

30 - Rechts- und
Ordnungsamt

Eing. - 5. Juni 2012

Abt.	1	2	3	4	5	6	7	8	SIRA
SG/SB	1	2	3	4	5	6	7	8	

Verwaltungsgericht Mainz
6. Kammer
Der Vorsitzende



Verwaltungsgericht Mainz, Postfach 4106, 55031 Mainz

Gegen Empfangsbekanntnis

Stadtrat der Stadt Mainz
vertreten durch den Vorsitzenden
Jockel-Fuchs-Platz 1
55116 Mainz

Ihr Zeichen

Aktenzeichen (Bitte stets angeben)
6 K 847/12.MZ

Durchwahl
8785

Datum
31. Mai 2012

Verwaltungsrechtsstreit

Stadtratsfraktion Mainz Die Linke ./ Stadtrat der Stadt Mainz
wegen Bildung von Ausschüssen

Sehr geehrte Damen und Herren,

die am 30. Mai 2012 bei Gericht eingegangene Klageschrift wird Ihnen hiermit gegen Empfangsbekanntnis zugestellt; es wird gebeten, das mit dem Eingangsdatum versehene und unterschriebene Empfangsbekanntnis alsbald an das Gericht zurückzusenden. Die Sache wird unter dem oben angegebenen Aktenzeichen geführt, um dessen Angabe bei allen Schriftsätzen und Eingaben gebeten wird.

Sie werden gebeten, zur Klage

binnen 4 Wochen

Stellung zu nehmen.

Zugleich wird gemäß § 99 Abs. 1 VwGO um Vorlage der vollständigen einschlägigen Akten und Verwaltungsvorgänge im **Original** gebeten. Die Akten sind nach der zeitlichen Reihenfolge geordnet und geheftet sowie mit fortlaufenden Blattnummern versehen vorzulegen. Die dem Gericht vorgelegten Akten können nach § 100 VwGO von den Beteiligten eingesehen werden..

Kommunikation:
Telefon: 06131 141-0
Telefax: 06131 141-8500
E-Mail: gbk.vgmz@vgmz.jm.rlp.de
Internet: www.vgmz.mjv.rlp.de

Hausanschrift:
Ernst-Ludwig-Straße 9
55116 Mainz

Kernarbeitszeit:
09:00 - 12:00 Uhr und 14:00 - 16:00 Uhr
Freitag: 09:00 - 13:00 Uhr

Parkplatz:
Schlossplatz



Jeromin & Kerkmann Postfach 1651 56606 Andernach

Verwaltungsgericht Mainz
Ernst-Ludwig-Str. 9
55116 Mainz

Dr. iur. Curt M. Jeromin
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Lehrbeauftragter an der DHV Speyer

Dr. iur. Jochen Kerkmann
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Lehrbeauftragter an der Universität Trier

Yvonne Premer
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Rolf Praml
Rechtsanwalt
Staatssekretär a. D.

Elisabeth Lambrecht
Rechtsanwältin

Klemens M. Hellmann
Rechtsanwalt

Dr. iur. Anja Kerkmann
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Lehrbeauftragte an der Universität Trier

Andernach, den 30.05.2012/ nh
Sachbearbeiter: RA Dr. Jeromin
Durchwahl: 02632/9650-20
E-Mail: jeromin@jeromin-kerkmann.de

Die Linke ./ Stadt Mainz
82/12JE01/PL

Rennweg 72
56626 ANDERNACH

Telefon: 02632 - 9650 - 0
Telefax: 02632 - 9650 - 99

Mail: kanzlei@jeromin-kerkmann.de
Internet: www.jeromin-kerkmann.de

KLAGE

der Stadtratsfraktion Mainz "Die Linke", vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden,
Herrn Dieter Hofem, Jockel-Fuchs-Platz 1, 55028 Mainz

- Klä g e r i n -

Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte Jeromin & Kerkmann, Rennweg 72, 56626 Andernach

g e g e n

den Stadtrat der Landeshauptstadt Mainz, vertreten durch den Vorsitzenden, Jockel-
Fuchs-Platz 1, 55028 Mainz

- B e k l a g t e r -

wegen: Bildung von Ausschüssen
Streitwert: 10.000,00 € (§ 52 Abs. 1 GKG, Nr. 22.7 Streitwertkatalog)

zeigen wir an, dass wir die Klägerin vertreten. Namens und Auftrag erheben wir Klage vor dem angerufenen Gericht und beantragen zu erkennen:

1. Der Beklagte wird verurteilt, die Zahl der Mitglieder „großer Ausschüsse“ (derzeit 14 Mitglieder) des Stadtrats von Mainz so festzulegen, dass alle im Stadtrat vertretenen politischen Gruppen die Möglichkeit haben, an der Ausschussarbeit mitzuwirken.
Hilfswise: Die Mitgliederzahl des Haupt- und Personalausschusses ist auf mindestens 18 Sitze festzulegen.
2. Der Beklagte ist verpflichtet, für die nach Nr. 1 neu zu bildenden "großen Ausschüsse" unverzüglich eine Neuwahl durchzuführen.
3. Der Beklagte trägt die Kosten des Rechtsstreits

Zur Begründung dieser Anträge tragen wir vor:

I. Zur Sachlage

1. Die Wahl zum derzeit amtierenden Rat der Stadt Mainz hat folgende Verteilung der Ratssitze ergeben:

CDU: 18 Sitze; SPD: 14 Sitze; GRÜNE: 13 Sitze; FDP: 6 Sitze; ÖDP: 4 Sitze; Republikaner: 3 Sitze; Die Linke: 2 Sitze.

