

Antrag der FDP-Fraktion zur Sitzung des Rates am 11.02.2016
Prüfauftrag an den Rat: Verletzung des Prinzips der Spiegelbildlichkeit

Vermerk:

1. Sachverhalt

Bis Februar 2015 war die FDP mit zwei Ratsmitgliedern im Rat der Stadt Bielefeld vertreten; die beiden Vertreter bildeten eine Gruppe. Frau Dr. Gudrun Langenberg, die bis dahin der BfB-Fraktion angehört hatte, ist am 23.02.2015 FDP-Mitglied geworden. Damit erreichte die FDP im Rat Fraktionsstatus.

Die Besetzung der Ausschüsse ist in Bielefeld durch einen einheitlichen Wahlvorschlag erfolgt (§ 50 Abs. 3 GO NRW). Grundlage für die Erstellung des einheitlichen Wahlvorschlags war die Verteilung nach Hare-Niemeyer unter der Annahme, dass jede Fraktion und Gruppe jeweils für den eigenen Wahlvorschlag stimmen würde.

FDP und Bürgernähe/Piraten sind aufgrund des einheitlichen Wahlvorschlages jeweils in der Hälfte der Ausschüsse mit jeweils einem stimmberechtigten Mitglied vertreten. Dieser Wahlvorschlag entspricht genau dem Stärkeverhältnis der politischen Kräfte nach der Wahl.

Die Koalition aus SPD, Bündnis 90/ die Grünen und Bürgernähe/ Piraten verfügt im Rat über **33 Sitze** von insgesamt 66 Sitzen. Die anderen Fraktionen (CDU/ Die LINKE, BfB und FDP sowie 1 Einzelvertreter) verfügen zusammen ebenfalls über **33 Sitze**. Insoweit können sich bei Abstimmungen Pattsituationen ergeben.

In der Hälfte der gebildeten Ausschüsse verfügt die Koalition derzeit über die Mehrheit (5 Stimmen SPD, 3 Stimmen Bündnis 90/die Grünen sowie 1 Stimme Bürgernähe/Piraten):

- Betriebsausschuss Bühnen und Orchester
- Ausschuss für Umwelt und Klimaschutz
- Schul- und Sportausschuss
- Sozial- und Gesundheitsausschuss
- Stadtentwicklungsausschuss
- Bürgerausschuss

In den Ausschüssen, in denen die FDP stimmberechtigt ist, können sich gegebenenfalls Pattsituationen ergeben (Dies gilt wegen des zusätzlichen Stimmrechts des OB nicht im Hauptausschuss!):

- Finanz- und Personalausschuss
- Rechnungsprüfungsausschuss
- Betriebsausschuss Umweltbetrieb
- Betriebsausschuss Immobilienservicebetrieb
- Kulturausschuss
- Haupt- und Beteiligungsausschuss (plus Stimme Oberbürgermeister § 57 Abs. 3 GO).

Im Betriebsausschuss IBB haben weder die FDP noch Bürgernähe/ Piraten Stimmrecht.

2. Rechtliche Ausgangssituation

Die Gemeindeordnung selbst regelt die Konsequenzen für die Ausschussbildung bei Übertritt eines Ratsmitgliedes von einer Fraktion/ Gruppe zu einer anderen Fraktion/ Gruppe nicht.

Der von der Rechtsprechung entwickelte Grundsatz der Spiegelbildlichkeit soll sicherstellen, dass der Ausschuss die Zusammensetzung des Plenums in seiner konkreten, durch die Fraktionen geprägten organisatorischen Gestalt verkleinert abbildet. Er sichert die Erfolgswertgleichheit der gültigen Wählerstimmen und die gleiche Repräsentation der Wähler durch die gewählten Mandatsträger. Gegenstand und Bezugspunkt der Abbildung ist **das Stärkeverhältnis der politischen Kräfte, die sich zur Wahl der Gemeindevertretung gestellt und zwischen denen die Wähler entschieden haben** und nicht der politischen Mehrheiten, die sich erst nach der Wahl in der Gemeindevertretung durch Koalitionsabreden gebildet haben (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 09.12.2009 - 8 C 17.08).

Hieraus wird in der Literatur der Schluss gezogen, dass es **keinen Anspruch einer Fraktion auf Neubesetzung der Ausschüsse** gibt, wenn sich durch Fraktionsübertritte die politischen Verhältnisse geändert haben (Wagner, in: Kleerbaum/ Palmen, Gemeindeordnung NRW, 2. Auflage 2013, § 50 GO NRW, Anm. IV 4, Seite 18).

Man wird weiter berücksichtigen müssen, dass aus Gründen der Funktionsfähigkeit von Rat und Ausschüssen nicht jede Änderung der Kräfteverhältnisse im Rat dazu führen darf, dass ein Ausschuss aufgelöst und neu besetzt werden muss. Ansonsten bestünde aufgrund regelmäßiger Neubesetzungen und fehlender personeller Kontinuität die Gefahr der Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit von Rat und Ausschüssen. Die verantwortliche Ausübung der im Ausschuss wahrzunehmenden Aufgaben verlangt von dem Ratsmitglied ein erhebliches Maß an **Sachkunde und Fachwissen**, das häufig erst durch eine länger dauernde Mitarbeit in dem betreffenden Ausschuss erworben wird. Der im Interesse der Gemeinde geforderten **Kontinuität in der personellen Besetzung** liefe es zuwider, wenn jede Änderung im ratsinternen Kräfteverhältnis eine Neubesetzung der Ausschüsse nach sich zöge (Plückhahn/ Faber, in: Praxis der Kommunalverwaltung, § 50 GO, Anm. 6.13.2).

