

Senatorin für Justiz und Verfassung, Richtweg 16-22, 28195 Bremen

Ortsamt Hemelingen
Herr Hermening

Über Senatskanzlei
Frau Kral

Nur per Email

Auskunft erteilt
Herr Dr. Kommer
Zimmer 311
T +49 421 361 2344
E-Mail
steffen.kommer@justiz.bremen.de

Mein Zeichen
(bitte bei Antwort angeben)
100/1033/008/002-26
Bremen, 22.06.2020

**Beschluss des Beirats Hemelingen vom 8. Mai 2020 gemäß § 7 Abs. 4 Satz 1 OBG
„Besetzung und Schaffung von Ausschüssen“**


Sehr geehrter Herr Hermening,
sehr geehrte Damen und Herren,


vielen Dank für Ihre Bitte um rechtliche Beratung nach § 7 Absatz 4 des Gesetzes über Beiräte und Ortsämter (im Folgenden: OBG), die der Senatorin für Justiz und Verfassung über die Senatskanzlei zugeleitet worden ist.

Nach § 7 Absatz 4 Satz 1 OBG kann der Beirat durch Beschluss eine rechtliche Beratung über seine Aufgaben und Rechte bei der Senatorin für Justiz und Verfassung in Anspruch nehmen. Die Senatorin für Justiz und Verfassung ist zur Auskunft verpflichtet, sofern es sich um eine konkrete Fragestellung handelt und die Beantwortung für die Ausübung der Beteiligungs-, Entscheidungs- und Zustimmungsrechte des Beirats erforderlich ist (Satz 3). Eine Beratungsanfrage muss demnach auf die Klärung einer konkreten Auslegungsfrage im Hinblick auf ein bestimmtes Recht oder eine bestimmte Pflicht des Beirates nach dem Gesetz über Beiräte und Ortsämter zielen, wobei die Senatorin für Justiz und Verfassung nur dann zur Auskunft verpflichtet ist, wenn eines der in den §§ 9, 10 OBG genannten Mitbestimmungsrechte berührt ist.

Dies vorausgeschickt beantworten wir Ihre Fragen wie folgt:

 Eingang
Richtweg
28195 Bremen

 Parkhaus
Rövekamp
28195 Bremen

 Bus / Straßenbahn
Haltestellen
Hauptbahnhof
Herdentor

Sprechzeiten
Mo. - Do.: 09:00 - 15:00 Uhr
Fr.: 09:00 - 13:30 Uhr
sowie nach Vereinbarung

I.

Zunächst bitten Sie um Beantwortung der Frage, ob der Beirat den „Fachausschuss Koordinierung“ um den Bereich „Finanzen“ ergänzen darf.

Nach § 23 Absatz 1 OBG kann der Beirat für bestimmte Aufgaben ständige und nicht ständige Ausschüsse wählen, die aus drei bis sieben Mitgliedern bestehen (Satz 1). Ausschüsse können jederzeit vom Beirat aufgelöst und neu gebildet werden (Satz 2).

Hiernach obliegt es grundsätzlich den Beiräten zu bestimmen, für welche Fachbereiche sie Ausschüsse errichten, auflösen oder neu bilden möchten.

Eine Besonderheit stellt indes der „Sprecher- oder Koordinierungsausschuss“ dar, der in § 23 Absatz 4 Satz 4 und § 25 Absatz 1 Satz 2 OBG als einziger Ausschuss namentlich genannt ist.

Nach § 23 Absatz 4 Satz 3 OBG steht das Vorschlagsrecht (zur Besetzung von Ausschüssen) den Parteien und Wählervereinigungen, Einzelbewerberinnen und Einzelbewerbern in der Reihenfolge der Höchstzahlen zu, die sich bei der Sitzverteilung nach § 17 Absatz 3 OBG (Anwendung des Verfahrens nach Sainte Laguë/Schepers) ergeben. Abweichend davon bestimmt § 23 Absatz 4 Satz 4 OBG, dass § 23 Absatz 4 Sätze 1 bis 3 OBG nicht für die Besetzung eines Sprecher- oder Koordinierungsausschusses gelten. Nach § 23 Absatz 4 Satz 5 OBG regelt das Nähere die Geschäftsordnung des Beirates.

Zwar dürfte aus der Vorschrift des § 23 Absatz 4 Satz 4 OBG rein rechtlich betrachtet keine ortsgesetzliche Verpflichtung zur Einrichtung eines „Sprecher- oder Koordinierungsausschusses“ abzuleiten sein.