Mit Beschluss vom 26.8.2009 legte der Stadtrat Struktur und (unterschiedliche) Größe der neu gebildeten Ausschüsse fest. "Große Ausschüsse" haben danach 14 Mitglieder. Unter Anwendung des Verfahrens Hare/Niemeyer fielen allen im Stadtrat vertretenen politischen Gruppen, also auch der Klägerin, Ausschusssitze zu. Bei den „großen Ausschüssen“ handelt es sich um folgende Gremien:

- Ausschuss für Finanzen und Beteiligungen
- Ausschuss für Frauenfragen
- Ausschuss für Umwelt, Grün und Energie
- Bau- und Sanierungsausschuss
- Gutachterausschuss für Grundstückswerte
- Haupt- und Personalausschuss
- Jugendhilfeausschuss
- Kulturausschuss

- Nachbarschaftsausschuss der Stadt Mainz und des Landkreises Mainz-Bingen
- Park- und Verkehrsausschuss
- Rechnungsprüfungsausschuss
- Schulträgerausschuss
- Sozialausschuss
- Sportausschuss
- Stadtrechtsausschuss
- Städteausschuss Mainz-Wiesbaden
- Umlegungsausschuss
- Unterausschuss für Flughafenerweiterung und Fluglärmschutz
- Werkausschuss der Kommunalen Datenzentrale Mainz
- Werkausschuss der Gebäudewirtschaft
- Werkausschuss des Entsorgungsbetriebes
- Wirtschaftsausschuss

2. In der Folgezeit wechselte ein Mitglied der ÖDP-Fraktion zur Fraktion der FDP. Dieser Wechsel löste einen Rechtsstreit hinsichtlich der Erforderlichkeit einer Neuwahl der Ausschüsse aus, der durch ein rechtskräftig gewordenes Urteil des Verwaltungsgerichts Mainz vom 31.08.2011 – 6 K 339,11.MZ beendet wurde.

Im Hinblick auf die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Mainz wählte der Stadtrat die Ausschüsse im Jahre 2011 neu. Die veränderte Größe der Fraktionen von ÖDP und FDP, und das bei der Wahl anzuwendende Verfahren zur Verteilung der Ausschusssitze führten dazu, dass die Klägerin die Sitze in „großen Ausschüssen“ verlor, die ihr bis dahin zugefallen waren.

Hätte der Beklagte die Mitgliederzahl bei großen Ausschüssen geringfügig erhöht, wäre die Klägerin trotz Veränderung der Fraktionsgrößen immer noch in einigen Ausschüssen vertreten (bei 18 Mitgliedern sicher, bei 15 Mitgliedern hätte sie zumindest eine Chance über das Los). Weil die bisherige Größe der Ausschüsse aber unverändert beibehalten wurde, ist die Klägerin als einzige Fraktion des Mainzer Stadtrats überhaupt nicht mehr an der Ausschussarbeit beteiligt.

3. Mit Antrag Nr. 1846/2011 versuchte die Klägerin erfolglos, eine Neufestsetzung der Mitgliederzahl für "große Ausschüsse" zu erreichen, um dort wieder repräsentiert zu sein. Diesen Antrag hat der Stadtrat durch Beschluss vom 2.11.2011 mit der lapidaren Begründung abgewiesen, „eine Erhöhung der Ausschusssitzzahl lasse ein sinnvolles Arbeiten nicht zu“.

Die Klägerin kann das von ihr verfolgte Ziel, in den Ausschüssen des Stadtrats auch in Zukunft vertreten zu sein, also nur noch auf dem Klageweg erreichen.

II. Zur Rechtslage

Die als Kommunalverfassungsklage erhobene Leistungsklage ist zulässig und begründet. Zur Zulässigkeit der Klage dürfen wir zur Vermeidung von Wiederholungen auf die gerichtliche Entscheidung der erkennenden Kammer vom 22.08.2011 – 6 K 339/11.MZ – UU S. 7f. verweisen.

Die Klage ist auch begründet, da die Klägerin einen verfassungsrechtlichen Anspruch i.V.m. §§ 44, 45 Abs. 3 GemO auf eine Vergrößerung der Ausschüsse hat, die ihre Beteiligung ermöglicht und sicherstellt.

1. Das Kommunalrecht enthält keine expliziten Vorgaben, wie groß die Ausschüsse mindestens sein müssen, die von der Gemeindevertretung gebildet werden. Immerhin belegt die von § 45 Abs. 3 GemO vorgeschriebene Neubildung der Ausschüsse bei Änderung der politischen Stärkeverhältnisse im Laufe einer Wahlperiode, dass dem Gesetzgeber an einer möglichst weitgehenden Repräsentativität dieser aus dem Stadtrat abgeleiteten Gremien gelegen ist.

Es ist in der kommunalpolitischen Praxis nicht streitig, dass die Ausschüsse von Stadt- und Gemeinderäten in den letzten Jahren einen immer größeren Anteil der anfallenden Arbeit übernommen haben. Viele Angelegenheiten werden in den Ausschüssen endgültig entschieden; sehr viele weitere werden dort soweit "vorentschieden", dass sich der Stadtrat selbst damit nicht mehr vertieft befasst und die Empfehlungen der Ausschüsse ohne weitere Erörterung folgt.

Diese kontinuierliche Aufwertung der Ausschussarbeit wird sich weiter fortsetzen. Nichts spricht dafür, dass die Ausschüsse an Bedeutung für die Ratsarbeit verlieren werden. Daraus folgt umgekehrt: Stadträte und politische Gruppen, denen die Mitwirkung bei der Ausschussarbeit dauerhaft versagt ist, sind "Stadträte zweiter Klasse".

Dies gilt unabhängig von den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen. Gerade für die politische Minderheit im Stadtrat ist die Möglichkeit zur inhaltlichen Auseinandersetzung mit den zur Entscheidung anstehenden Angelegenheiten von maßgeblicher Bedeutung. Wer nicht qua Mehrheit bestimmen kann, muss wenigstens durch Argumente Einfluss nehmen können. Die Möglichkeit zu qualifizierter Mitwirkung wird aber schwer beeinträchtigt, wenn eine politische Gruppierung von der Ausschussarbeit gänzlich ausgeschlossen ist.

