

RA Thomas Hummel · Gräfstr. 113 · 81241 München

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
Postfach 10 32 64
68032 Mannheim

Vorab per Fax: 0621 / 292-4444

Kanzlei Pasing
Gräfstr. 113
81241 München-Pasing
Tel.: 089 / 83 92 92 97
Fax: 089 / 83 92 92 98

Zweigstelle Gröbenzell
Grünfinkenstr. 5
82194 Gröbenzell
Tel.: 08142 / 462 89 59
Fax: 08142 / 462 69 41

Mobil: 0178 / 929 78 29
E-Mail: post@abamatus.de
www.abamatus.de

➤ **Mein Zeichen: 250313**

München, den 05.05.2018

Normenkontrollantrag

des Herrn Stadtrat

Julien Ferrat
Rohrkolbenweg 5
68259 Mannheim

– Antragsteller –

gegen

Stadt Mannheim
vertreten durch den Oberbürgermeister
Rechtsamt
E 4, 10
68159 Mannheim

– Antragsgegnerin –

wegen

Geschäftsordnung für den Gemeinderat

Ich zeige unter anwaltlicher Versicherung einer entsprechenden Bevollmächtigung die rechtliche Vertretung des Antragstellers an und beantrage:

§12 Abs. 1 Satz 1, §17 Abs. 3 und §32 Abs. 3 Satz 3 Halbsatz 1 der Geschäftsordnung sind nichtig.

Begründung:

I. In tatsächlicher Hinsicht ist Folgendes vorzutragen:

Der Antragsteller ist Stadtrat der Familien-Partei Deutschlands (FAMILIE) im Gemeinderat der Stadt Mannheim.

Im Mannheimer Gemeinderat sind gegenwärtig folgende Ratsformationen vertreten:

- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)
- Christlich Demokratische Union (CDU)
- Bündnis 90/Die Grünen (GRÜNE)
- Freie Wähler/Mannheimer Liste (FW-ML)
- BÜRGEFRAKTION (BÜRGEFRAKTION)
- DIE LINKE (DIE LINKE)
- Freie Demokratische Partei (FDP)
- Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD)
- Familien-Partei Deutschlands (FAMILIE)
- Stadtrat Helmut Lambert (parteiunabhängig)

§12 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung für den Gemeinderat der Stadt Mannheim besagt:

„Der Ältestenrat besteht aus dem Oberbürgermeister als Vorsitzenden und je einer Vertreterin bzw. einem Vertreter der im Gemeinderat vertretenen Fraktionen und Gruppierungen mit mindestens zwei Mitgliedern (Grundmandat); einer zweiten Vertreterin bzw. einem zweiten Vertreter der Fraktionen, die bei der letzten Gemeinderatswahl über 20% der Stimmen erreichten.“

Durch die Formulierung, dass Ratsformationen erst ab einer Stärke von zwei Sitzen einen Anspruch auf ein Grundmandat im Ältestenrat haben, werden die Einzelstadträte, d.h. der Antragsteller, die NPD und der parteiunabhängige Stadtrat Helmut Lambert, aus dem Ältestenrat ausgeschlossen. Eine Unterscheidung zwischen Fraktionen und Gruppierungen findet hinsichtlich des Grundmandats nicht statt. Erst ab einem Stimmenanteil von über 20% beginnt eine degressive Proportionalität über das Grundmandat hinaus.

§17 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Gemeinderat der Stadt Mannheim besagt:

„Ohne Genehmigung des Gemeinderates sind in öffentlichen Verhandlungen keine Film-, Video- und Audioaufnahmen gestattet.“

Durch diese Formulierung wurde am 25.07.2017 der Produktionsfirma Zone7 untersagt, den Antragsteller während einer öffentlichen Gemeinderatssitzung zu filmen. Ziel war seine Gemeinderatsarbeit im Rahmen eines Portraits zu dokumentieren. Der Antragsteller darf demnach ohne Genehmigung des Gemeinderats keine Aufnahmen von sich selbst anfertigen lassen, die ihn während einer öffentlichen Gemeinderatssitzung zeigen.