Allerdings dürfte es rechtlich problematisch sein, einen „Sprecher- oder Koordinierungsausschuss“ im Sinne des § 23 Absatz 4 Satz 4 OBG einzurichten und diesen sogleich mit weiteren Aufgaben, die auch einem Fachausschuss nach § 23 Absatz 1 Satz 1 OBG übertragen werden könnten, zu betrauen.

Denn die genannten Vorschriften des § 23 Absatz 4 Satz 3 und 4 OBG deuten darauf hin, dass die allgemeinen Regeln über die Einsetzung und Besetzung von Ausschüssen nicht für einen „Sprecher- oder Koordinierungsausschuss“ gelten. Vielmehr dürften für diesen besondere Einsetzungs- und Besetzungsregeln gelten.

Vor diesem Hintergrund kann eine Aufgabenvermischung durch Einrichtung eines „Fachausschuss Koordinierung und Finanzen“ dazu führen, dass entweder die allgemeinen Regeln für die Einsetzung und Besetzung von Ausschüssen (dazu 2.) oder die speziellen Regeln für die Einsetzung und Besetzung eines „Sprecher- oder Koordinierungsausschusses“ (dazu 3.) verletzt werden.

1. Vorliegen eines Sprecher- oder Koordinierungsausschusses?

Zunächst ist zu fragen, ob es sich bei dem beratungsgegenständlichen Fachausschuss „Koordinierung und Finanzen“ überhaupt um einen „Sprecher- oder Koordinierungsausschuss“ im Sinne des § 23 Absatz 4 Satz 4 OBG handelt.

Dabei ist die Besonderheit zu berücksichtigen, dass die Sitzungen des „Sprecher- und Koordinierungsausschuss“ – im Gegensatz zu allen anderen Ausschusssitzungen – nicht öffentlich sind (vgl. § 25 Absatz 1 Satz 2 OBG). Diese Regelung deutet darauf hin, dass die Aufgabe eines „Sprecher- und Koordinierungsausschusses“ vornehmlich darin besteht, die Arbeit des Beirates intern vor allem organisatorisch vorzubereiten.

Für die Annahme eines „Sprecher- oder Koordinierungsausschusses“ im Sinne des § 23 Absatz 4 Satz 4 OBG dürfte die wortgetreue Bezeichnung des Ausschusses als solche nicht allein ausschlaggebend sein. Maßgeblich dürfte der Umstand sein, ob einem Ausschuss die Aufgabe der allgemeinen Koordinierung der Beiratsarbeit übertragen wurde. Wenngleich die Konjunktion „oder“ im Wortlaut des § 23 Absatz 4 Satz 4 OBG sprachlich darauf hindeuten könnte, dass zwischen einem Sprecherausschuss auf der einen und einen Koordinierungsausschuss auf der anderen Seite unterschieden werden könnte, dürfte hier nur ein Ausschusstyp gemeint sein. Dafür spricht auch der Wortlaut des § 25 Absatz 1 Satz 2 OBG, der vom „Sprecher- und Koordinierungsausschuss“ (Hervorhebung durch d. Verf.) spricht.

Demnach dürfte hier ein „Sprecher- oder Koordinierungsausschuss“ im Sinne des § 23 Absatz 4 Satz 4 OBG vorliegen, weil dem beratungsgegenständlichen Ausschuss nach der maßgeblichen Geschäftsordnung des Beirates die Aufgabe der „Koordinierung“ zugesprochen wurde.

Demgegenüber dürfte der Bereich „Finanzen“, die der Beirat dem „Fachausschuss Koordinierung“ nach eigener Darstellung erst später übertragen hat, eine Aufgabe darstellen, die an sich in den Zuständigkeitsbereich eines sonstigen Ausschusses im Sinne von § 23 Absatz 1 Satz 1 i.V.m. Absatz 4 Satz 1 bis 3 OBG fallen dürfte. In diesem Sinne weist der Beirat darauf hin, dass in diesem Fachausschuss Globalmittelanträge gesichtet und mögliche Beschlussvorlagen erarbeitet werden. Dabei dürften folglich inhaltliche, beiratpolitische Fragen im Vordergrund stehen, über die ein Fachausschuss an sich öffentlich zu beraten hätte (vgl. § 25 Absatz 1 Satz 1 OBG).

2. Allgemeinen Regeln für die Einsetzung und Besetzung von Fachausschüssen

Die allgemeinen Regeln für die *Einsetzung* von Fachausschüssen ergeben sich aus der bereits genannten Vorschrift des § 23 Absatz 1 Satz 1 OBG, der dem Beirat ein Ermessen einräumt, für welche Aufgaben und mit wie vielen Sitzen dieser Ausschüsse einrichten möchte.