Entgegen der Annahme des OVG in seiner Entscheidung von 1981 (s.u.) ist die Mitwirkungsmöglichkeit im Plenum – zumindest in großen Städten und unter den heutigen kommunalpolitischen Verhältnissen – für kleine Gruppen kein auch nur annähernd vollwertiger Ersatz für die Ausschussarbeit, schon weil viele Angelegenheiten und Informationen im Plenum gar nicht mehr behandelt werden. Zu der besonderen Bedeutung der Arbeit in Ausschüssen wurde in der maßgeblichen Grundsatzentscheidung des BVerfG festgestellt:

„Weil die auf die Beschlussempfehlung hinführende Arbeit im Ausschuss in diesem Sinne eine eigenständige - nicht nur vorbereitende - Qualität hat, kommt auch dem Stimmrecht im Ausschuss eine eigenständige Bedeutung zu. Kann es aber, trotz Teilnahme an der Debatte, nicht ausgeübt werden, ist es "in der Sache verkürzt" und dem Abgeordneten entzogen.“

BVerfG, Urteil vom 13.06.1989 - 2 BvE 1/88, Rn. 151

2. Mangels einschlägiger Vorschriften legen Stadt- und Gemeinderäte die Größe und die Struktur der Ausschüsse nach § 44 Abs.2 GemO nach eigenem Ermessen fest. Eine (das Verfassungsrecht reflektierende) Begründung für die jeweils gewählte Größe der Ausschüsse wird in der Regel nicht gegeben.

Diese „unreflektierte“ (oft auf parteipolitischen Absprachen beruhende) Praxis wird der überragenden praktischen Bedeutung der Ausschüsse für die Arbeit des Stadtrats aber nicht gerecht. Zwar steht dem Stadtrat zweifellos ein Spielraum zu, wie er die eigenen Angelegenheiten organisiert; diese „Organisationskompetenz“ findet eine Grenze aber dort, wo bestimmte Formen der Ratsarbeit das - jeder Repräsentation inhärente - Demokratieprinzip verletzen. Die - vom Verfassungsrecht gezogene - Grenze beim Ausschluss von gewählten Ratsmitgliedern von wesentlichen Teilen der Ratsarbeit müssen vom Stadtrat beachtet werden.

Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Organisation der Arbeit in Parlamenten und Räten sind durch verschiedene Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht und des Bundesverwaltungsgerichts konkretisiert worden. Grundlegend hat das Bundesverfassungsgericht hierzu festgestellt:

„Deshalb muss grundsätzlich jeder Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln. Dadurch ist die Mitwirkung der einzelnen Abgeordneten an den Entscheidungen der Ausschüsse notwendigerweise gewissen Einschränkungen unterworfen. Die prinzipielle Möglichkeit, in einem Ausschuss mitzuwirken, hat allerdings für den einzelnen Abgeordneten angesichts des Umstandes, dass ein Großteil der eigentlichen Sacharbeit des Bundestages von den Ausschüssen bewältigt wird, eine der Mitwirkung im Plenum vergleichbare Bedeutung; vor allem in den Ausschüssen eröffnet sich den Abgeordneten die Chance, ihre eigenen politischen Vorstellungen in die parlamentarische Willensbildung einzubringen (vgl. BVerfGE 44, 308 (317f.)) Von daher darf ein Abgeordneter nicht ohne gewichtige, an der Funktionstüchtigkeit des Parlaments orientierte Gründe von jeder Mitarbeit in den Ausschüssen ausgeschlossen werden.“

„Unter diesen Umständen wird durch die Regelung des § 57 Abs. 2 GOBT dem fraktionslosen Abgeordneten die Ausübung seiner mitgliederschaftlichen Befugnisse in einer Weise beschnitten, die sein

Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt. Weder im Blick auf die Notwendigkeit sachgemäßer Erfüllung der dem Bundestag obliegenden Aufgaben noch auf Rechtsstellung und Funktion der Fraktionen kann eine so weitgehende Einschränkung des Rechts eines Abgeordneten auf gleichen Zugang zur Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung in den Ausschüssen gegenwärtig gerechtfertigt sein. Jeder einzelne Abgeordnete hat mithin Anspruch darauf, jedenfalls in einem Ausschuss mitzuwirken; dies folgt auch aus der Erwägung, dass ihm die Möglichkeit belassen bleiben muss, sich bestimmten Sachgebieten, denen sein Interesse gilt und für die er Sachverstand besitzt, besonders eingehend zu widmen.“

BVerfG, vom 13.06.1989 – 2 BvE 1/88 – Rn. 113ff, und vom 08.12.2004 – 2 BvE 3/02 – Rn. 46

Diese Grundsätze hat das Bundesverwaltungsgericht auch auf die Arbeit in den kommunalen Vertretungsorganen übertragen.

„Nach dem Grundsatz der „Spiegelbildlichkeit“ ist es verfassungsrechtlich erforderlich, dass Ausschüsse, die aus einem gewählten Organ abgeleitet sind und die für dieses Organ Entscheidungen treffen, die Repräsentationsverhältnisse des Organs selbst widerspiegeln. Die Ausschüsse dürfen insbesondere nicht durch willkürliche Listenverbindungen und/oder durch eine völlig unpassende Zahl von Ausschusssitzen zu Lasten von Minderheiten beeinflusst werden.“

„Diesen Grundsatz der „Spiegelbildlichkeit“ hat das BVerwG – unabhängig von ausdrücklichen kommunalrechtlichen Vorgaben entsprechenden Inhalts (wie es sie z.B. in Art. 33 Abs. 1 GemO BY gibt) - auch auf kommunale Gremien übertragen:“

„Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 13. Juni 1989 a.a.O. S. 222) muss grundsätzlich jeder Ausschuss des Bundestages ein verkleinertes Bild des Plenums sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln. Aus dem Prinzip der demokratischen Repräsentation und der Einbeziehung der Gemeindevertreter in dieses Prinzip folgt, dass für Gemeindevertretungen das Gleiche gilt. Auch die von der Gemeindevertretung zu wählenden Ausschüsse dürfen deshalb nicht unabhängig von dem Stärkeverhältnis der Fraktionen besetzt werden, über das die Gemeindebürger bei der Wahl der Gemeindevertretung mit entschieden haben. Vielmehr müssen auch diese Ausschüsse grundsätzlich als verkleinerte Abbilder des Plenums dessen Zusammensetzung und das darin wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegeln...“

„Der Senat hat in seinem vorzitierten Urteil vom 9. Dezember 2009 (a.a.O.) deshalb die damals vom Berufungsgericht vertretene Auffassung ausdrücklich zurückgewiesen, die Ausschüsse einer Gemeindevertretung müssten nicht notwendig ein Spiegelbild der Mehrheitsverhältnisse in der Gemeindevertretung nach Fraktionen sein, sondern könnten auch ein Spiegelbild der Mehrheitsverhältnisse in der Gemeindevertretung nach gemeinsamen Wahlvorschlägen verschiedener durch eine Koalitionsvereinbarung verbundener Fraktionen sein. Dies folgt daraus, dass der verfassungsrechtlich gebotene Spiegelbildlichkeitsgrundsatz den Anspruch jedes Mitgliedes der Gemeindevertretung und jeder von den Mitgliedern gebildeten Fraktion auf gleichberechtigte Mitwirkung schützt.“

BVerwG, vom 28.04.2010 – 8 C 18.08 – Rn. 20 ff.

Kernelement dieser Entscheidungen ist der "Grundsatz der Spiegelbildlichkeit". Die aus einem Repräsentationsorgan "abgeleiteten" Gremien (z.B. Ausschüsse) müssen so gebildet werden, dass sie ein Spiegelbild des Hauptgremiums darstellen, d.h.: Die im Stadtrat vertretenen politischen Gruppen müssen auch in den "abgeleiteten" Gremien angemessen repräsentiert sein.

3. Es liegt auf der Hand, dass die Zahl der Sitze, die in einem „abgeleiteten“ Gremium zu vergeben sind, für die Repräsentation kleinerer Gruppen eine ausschlaggebende Rolle spielt: Je kleiner der Ausschuss, umso geringer ist die Chance kleiner Gruppen, an der Ausschussarbeit überhaupt teilzuhaben.

Die Rechtspraxis in Rheinland-Pfalz

VG Koblenz, Urteil vom 29.08.2008 – 1 K 478/08.KO – Rn. 18,

verweist zur Frage der "notwendigen Größe von Ausschüssen" auf eine ältere Entscheidung des

OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 03.11.1981 – 10 C 12/81.

Das Oberverwaltungsgericht hatte in dieser Entscheidung u.a. Folgendes festgestellt:

„Ist somit die Bildung von Ausschüssen gerade zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Rates und zur wirksamen Ausübung eines jeden kommunalen Mandats bei Gemeinden der vorliegenden Größenordnung notwendig, so muss in Kauf genommen werden, dass die Ausschüsse zwar einen „verkleinerten Rat“ bezogen auf die dort vertretene Gruppen- und Fraktionsstärke darstellen sollen, gleichwohl aber nicht jede im Rat vertretene Gruppe umfassen müssen. Vielmehr kann es durchaus sachgerecht sein, im Interesse einer funktionsgerechten Ausschussarbeit die Zahl der Aus-

schussmitglieder relativ klein zu halten. Minderheiten im Gemeinderat, die danach nicht in Ausschüssen vertreten sind, bleiben am kommunalen Entscheidungsprozess bei den dem Rat vorbehaltenen wichtigen Angelegenheiten beteiligt (§ 32 Abs. 2 GemO) und können im Übrigen im Rahmen des § 34 Abs. 5 GemO auf die Gestaltung der Tagesordnung Einfluss nehmen sowie sich in den Sitzungen der Ausschüsse informieren (§ 46 Abs. 4 Abs. 3 GemO).“ (Urteil, Seite 6.)

„Der Senat sieht – wie eingangs bereits ausgeführt – mit der Ermächtigung zur Regelung der Zusammensetzung der Ausschüsse gleichzeitig die Einräumung eines relativ weiten Ermessensspielraums für den Gemeinderat verbunden. Die im vorliegenden Fall getroffene Festlegung von 5 Ausschussmitgliedern hält sich zweifelsohne in dem so gezogenen Rahmen. Die unterste Grenze für eine Ausschussgröße liegt – was sich im Grunde von selbst versteht – bei der Zahl 3 einschließlich dem Vorsitzenden, denn ansonsten kann von einem Kollegium nicht mehr gesprochen werden. Der Gemeinderat muss bei seiner Ermessensausübung sich im Übrigen lediglich an der Größe des Rates orientieren, d.h. je größer der Gemeinderat, desto größer wird im allgemeinen auch die Mitgliederzahl der Ausschüsse angesetzt werden; um dem Prinzip der verhältnismäßigen Beteiligung ausreichend Rechnung tragen zu können.“ (Urteil, Seite 7.)

Meist wird in der Rechtspraxis allerdings nur das „weite Ermessen“ zitiert, das dem Stadtrat bei der Ausschussbildung eingeräumt sei, ohne dabei die in der Entscheidung enthaltene Einschränkung („relativ weites Ermessen“) auch nur zu erwähnen. Das Oberverwaltungsgericht hat die Frage der Zulässigkeit des vollständigen Ausschlusses einzelner Gruppen von der Arbeit der Ausschüsse auch im Übrigen zurückhaltend formuliert, und weitere Einschränkungen gemacht.