Auf der anderen Seite ist der Spiegelbildlichkeit von Rat und Ausschüssen vom Bundesverwaltungsgericht im Hinblick auf das Demokratieprinzip Verfassungsrang eingeräumt worden. In Anbetracht dieses Spannungsverhältnisses wird in der Literatur bei Änderungen der Kräfteverhältnisse im Rat **eine Prüfpflicht des Rates** angenommen, ob die Mehrheitsverhältnisse im Ausschuss das politische Kräfteverhältnis im Rat noch angemessen widerspiegeln. **Dabei wird angenommen, dass hier anders als zu Beginn einer Wahlzeit kein striktes Spiegelbildlichkeitsprinzip gilt, sondern es als ausreichend angesehen werden muss, wenn der Rat prüft, ob es wesentliche Veränderungen im Kräfteverhältnis gegeben hat, die die Repräsentation und Vorbereitungsfunktion der Ausschüsse vereiteln würden** (Plückhahn, a.a.O.).

3. Ergebnis

Im Ergebnis hat der Rat eine Prüfpflicht, ob die Mehrheitsverhältnisse im Ausschuss das politische Kräfteverhältnis im Rat noch angemessen widerspiegeln. Für die Frage der Angemessenheit hat die Rechtsprechung bisher keine maßgeblichen Kriterien entwickelt, an denen eine Orientierung möglich wäre.

Nach unserer Auffassung ist hier in erster Linie zu berücksichtigen, dass die Besetzung der Ausschüsse derzeit genau dem Stärkeverhältnis der politischen Kräfte nach der Wahl und damit dem Wählerwillen entspricht.

Eine Veränderung hat sich erst im Laufe der Wahlperiode durch den Übertritt eines Ratsmitglieds von der BfB zur FDP ergeben. Der Rat muss einer solchen nachträglichen Veränderung nur Rechnung tragen, wenn sich durch Fraktionsübertritte die **Kräfteverhältnisse im Rat** derart geändert haben, dass nicht mehr gewährleistet ist, dass die Beschlüsse in den Ausschüssen die Mehrheitsmeinung des Gesamtplenums widerspiegeln.

Eine derartige Verpflichtung des Rates zur Umgestaltung der Ausschüsse besteht u. E. nicht:

Der Fraktionsübertritt von der BfB zur FDP vollzog sich innerhalb der „Opposition“, sodass sich an den grundsätzlich bestehenden Mehrheitsverhältnissen im Rat nichts geändert hat. Dort besteht nach wie vor gegebenenfalls je nach Abstimmungsverhalten eine Pattsituation von 33 : 33 Stimmen. Die FDP ist zwar durch den Übertritt zur Fraktion erstarkt. Am Abstimmungsverhalten insgesamt ändert sich dadurch aber nichts.

Die FDP macht in diesem Zusammenhang geltend, die derzeitige Stimmrechtsverteilung führe dazu, dass die Koalition aus SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und Bürgernähe/ Piraten eine Mehrheit in den Ausschüssen habe, die sie im Rat nicht habe. Diese Aussage ist grundsätzlich zutreffend. Das ist aber keine Folge, die sich aufgrund des Fraktionsübertritts neu ergeben hat und die auf geänderten Mehrheitsverhältnissen beruht. Sondern diese Situation bestand bereits vor dem Übertritt von Frau Dr. Langenberg zur FDP. Schon damals konnte sich mit 9:7 Stimmen in den o. g. Ausschüssen eine Mehrheit zugunsten der Koalition ergeben, während im Rat eine Pattsituation bestand. Diese Konstellation ist aber eine Konsequenz des Wahlergebnisses und weder ein Fehler in der Ausschussbesetzung noch ein Verstoß gegen den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz.

Da sich durch den Fraktionsübertritt keine anderen Mehrheiten im Rat gebildet haben als vorher, kann man im Ergebnis wohl davon ausgehen, dass die Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen das politische Kräfteverhältnis im Rat auch weiterhin noch angemessen widerspiegeln.

Auch wenn keine Verpflichtung besteht, so kann der Rat natürlich im Rahmen seiner „Kann-Befugnis“ jederzeit von der Möglichkeit Gebrauch machen, Ausschüsse aufzulösen und neu zu bilden und zu besetzen.

Dazu hat die Bezirksregierung mit E-Mail vom 02.04.2015 auf Anfrage der FDP ausgeführt:

„ ...Der Gesetzgeber weist dem Rat somit Eigenverantwortung, eine „Kann-Befugnis“ zur Neubesetzung von Ausschüssen zu. Es obliegt infolgedessen dem Rat der Stadt Bielefeld, vor dem Hintergrund sämtlicher, ortsbezogener Umstände des Einzelfalls eine entsprechende Bewertung zu treffen. Dazu gehört sicherlich auch die Würdigung des neu entstandenen Fraktionsstatus, aber ebenso die lebensnahe Gewichtung der Funktionsfähigkeit der Ausschüsse wie die Berücksichtigung der bisher schon bestehenden Besetzungen von unterschiedlichen Ausschüssen mit FDP-Mitgliedern.“

Schröter