§32 Abs. 3 Satz 3 Halbsatz 1 der Geschäftsordnung für den Gemeinderat der Stadt Mannheim besagt:

„[Über die Ausschussmitglieder] hinaus können sich die persönlichen Vertreterinnen und Vertreter der stimmberechtigten Mitglieder an der Beratung beteiligen“

Durch die Formulierung, dass nur die persönlichen Vertreter der stimmberechtigten Ausschussmitglieder sich an den Beratungen im Ausschuss beteiligen können, darf sich ein Stadtrat an den Beratungen in den Ausschüssen, in denen er kein Mitglied oder persönlicher Vertreter ist, nicht beteiligen. Der Antragsteller ist Mitglied im Kulturausschuss und Ausschuss für Sport und Freizeit. Für ihn bedeutet es, dass er sich an allen Beratungen außerhalb der beiden Ausschüsse nicht beteiligen kann, d.h. ihm kein Rederecht gewährt wird – selbst wenn eine von ihm gestellte Anfrage im Ausschuss behandelt wird.

Anlage: Geschäftsordnung für den Gemeinderat der Stadt Mannheim

II. Rechtlich bedeutet dies:

§12 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung stellt einen eklatanten Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz dar, der sich aus Art. 3 Grundgesetz ableitet. Demnach ist Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. Es erschließt sich nicht, weshalb eine Ratsformation ohne Fraktionsstatus erst ab zwei Sitzen einen Anspruch auf ein Grundmandat im Ältestenrat haben soll.

Hilfsweise wird Bezug genommen auf die Rechtsprechung des VGH im Verfahren 1 S 345/17. So steht in der Urteilsbegründung zum Beschluss vom 28. April 2017 hinsichtlich des Veröffentlichungsrechts im Amtsblatt der Stadt Mannheim:

„Die im Ausschluss des Veröffentlichungsrechts fraktionsloser Abgeordneter liegende Ungleichbehandlung im Verhältnis zu Gruppierungen muss sich jedenfalls an Art. 3 Abs. 1 GG messen lassen. Zwar kommt die Bündelungs- und Steuerungsfunktion für die Arbeit des Gemeinderats auch Gruppierungen zu. Jedoch nehmen Gruppierungen aufgrund ihrer kleineren Größe diese Funktion nur in geringerem Umfang wahr als Fraktionen. Der Gemeinderat der

Antragsgegnerin hat mit seiner Geschäftsordnung selbst zum Ausdruck gebracht, dass er dieser Bündelungs- und Steuerungsfunktion maßgebliches Gewicht erst ab einer Mitgliederzahl von vier Gemeinderäten beimisst.“

Die Geschäftsordnung wäre demnach verfassungswidrig. Die Antragsgegnerin müsste sich entscheiden, ob sie wahlweise allen fraktionslosen Formationen entsprechende Rechte gewährt oder sich ausschließlich auf die Fraktionen beschränkt.

§17 Abs. 3 der Geschäftsordnung verstößt gegen höherrangiges Recht (hier: §23 Abs. 1 Ziff. 1 und Ziff. 3 KunstUrhG). So heißt es darin: „Ohne die nach § 22 erforderliche Einwilligung dürfen verbreitet und zur Schau gestellt werden: 1. Bildnisse aus dem Bereich der Zeitgeschichte 3. Bilder von Versammlungen, Aufzügen und ähnlichen Vorgängen, an denen die dargestellten Personen teilgenommen haben“

Eine öffentliche Gemeinderatssitzung mit 48 Stadträten und dem Oberbürgermeister sowie den fünf Beigeordneten – also insgesamt 54 Teilnehmern – fällt eindeutig unter §23 Abs. 1 Ziff. 1 und Ziff. 3 KunstUrhG. Entgegen einer Gerichtsverhandlung haben sich alle Beteiligten freiwillig für ihre Teilnahme entschieden. Kein Stadtrat, kein Oberbürgermeister und kein Fachdezernent wurde gezwungen, an der politischen Willensbildung in der Öffentlichkeit teilzunehmen. Alle haben sich aus freien Stücken dafür entschieden, Teil des politischen Systems der Kommune zu werden.