So hat das Oberverwaltungsgericht einen direkten Bezug zwischen der Größe des Rates und der (notwendigen) Größe der Ausschüsse hergestellt: Je größer der Rat, desto größer die (Mindest-) Zahl der Ausschusssitze. Schließlich hatte auch schon das Oberverwaltungsgericht ausdrücklich eine Art „Spiegelbildlichkeit“ verlangt: Die Ausschussgröße müsse „dem Prinzip der verhältnismäßigen Beteiligung ausreichend Rechnung tragen“. Schon eine etwas eingehendere Analyse der OVG-Entscheidung von 1981 zeigt, dass das Gericht die „notwendige Größe“ der Ausschüsse an einige Restriktionen geknüpft hatte.

Will man diese Entscheidung für die aktuellen Verhältnisse heranziehen, muss zudem berücksichtigt werden: Die mittlerweile über 30 Jahre zurückliegende Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts ist ergangen, bevor das BVerfG und das BVerwG den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit als verfassungsrechtliche Anforderung an die Bildung von Ausschüssen ausformuliert haben. Im Lichte dieser neueren Rechtsprechung der obersten Verfassungs- und Verwaltungsgerichte lässt sich auf keinen Fall

die verbreitete Auffassung rechtfertigen, die Räte hätten ein umfassendes, gerichtlich nicht überprüfbares Recht, die Größe von Ausschüssen beliebig festzulegen.

4. Andererseits kann nicht bestritten werden, dass der Grundsatz der „Spiegelbildlichkeit“ durchaus mit der praktischen Notwendigkeit kollidieren kann, die Arbeit des Rates effizient zu organisieren. „Abgeleitete“ Gremien werden ja gerade gebildet, um das Hauptgremium zu entlasten. Das ist verfassungsrechtlich legitim, und die angestrebte Entlastungsfunktion kann zwangsläufig nur erzielt werden, wenn das „abgeleitete“ Gremium deutlich kleiner ist als das Hauptgremium.

Fraglich ist jedoch, wie groß ein „abgeleitetes“ Gremium mindestens sein muss, damit der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht verletzt wird. Dazu gibt es verschiedene höchstrichterliche Präjudizien, die eine Eingrenzung der quantitativen Anforderungen möglich machen.

- a) Das BVerfG hat dazu jüngst folgendes festgestellt:

„Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit enthält für sich genommen keine Aussage über die zulässige Größe eines Ausschusses oder eines anderen Untergremiums (vgl. BVerfGE 70, 324 <363>). Je kleiner das Untergremium ausfällt, desto mehr Abgeordnete werden allerdings an der Wahrnehmung ihrer Statusrechte gehindert, und umso weniger ist insofern auch der Repräsentationsfunktion entsprochen. Daher steigen die Anforderungen an eine sachliche Rechtfertigung der Delegation von Entscheidungsbefugnissen mit der abnehmenden Größe eines Untergremiums. In Ausnahmefällen kann dies trotz formaler Wahrung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit zu einer Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG wegen der zu geringen Größe des Untergremiums führen.“

BVerfG, Urteil vom 28.02.2012 – 2 BvE 8/11, Rn. 128.

Das Bundesverfassungsgericht betont also die „Darlegungslast“, die eine Ratsmehrheit trifft, wenn durch die Festlegung von (zu geringen) Ausschussgrößen politische Gruppen faktisch ganz von der Mitwirkung ausgeschlossen werden. Dieser „Darlegungslast“ ist der Beklagte bisher nicht in ausreichender Form nachgekommen.

- b) Das Bundesverwaltungsgericht knüpft hinsichtlich der (notwendigen) Größe von Ausschüssen an das jeweilige Hauptgremium an. Unter dem Gesichtspunkt einer funktionsgerechten Ausschussarbeit hat es das Bundesverwaltungsgericht gebilligt, wenn bei einer Ausschussgröße von „etwa einem Viertel der Ratsmitglieder“ (das wären in Mainz 15 Stadträte je Ausschuss) kleinere Gruppen gänzlich von der Ausschussarbeit ausgeschlossen sind (Beschluss vom 07.12.1992 – 7 B 49.92 – Rn. 4). Das Gericht hat sich allerdings nicht näher mit der Frage auseinandergesetzt, wie die Arbeitsfähigkeit von Gremien im Einzelfall zu ermitteln ist. Auch das Oberverwaltungsgericht hatte bereits auf den Zusammenhang zwischen der Größe des Rates und der Größe der Ausschüsse hingewiesen.

Eine funktional begründbare, absolute Obergrenze von Mitgliedern, die bei keinem Ausschuss überschritten werden kann, ohne die Entlastungsfunktion des Ausschusses grundsätzlich in Frage zu stellen, wird man nach dieser Rechtsprechung bei höchstens einem Drittel bis mindestens ein Viertel der Ratsmitglieder ziehen können.

- c) Weiter ist zu berücksichtigen, dass in vielen Städten (so auch in Mainz) die Ausschüsse in ganz unterschiedlicher Größe gebildet werden. Diese Praxis bietet viele Möglichkeiten, um durch eine gezielte Differenzierung der Ausschussgrößen arbeitsfähige und doch repräsentative Gremien zu schaffen. Eine Generalisierung von verfassungsrechtlich oder funktional gebotenen absoluten Höchstgrößen von Ausschüssen würde diesem Differenzierungspotenzial nicht gerecht.
- d) Schließlich hat sich auch die politische Zusammensetzung der Räte im letzten Jahrzehnt deutlich verändert: Es gibt generell mehr politische Gruppen im Rat, und der Anteil der großen Parteien ist deutlich geschrumpft.

Diese strukturelle Änderung lässt jede Beschränkung des Zugangs zur Ausschussarbeit noch problematischer erscheinen als zur Zeit der oben zitierten OVG-Entscheidung, als die Stadträte von zwei großen Parteien mit einem Stimmenanteil von über 90 % beherrscht wurden, und daneben nur eine oder allenfalls zwei kleine Parteien im Rat vertreten waren. Die Vielfalt heutiger Stadträte bietet einen viel größeren politischen Anreiz, die Größe von Ausschüssen gezielt zu Lasten von Minderheiten zu „gestalten“.