Die allgemeinen Regeln für die *Besetzung* von Fachausschüssen ergeben aus der Norm des § 23 Absatz 4 Sätze 1 bis 3 OBG. Nach der genannten Vorschrift des § 23 Absatz 4 Satz 3 steht das Vorschlagsrecht zur Besetzung von Ausschüssen den Parteien und Wählervereinigungen, Einzelbewerberinnen und Einzelbewerbern in der Reihenfolge der Höchstzahlen zu, die sich bei der Sitzverteilung nach § 17 Absatz 3 OBG (Anwendung des Verfahrens nach Sainte Lague/Schepers) ergeben.

Die Vorschrift des § 23 Absatz 4 Satz 3 OBG dient der Gewährleistung des *Prinzips der Spiegelbildlichkeit* bei der Besetzung aller Ausschusssitze (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 3. Juni 2020 – 1 B 79/20, bislang unveröffentlicht; Hervorhebung durch d. Verf.).

Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit leitet sich verfassungsrechtlich aus dem Demokratieprinzip und dem Prinzip der Chancengleichheit der Parteien ab und schützt den Anspruch jedes Mitgliedes der Gemeindevertretung und jeder von den Mitgliedern gebildeten Fraktion auf gleichberechtigte Mitwirkung. 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 (vgl. BVerwG, Urt. v. 9.12.2009 - 8 C 17.08 -, juris Rn. 22).

Zwar ist die Bildung von Fraktionen und Gruppen auf Beiratsebene im OBG formell nicht vorgesehen. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit ist aber auch hier bei der Besetzung von Ausschüssen zu beachten; dieses Prinzip ist jedenfalls dann verletzt, wenn eine Partei mit zwei Beiratsmitgliedern in Ausschüssen nicht vertreten ist, während andere Parteien mit jeweils nur einem Beiratsmitglied dort über Stimmrechte verfügen (vgl. VG Bremen, Beschl. v. 5.03.2020 – 1 V 2549/19, juris; bestätigt durch OVG Bremen, Beschl. v. 3. Juni 2020, a.a.O.).

3. Spezielle Regeln für die Einsetzung und Besetzung eines „Sprecher- und Koordinierungsausschusses“

§ 23 Absatz 4 Satz 4 OBG bestimmt, dass § 23 Absatz 4 Sätze 1 bis 3 OBG nicht für die Besetzung eines Sprecher- oder Koordinierungsausschusses gelten.

Aus dieser Vorschrift ist abzuleiten, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit für die Besetzung eines Sprecher- oder Koordinierungsausschusses gerade nicht ausschlaggebend sein soll (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 3. Juni 2020, a.a.O., S. 7).

Würde der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit hier Anwendung finden, wäre es nicht ausgeschlossen, dass „größere“ Parteien oder Wählervereinigungen mehrere Sitze im Sprecher- oder Koordinierungsausschusses beanspruchen könnten, was der Funktion dieses speziellen Ausschusses zur Vorbereitung der eigentlichen Beiratsarbeit abträglich sein dürfte.

Auch das „schlichte“ Mehrheitsprinzip dürfte hier nicht zur Anwendung kommen, weil es dann allein die zahlenmäßige Majorität im Beirat – und nicht mehr jede Partei oder Wählervereinigung – in der Hand hätte, über ihre jeweilige Sprecherin oder ihren jeweiligen Sprecher zu bestimmen (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 3. Juni 2020, a.a.O., S. 7).

Demnach dürfte § 23 Absatz 4 Satz 4 OBG dahingehend zu verstehen sein, dass jede im Beirat vertretene Partei oder Wählervereinigung für sich genommen das Recht haben sollte, eine Sprecherin oder einen Sprecher in den „Sprecher- oder Koordinierungsausschuss“ zu entsenden.

Nicht eindeutig im OBG geregelt ist die Frage, ob das Entsendungsrecht in einen „Sprecher- oder Koordinierungsausschuss“ nur Parteien oder Wählervereinigungen zusteht, die mit mindestens zwei Mitgliedern im Beirat vertreten sind.

Gegen die Annahme eines solchen Schwellenwertes spricht der Umstand, dass das OBG – anders als etwa § 26 der Verfassung für die Stadt Bremerhaven – keine besonderen Regelungen für Zusammenschlüsse mehrerer Beiratsmitglieder im Sinne von Fraktionen oder Gruppen vorsieht (vgl. VG Bremen, Beschl. v. 5.03.2020, a.a.O.).

