt des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes im Einzelnen siehe BVerwG, Urteile vom 28. April 2010 - 8 C 18.08 -, juris Rn. 20, vom 9. Dezember 2009 - 8 C 17.08 -, juris Rn. 18 ff., und vom 10. Dezember 2003 - 8 C 18.03 -, juris Rn. 12 ff., Beschluss vom 27. März 1992 - 7 C 20.91 -, juris Rn. 17, jeweils unter Hinweis auf BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 - 2 BvE 1/88 -, juris Rn. 113, sowie BVerwG, Beschluss vom 7. Dezember 1992 - 7 B 49.92 -, juris Rn. 4 f.; OVG NRW, Beschlüsse vom 30. Januar 2017 - 15 B 1286/16 -, juris Rn. 5 ff., vom 27. Mai 2005 - 15 B 673/05 -, juris Rn. 9, Urteile vom 15. September 2004 - 15 A 4544/02 ?, juris Rn. 36, und vom 2. März 2004 ? 15 A 4168/02 -, juris Rn. 57; zum Bundesverfassungsrecht siehe

105

zuletzt auch BVerfG, Urteil vom 22. September 2015 - 2 BvE 1/11 -, juris Rn. 93.

Eine derartige wesentliche Änderung der Mehrheitsverhältnisse in der Beklagten ist durch die Neugründung der Klägerin, die lediglich zwei Mitglieder hat, nicht eingetreten. Sie muss deshalb nicht im Wege einer Neubesetzung der Ausschüsse der Beklagten nachvollzogen werden. 106

II. Aus entsprechenden Gründen müsste die Berufung der Klägerin - unter der Annahme ihrer Zulässigkeit - als unbegründet zurückgewiesen werden. Die Klage ist unzulässig, weil der Klägerin das gemäß § 43 Abs. 1 VwGO erforderliche Feststellungsinteresse sowie die Klagebefugnis analog § 42 Abs. 2 VwGO fehlt. 107

Unter einem berechtigten Feststellungsinteresse i.S.v. § 43 Abs. 1 VwGO ist jedes nach Lage des Falles anzuerkennende schutzwürdige Interesse zu verstehen, sei es rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art. Eine Klage auf Feststellung des Bestehens eines organschaftlichen Rechtsverhältnisses innerhalb kommunaler Organe („kommunalverfassungsrechtliche Feststellungsklage“) - hier der Rechtmäßigkeit der Ausschusswahlen der Beklagten am 29. September 2014 und am 21. November 2014 - ist in entsprechender Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO nur zulässig, wenn es sich bei der geltend gemachten Rechtsposition um ein durch das Innenrecht eingeräumtes, dem klagenden Organ oder Organteil zur eigenständigen Wahrnehmung zugewiesenes wehrfähiges subjektives Organrecht handelt. Dementsprechend setzt die Klagebefugnis voraus, dass ein subjektives Organrecht des klagenden Organs oder Organteils durch die angefochtene Maßnahme nachteilig betroffen wird. Das gerichtliche Verfahren dient nicht der Feststellung der objektiven Rechtswidrigkeit, sondern dem Schutz der dem klagenden Organ oder Organteil durch das Innenrecht zugewiesenen Rechtsposition. Ob eine solche geschützte Rechtsposition im Hinblick auf die angegriffene besteht, ist durch Auslegung der jeweils einschlägigen Norm zu ermitteln. 108

Vgl. insoweit OVG NRW, Urteile vom 17. Februar 2017 - 15 A 1676/15 -, juris Rn. 57, und vom 15. September 2015 - 15 A 1961/13 -, juris Rn. 42, Beschluss vom 16. Mai 2013 - 15 A 785/12 -, juris Rn. 25 ff., Urteile vom 2. Mai 2006 - 15 A 817/04 -, juris Rn. 47, vom 8. Oktober 2002 - 15 A 3691/01 -, juris Rn. 26, und vom 5. Februar 2002 - 15 A 2604/99 -, juris Rn. 12. 109

Nach diesen Grundsätzen sind ein berechtigtes Feststellungsinteresse der Klägerin sowie deren Klagebefugnis im Hinblick auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Ausschusswahlen vom 29. September 2014 und 21. November 2014 zu verneinen. Eine nachteilige Betroffenheit der Klägerin in eigenen Organrechten scheidet aus, weil sie an den vorgenannten Wahlen nicht teilgenommen hat. Sie ist - wie unter I.1. ausgeführt - auch nicht Rechtsnachfolgerin der B1. -Gruppe, sondern vielmehr eine von dieser unabhängig zu betrachtende Neugründung. Unbeschadet dessen kann die Klägerin nicht in einer wehrfähigen subjektiven Innenrechtsposition verletzt sein, da sie - wie unter I.2. dargelegt - auch bei Ausschussneuwahlen keine realistische Aussicht auf die Erlangung eines Ausschusssitzes hätte. 110

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. 111

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, Nr. 11, 711 ZPO. 112

Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor. 113