- e) Zur Bewältigung des Spannungsverhältnisses zwischen Repräsentanz und Effektivität muss deshalb in jedem Einzelfall ein verfassungsfester Weg gefunden werden. Ausschüsse müssen „repräsentationssichernd groß“ sein, aber eben nicht „zu groß“ für ihre Entlastungsfunktion.

Hinsichtlich der „gebotenen“ Ausschussgröße ergeben sich daraus zwei allgemeine Grundsätze (ähnlich *Gabler*, GemO Rheinland-Pfalz, § 44, Erl. 7):

- (1) Aus dem Stadtrat „abgeleitete Gremien“ sollen möglichst alle im Gesamtorgan vertretenen Gruppen repräsentieren. Nur so werden die demokratische Legitimation des Stadtrats und die vom Wähler gewollte Teilhabe aller politischen Kräfte sichergestellt. Nur so lässt sich auch verhindern, dass im Ausschuss nicht repräsentierte Gruppen die Sitzungen des Gesamtorgans vermeidbar beanspruchen, weil sie dort zum ersten Mal mit einer (im Ausschuss eigentlich schon vorher beratenen) Angelegenheit befasst werden.
- (2) Ein Ausschuss muss deutlich weniger Mitglieder haben als das Gesamtorgan, denn sonst entlastet er es nicht. Daraus folgt zumindest, dass ein Ausschuss nicht mehr als höchstens ein Drittel der Ratsmitglieder umfassen kann.

- f) Die Konkretisierung dieser Grundsätze im Einzelfall muss sich an Sinn und Zweck der Bildung von Ausschüssen orientieren. Deren Aufgabe ist es, das Gesamtorgan Stadtrat zu entlasten und so seine Funktionsfähigkeit zu verbessern:

„Die Bildung von Ausschüssen ist Ausdruck des faktischen Zwangs zur Arbeitsteilung...“

„Ohne Ausschüsse wären bei den größeren Gemeinden die dem Gemeinderat obliegenden Aufgaben nicht zu bewältigen. Die Bildung von Ausschüssen sichert die Funktionsfähigkeit des Gemeinderats und stellt damit auch die Wahrnehmung des kommunalen Mandats der Ratsmitglieder sicher.“

Gabler, § 44 GemO, Erl. 1.

Die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Gesamtorgans Stadtrat durch die Arbeit der „abgeleiteten“ Ausschüsse geschieht dabei üblicherweise in zweifacher Form:

- Angelegenheiten von untergeordneter Bedeutung werden den Ausschüssen zur abschließenden Entscheidung zugewiesen. Dadurch wird die Tagesordnung des Gesamtorgans zu Gunsten der „wirklich wichtigen“ Angelegenheiten entlastet.
 - Die verbleibenden Entscheidungen des Stadtrats werden durch Beratung in fachlich orientierten Ausschüssen vorbereitet. Dies erhöht die Qualität der Entscheidungen des Stadtrats und verringert den Beratungsaufwand im Gesamtorgan.
- g) Generalisierende Maßstäbe für die jeweils „richtige Größe“ von Ausschüssen sind nur schwer zu finden. Ab welcher Mindestgröße beim „Repräsentationsverlust“ einerseits und bei der Funktionsfähigkeit andererseits „Quantität in Qualität umschlägt“, lässt sich ohne gesetzliche Vorgabe nicht leicht bestimmen.

Ohne eine quantitative Eingrenzung der organisatorischen Gestaltungsfreiheit des Rates könnte das Prinzip der „Spiegelbildlichkeit“ in den kommunalen Gremien aber weitgehend bedeutungslos werden. Es ist nämlich offenkundig, dass nicht jede beliebige Ausschussgröße den Anforderungen der „Spiegelbildlichkeit“ entspricht: Würde der Mainzer Stadtrat z.B. ausschließlich 6-er Ausschüsse bilden, wären dort nur CDU, SPD und GRÜNE vertreten. Obwohl diese Fraktionen nur über drei Viertel der Sitze im Stadtrat verfügen, fielen ihnen 100% der Ausschusssitze zu. Eine solche Verzerrung des Wahlergebnisses wäre mit dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit aber sicher nicht zu vereinbaren:

„Abstriche vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit sind nur in besonders gelagerten Fällen zulässig. Kollidiert er etwa mit dem Mehrheitsprinzip, also dem Grundsatz, dass sich die die Regierung tragende parlamentarische Mehrheit bei Sachentscheidungen auch in verkleinerten Abbildungen des Bundestages durchsetzen können muss, sind beide Grundsätze zu einem schonenden Ausgleich

zu bringen (BVerfGE 112, 118 <140>). Verkleinerte Abbildungen des Bundestages müssen deshalb personell dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit genügen; Abweichungen sind nur in engen Grenzen zulässig, wenn durch sie der im Plenum bestehenden politischen "Regierungsmehrheit" Rechnung getragen werden kann."

BVerfG, Urteil vom 28.02.2012 – 2 BvE 8/11, Rn. 130

Wie oben bereits ausgeführt, dürfte eine Obergrenze der Ausschussgröße aus funktionalen Gründen bei einem Drittel der Ratsmitglieder liegen; eine generelle Ausschussgröße von weniger als einem Viertel der Ratsmitglieder kann nur in ganz besonders gelagerten Fällen funktional zwingend sein und den vollständigen Ausschluss von im Rat vertretenen Gruppen rechtfertigen.

- h) Außerdem darf gerade bei einer größeren Zahl von kleinen Gruppierungen im Stadtrat der Ratsmehrheit kein Anreiz zur sachwidrigen Beeinflussung der parteipolitischen Zusammensetzung der Ausschüsse gegeben werden. Dies wäre aber der Fall, wenn die Mehrheit in der Lage wäre, eine in ihrem Sinne „passende“ Mitgliederzahl zu Lasten der ausfallenden kleinen Gruppierungen festzulegen.