Auch dürfte die Regelung des § 23 Absatz 5 Satz 1 OBG, welche die Möglichkeit der Ausschussteilnahme für Parteien, Wählervereinigungen oder Einzelbewerberinnen oder Einzelbewerber als beratendes Mitglied (also ohne Stimmrecht) vorsieht, nach seinem Wortlaut nicht unmittelbar anwendbar

sind, weil diese ausdrücklich an die allgemeine Besetzungsregel nach § 17 Absatz 3 OBG anknüpft, die auf den „Sprecher- oder Koordinierungsausschuss“ gerade keine Anwendung findet.

Für die Annahme eines Schwellenwertes von mindestens zwei Beiratsmitgliedern dürfte indes der Begriff einer „Sprecherin“ oder eines „Sprechers“ sprechen. Diesem Begriff dürfte eine repräsentative Funktion, den Willen von mehreren im Beirat vertretenen Mitgliedern abzubilden, zuzusprechen sein. Auch die Aufgabenbeschreibung der „Koordinierung“ deutet darauf hin, dass der in § 23 Absatz 4 Satz 4 OBG genannte Ausschuss voraussetzt, dass es einzelne Gruppierungen mit jeweils gemeinsamen „politischen“ Programmen gibt, die für sich jeweils eine Vertreterin oder einen Vertreter entsenden. Die Einrichtung eines „Sprecher- oder Koordinierungsausschusses“ macht, mit anderen Worten, keinen Sinn, wenn sich dort alle Beiratsmitglieder gewissermaßen als Vertreter in eigenen Angelegenheiten mit Stimmrecht versammeln dürften.

Die Vorschrift des § 23 Absatz 4 Satz 5 OBG, wonach der Beirat „das Nähere“ durch Geschäftsordnung regelt, spricht jedenfalls dafür, dem Beirat in dieser Hinsicht, das heißt mit Blick auf die Frage, ob auch Parteien oder Wählervereinigungen, die nur mit einem Sitz im Beirat vertreten sind, ein Sitz mit Stimmrecht zur Verfügung stehen soll, einen Gestaltungsspielraum zuzubilligen. In diesem Sinne heißt es auch in der maßgeblichen Begründung zu § 23 OBG, dass „die Ausgestaltung im Einzelnen dem Beirat überlassen wird“ (vgl. Bremische Bürgerschaft, Drs. 17/366 S, S. 21).

Dabei dürfte Einzelbewerberinnen und Einzelbewerbern bzw. Parteien oder Wählervereinigungen, die nur über einen Sitz im Beirat verfügen, zumindest ein Recht auf Teilnahme als beratendes Mitglied im „Sprecher- oder Koordinierungsausschuss“ § 23 Absatz 5 Satz 1 OBG entsprechend, zuzubilligen sein.

4. Zwischenergebnis

Nach alledem ergeben sich aus den Vorschriften des OBG grundsätzlich Bedenken gegen die Errichtung eines Ausschusses mit den Aufgaben „Koordinierung“ und „Finanzen“.

Während der Aufgabenbereich der „Koordinierung“ der Funktion eines „Sprecher- und Koordinierungsausschusses“ zuzurechnen sein dürfte, in denen grundsätzlich jede Partei oder Wählervereinigung nur eine Sprecherin oder einen Sprecher entsenden darf und dessen Sitzungen nicht öffentlich sind, dürfte der Aufgabenbereich der „Finanzen“ einem „normalen“ Fachausschuss zuzuordnen sein, der spiegelbildlich zum Beiratswahlergebnis zu besetzen sein dürfte und bei dessen Sitzungen grundsätzlich die Öffentlichkeit zu beteiligen ist.

II.

Des Weiteren möchten Sie wissen, ob der Beirat das Recht hat, das Vorschlagsrecht zur Besetzung des Fachausschusses „Koordinierung und Finanzen“ nach dem Verfahren nach Sainte Laguë/Schepers (§ 17 Absatz 3 OBG) festzulegen.

Dem dürfte – wie bereits ausgeführt (oben I.3) – die Vorschrift des § 23 Absatz 4 Satz 4 OBG entgegenstehen.

Soweit § 12 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Beirats Hemelingen gleichwohl das Verfahren nach Sainte Laguë/Schepers auch für das Vorschlagsrecht zur Wahl der Mitglieder des Fachausschusses

„Koordination und Finanzen“ für maßgeblich erklärt, dürfte dies mit dem § 23 Absatz 4 OBG unvereinbar sein.

III.