Ganz sicher entspricht auch die frühere Erwägung des Oberverwaltungsgerichts, kleinere Gruppen hätten ja ohnehin keinen Einfluss auf die Entscheidungen des Stadtrats und benötigten deshalb keine Sitze in den Ausschüssen, nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Verfassungsrechtlich ist es geboten, den gleichwertigen Zugang aller Gruppierungen zur Arbeit aller Gremien des Stadtrats anzustreben.

Je mehr sich die Sitze in den Gemeinderäten auf eine wachsende Zahl von politischen Gruppierungen verteilen – wie dies in Mainz der Fall ist –, umso weniger ist es deshalb vertretbar, alle Ausschüsse auf eine Größe zu beschränken, die einzelne Gruppen gänzlich von der Ausschussarbeit ausschließt. Allein wegen der Zufälligkeiten des mathematischen Zuteilungsverfahrens kommt es dabei nicht nur zu einer grundlegenden „Unterrepräsentation, sondern auch zu nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlungen; kleine Gruppen mit geringfügig höherer Stimmenzahl können voll an der Ausschussarbeit teilhaben, während eine nur geringfügig kleinere Gruppe ganz leer ausgeht. Noch viel weniger kann es angehen, dass der Wechsel eines einzelnen Ratsmitglieds von einer kleinen zu einer anderen kleinen Fraktion derartige Effekte auslöst (zumal dieses Ratsmitglied im vorliegenden Fall noch nicht einmal der politischen Gruppierung angehört, welche die begünstigte Fraktion trägt).

Die Größe von Ausschüssen muss sich am Grundsatz der „bestmöglichen Repräsentation“ orientieren. Dieser Grundsatz darf nur eingeschränkt werden, wenn eine effektive Arbeit sonst nicht gewährleistet wäre. Dabei muss der Stadtrat auch die Möglichkeit nutzen, durch Bildung von unterschiedlich großen Ausschüssen Repräsentativität und Effektivität sinnvoll auszubalancieren.

5. Bezogen auf die Verhältnisse im Mainzer Stadtrat ergibt sich aus den obigen Feststellungen Folgendes:

- (1) Die Ausschüsse in Mainz sind traditionell unterschiedlich groß. Die Zahl der Sitze in den einzelnen Ausschüssen ist weder durch die Hauptsatzung noch durch die Geschäftsordnung des Stadtrats allgemein bestimmt; sie wird vielmehr am Beginn der Wahlperiode – im Lichte des jeweiligen Wahlergebnisses! – jeweils durch einen Beschluss des Stadtrats festgelegt.
- (2) Für die laufende Wahlperiode hatte der Stadtrat ursprünglich ein Modell gewählt, das allen im Stadtrat vertretenen Gruppierungen eine Beteiligung an der Ausschussarbeit ermöglicht hat (Beschluss vom 1. Juli 2009 – TOP 4.1). Besondere Überlegungen zur Funktionsfähigkeit der Ausschüsse lagen den damals gewählten Ausschussgrößen erkennbar nicht zu Grunde. Als Folge dieses Stadtratsbeschlusses von 2009 haben für „wichtig“ gehaltene Ausschüsse derzeit meist 14 Mitglieder; viele Ausschüsse sind aber auch kleiner oder größer.
- (3) Dass Ausschüsse generell mit höchstens 14 Stadträten besetzt werden, und dass dadurch eine Fraktion des Stadtrats gänzlich von der Ausschussarbeit ausgeschlossen wird, begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken weil die oben dargelegten legitimen Zwecke bei der Ausschussbildung eine derartige Restriktion nicht erfordern. Würden zumindest einzelne Ausschüsse mit mindestens 18 Mitgliedern eingerichtet, hätten alle Gruppen des Stadtrats eine Chance, in der Ausschussarbeit vertreten zu sein.

Dass derzeit in Mainz nur Ausschüsse mit höchstens 14 Stadträten (z.T. aber mehr Mitgliedern!) existieren, ist weder auf eine bewussten Abkehr des Stadtrats vom ursprünglich verfolgten Ziel der Spiegelbildlichkeit, noch auf nachvollziehbare funktionale Gründe zurückzuführen, sondern allein auf die Vorgänge um den Fraktionswechsel eines Mitglieds der ÖDP-Fraktion. Vor diesem Fraktionswechsel waren zumindest einige Ausschüsse groß genug, um allen Gruppen des Stadtrats einen Sitz zu gewährleisten. Es wäre also erforderlich und möglich gewesen, bei der wechselbedingten Neuwahl die Ausschüsse geringfügig zu vergrößern und so dem Grundsatz der „Spiegelbildlichkeit“ weiter Rechnung zu tragen.

- (4) Wichtige Gründe einer effektiven Ratsarbeit, die ein Abweichen von diesem Grundsatz verfassungsrechtlich vertretbar erscheinen lassen könnten, liegen offensichtlich nicht vor. Solche Gründe hat die Ratsmehrheit in ihrem ablehnenden Beschluss vom 2.11.2011 zwar pauschal behauptet. Es überrascht jedoch nicht, dass der Beschluss eine argumentative Begründung für diese Behauptung schuldig geblieben ist. Tragfähige Gründe, wonach (nur) ein Ausschuss mit höchstens 14 Mitgliedern arbeitsfähig sein soll, einer mit 18 Mitgliedern aber nicht, sind auch nicht erkennbar:
 - Eine „repräsentationssichernde“ Ausschussgröße würde die Entlastungsfunktion der betroffenen Ausschüsse nicht in Frage stellen. Ausschüsse

mit 8-10 Mitgliedern sind in vielen Gemeinden üblich, die insgesamt nur 20–30 Ratsmitglieder haben (vgl. nur den Fall des VG Koblenz 1 K 478/08.KO: Ausschüsse 8/9, Rat 28 Mitglieder). Die Relation von 18 Ausschusssitzen zu 60 Ratssitzen kann also nicht zu Unzuträglichkeiten bei der Ratsarbeit führen.

- Auch die absolute Zahl von 18 Ausschussmitgliedern kann kein Problem für eine sachgerechte Ausschussarbeit darstellen. In Mainz selbst gibt es zumindest zwei Ausschüsse, die sogar mehr als 18 Mitglieder haben (Jugendhilfeausschuss; Frauenausschuss), ohne dass nach Auffassung der Ratsmehrheit eine effektive Arbeit dieser Ausschüsse in Frage gestellt wäre.
- Der generelle Ausschluss einer Gruppierung von der Ausschussarbeit ist geradezu kontraproduktiv, um das eigentliche Ziel der Bildung von Ausschüssen (Entlastung des Stadtrats) zu fördern. Ausgeschlossene Gruppen werden nämlich versuchen, die im Ausschuss vorberatene Angelegenheiten generell im Gesamtorgan zu thematisieren, da sie ihre Vorstellungen vorher nicht in die Beratungen einbringen können.
- Schließlich ist zu bedenken, dass der Verlust der „Spiegelbildlichkeit“ im Mainzer Stadtrat allein der höchst fragwürdigen Listenverbindung

vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 28.11.1995 – 7 A 11069/95 = Rn. 29: Verfassungswidrige Begünstigung einer reinen „Zählgemeinschaft“,

eines parteilosen Stadtrats mit der FDP-Fraktion zu verdanken ist. Diesem Effekt muss zumindest durch eine moderate Vergrößerung einzelner Ausschüsse begegnet werden.

6. Die dargestellten Überlegungen zeigen: Es wäre im Mainzer Stadtrat möglich, ohne irgendeinen Verlust von Effektivität einige größere Ausschüsse so einzurichten, dass für alle im Stadtrat vertretenen politischen Gruppierungen eine – wenn auch begrenzte – Mitwirkung bei der Ausschussarbeit sicher gestellt ist.

Diese Möglichkeit zu nutzen, ist der Beklagte von Verfassungswegen verpflichtet. Kommt der Stadtrat dieser Verpflichtung nicht nach, schränkt er die Mitwirkungsmöglichkeiten der betroffenen Stadträte mehr ein als notwendig, und verletzt diese Ratsmitglieder damit in ihren Organrechten.

Dazu hat das BVerfG in der bereits zitierten Entscheidung ausdrücklich festgestellt:

„Soweit der Deutsche Bundestag Informations- und Kontrollrechte an ein Untergremium delegiert (vgl. BVerfGE 80, 188 <219>), muss er sicherstellen, dass auch insoweit der Grundsatz des geringstmöglichen Eingriffs gewahrt bleibt. Das gilt gerade im Bereich des Budgetrechts und der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung.“

„... in dem auch dem einzelnen Abgeordneten grundsätzlich weitreichende Informations- und Kontrollrechte zustehen, namentlich das Recht auf Informationen, die eine sachverständige Beurteilung des Haushaltsplans ermöglichen.“

BVerfG, Urteil vom 28.02.2012 – 2 BvE 8/11, Rn. 131.

Ganz besonders für den Haupt- und Personalausschuss ist deshalb eine Größe unabdingbar, die allen politischen Gruppen im Stadtrat zumindest einen Sitz sichert.

Dieser Ausschuss fungiert in plenumsfreien Zeiten als „Ersatzstadtrat“, nimmt also insofern unstreitig die besonderen Aufgaben wahr, bei denen das Bundesverfassungsgericht die Notwendigkeit einer spiegelbildlichen Repräsentation besonders hervorhebt. Da die Klägerin auch in diesem Gremium nicht vertreten ist, wird ihr die Mitwirkung bei besonders wichtigen Entscheidungen verwehrt, die üblicherweise zur „Kernkompetenz“ des Plenums gehören.

Beglaubigte Abschrift anbei.


Dr. Jeromin
Fachanwalt für Verwaltungsrecht



VERWALTUNGSGERICHT MAINZ

BESCHLUSS

In dem Verwaltungsrechtsstreit

der Stadtratsfraktion Mainz Die Linke, vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Dieter Hofem, Jockel-Fuchs-Platz 1, 55028 Mainz,

- Klägerin -

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

gegen

den Stadtrat der Stadt Mainz, vertreten durch den Vorsitzenden, Jockel-Fuchs-Platz 1, 55116 Mainz,

- Beklagter -

wegen Bildung von Ausschüssen

hat die 6. Kammer des Verwaltungsgerichts Mainz am 30. Mai 2012 durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Wanwitz beschlossen:

Der Wert des Streitgegenstandes wird vorläufig auf 10.000,00 € festgesetzt (§§ 52 Abs. 1, 63 Abs. 1 GKG).

Der Beschluss ist unanfechtbar.

Ausgefertigt

gez. Wanwitz


Justizbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle
des Verwaltungsgerichts Mainz



Empfangsbekanntnis

über eine Zustellung gemäß § 56 VwGO i.V.m. § 174 ZPO

Landeshauptstadt
Mainz

Ihr Zeichen

Geschäftszeichen (Bitte stets angeben)

6 K 847/12.MZ

Hinweis!
Die Rücksendung kann auch
per Telefax erfolgen.

Fax: 06131 141 8500

Antwort:

Verwaltungsgericht Mainz
Ernst-Ludwig-Str. 9
55116 Mainz

in dem Verwaltungsrechtsstreit

Stadtratsfraktion Mainz Die Linke ./ Stadtrat der Stadt Mainz

ist folgendes Schriftstück heute hier eingegangen:

Klageschrift vom 30.05.2012

(Datum, Unterschrift)

Absender:
Stadtrat der Stadt Mainz
vertreten durch den Vorsitzenden
Jockel-Fuchs-Platz 1
55116 Mainz

Bitte dieses Schreiben mit Eingangsdatum, Stempel und Unterschrift versehen und sofort zurücksenden.