Sie fragen darüber hinaus, ob der Beirat Hemelingen das Recht hat, Ausschüsse gemäß § 17 Absatz 3 OBG und § 23 Absatz 5 OBG einzurichten und zu besetzen und ob es korrekt ist, dass „kleine“ Parteien dort kein Vorschlagsrecht für einen stimmberechtigten Sitz haben.

Wie oben zitiert verweist der § 24 Absatz 4 Satz 3 OBG hinsichtlich der Besetzung von Ausschüssen auf den § 17 Absatz 3 OBG. Ausgenommen hiervon sind gemäß § 23 Absatz 4 Satz 4 OBG nur der Sprecher- und Koordinierungsausschuss. Demgemäß hat der Beirat Hemelingen das Recht, alle Ausschüsse mit Ausnahme eines Sprecher- oder Koordinierungsausschusses nach dem Verfahren gemäß § 17 Absatz 3 OBG zu besetzen.

Ob es korrekt ist, dass „kleine Parteien“ hierbei kein Vorschlagsrecht erhalten, kann von hier ohne Kenntnis der konkreten Mehrheitsverhältnisse im Beirat Hemelingen nicht geprüft werden.

Wie bereits ausgeführt, dient die Vorschrift des § 23 Absatz 4 Satz 3 OBG der Gewährleistung des *Prinzips der Spiegelbildlichkeit* bei der Besetzung aller Ausschusssitze (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 3. Juni 2020 – 1 B 79/20, bislang unveröffentlicht; Hervorhebung durch d. Verf.). Das Prinzip der Spiegelbildlichkeit ist jedenfalls dann verletzt, wenn eine Partei mit zwei Beiratsmitgliedern in Ausschüssen nicht vertreten ist, während andere Parteien mit jeweils nur einem Beiratsmitglied dort über Stimmrechte verfügen (vgl. VG Bremen, Beschl. v. 5.03.2020 – 1 V 2549/19, juris; bestätigt durch OVG Bremen, Beschl. v. 3. Juni 2020, a.a.O.).

Der Vorteil des Verfahrens nach Sainte Laguë/Schepers wird gemeinhin darin gesehen, dass bei der Ausschussbesetzung auch die „kleinen Parteien“ im Sinne der Parteien, auf die im Verhältnis die geringste Anzahl an Wählerstimmen entfallen sind, berücksichtigt werden.

Ob dies der Fall ist, dürfte hier maßgeblich auch von der Anzahl der in einem Ausschuss zu vergebenen Sitze abhängen (vgl. § 23 Absatz 1 Satz 1 OBG). Demzufolge dürfte bei mit der Entscheidung über die Einrichtung von Ausschüssen verbundenen Festlegung der Anzahl der Ausschussmitglieder maßgeblich zu berücksichtigen sein, ab welcher Mitgliederzahl der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit am besten gewährleistet werden kann. Freilich ist dem Beirat durch die Obergrenze von sieben Mitgliedern eine ortsgesetzliche Grenze gesetzt (vgl. § 23 Absatz 1 Satz 1 OBG).

IV.

Letztlich möchten Sie wissen, ob der Beirat in Gänze Vertrauensschutz in Bezug auf die Rechtmäßigkeit seiner Ausschüsse hat. Dafür, dass der Beirat darauf vertrauen darf, seine Ausschüsse rechtmäßig besetzt zu haben, gibt es weder im OBG noch aus allgemeinen Rechtsgedanken eine Stütze.

Dass das Beiratsmitglied, das sich nunmehr auf die rechtswidrige Besetzung des Ausschusses beruft, „nach Diskussion und Ablehnung seiner Änderungsvorschläge“ nicht gegen die Besetzung in der jetzigen Form gestimmt hat, führt nicht zu einer rechtmäßigen Besetzung.

Ein anderes Ergebnis dürfte auch nicht aus der Vorschrift des § 17 Absatz 3 Satz 1 OBG abzuleiten sein, wonach der Beirat bei der Besetzung mehrerer gleichartiger Wahlstellen abweichend vom grundsätzlich anzuwendenden Verfahren Sainte Laguë/Schepers etwas anderes einstimmig beschließen kann. Unabhängig davon, dass fraglich ist, ob diese Ausnahmeregelung auch auf die Besetzung von Ausschüssen Anwendung finden kann, dürfte es hier jedenfalls an einem einstimmigen Beschluss des Beirates fehlen. Denn die Errichtung der Ausschüsse erfolgte nach Angaben des Beirates vorliegend mit einer Enthaltung.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen weitergeholfen zu haben. Für Rückfragen stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Dr. Kommer