Während sowohl der Angeklagte als auch die Zeugen zu einem persönlichen Erscheinen vor Gericht gezwungen werden können, besteht keinerlei Zwang zu einer Kandidatur als Stadtrat, Oberbürgermeister oder Fachdezernent. Es ist daher unbegreiflich, weshalb bei einer öffentlichen Gemeinderatssitzung höhere Maßstäbe als an eine politische Demonstration zu setzen sind.

Ein Verweis auf die Rechtsprechung in Bezug auf die Persönlichkeitsrechte von Amtsträgern ist im Hinblick auf die Stadträte fehl am Platz. Bereits in seinem Urteil vom 09.05.2006 hat der BGH (Az. 5 StR 453/05) in Randnummer 22 (zitiert nach juris) festgestellt: „Kommunale Mandatsträger sind keine Amtsträger, es sei denn, sie werden mit konkreten Verwaltungsaufgaben betraut, die über ihre Mandatstätigkeit in der kommunalen Volksvertretung und den zugehörigen Ausschüssen hinausgehen.“

Die gewählten Stadträte, der Oberbürgermeister und die Fachdezernenten sind als Personen der lokalen Zeitgeschichte zu betrachten, sodass während ihrer Amtsausübung als Repräsentanten des Volkes das öffentliche Interesse an ihrem Wirken in der Gemeindevertretung überwiegt und etwaige Persönlichkeitsrechte bei einer Güterabwägung zurücktreten müssen.

Der Gesetzgeber darf bei seiner Entscheidung, wie er die Öffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen regelt, dem Schutz der freien Willensbildung im Gemeinderat Bedeutung beimessen. Diese wird jedoch durch das Aufzeichnen von Wortbeiträgen in einer öffentlichen Versammlung wie etwa einer öffentlichen Sitzung des Gemeinderats nicht beeinträchtigt. Ein gewählter Stadtrat, Oberbürgermeister und Fachdezernent muss bereits seit Jahren bzw. Jahrzehnten hinnehmen, dass seine Wortbeiträge von der lokalen Tages- bzw. Wochenzeitung aufgegriffen werden. Inwiefern sich das Verhalten der Stadträte, des Oberbürgermeisters und der Fachdezernenten dadurch ändert, dass neben der „schreibenden Zunft“ auch die audiovisuellen Medien berichten,

erschließt sich dem Antragsteller, der selbst Stadtrat ist, nicht. Von einer Beeinträchtigung des Ablaufs einer Gemeinderatssitzung kann beim bloßen Aufzeichnen von Wortbeiträgen nicht gesprochen werden.

§32 Abs. 3 Satz 3 Halbsatz 1 der Geschäftsordnung verstößt gegen die höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Az. 2 BvE 1/88). So heißt es im amtlichen Leitsatz 4c des BVerfG-Grundsatzurteils vom 13.06.1989 ausdrücklich: „Wenn - wie derzeit - der Zahl der Abgeordneten eine entsprechend große Zahl von Ausschußsitzern gegenübersteht, hat jeder einzelne Abgeordnete Anspruch darauf, in einem Ausschuß mit Rede- und Antragsrecht mitzuwirken“.

Die Urteilsbegründung des VGH vom 22.03.1990 (Az. 1 S 429/90) ist demnach bereits in tatsächlicher Hinsicht falsch. So steht in Randnummer 3 Satz 3 (zitiert nach juris) fälschlicherweise: „Selbst wenn höherrangiges Recht eine Gleichbehandlung des Gemeinderatsmitglieds mit dem Bundestagsabgeordneten geböte, könnte die begehrte einstweilige Anordnung mit dem Ziel einer Mitwirkung in sämtlichen Ausschüssen nicht erlassen werden, denn auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts kann ein fraktionsloser Abgeordneter nicht in Anspruch nehmen, einem Ausschuß seiner Wahl oder mehreren Ausschüssen anzugehören“.

Konträr zur Rechtsprechung des VGH im Jahr 1990 hat das BVerfG im Jahr 1989 ausdrücklich festgehalten, dass „jeder einzelne Abgeordnete Anspruch darauf [hat], in einem Ausschuß mit Rede- und Antragsrecht mitzuwirken“. Das BVerfG bezog sich in seinem Urteil auf Art. 38 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz mit dem Wortlaut: „[Die Abgeordneten] sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.“ Jeder Abgeordnete habe demnach als Volksvertreter das Recht im Bundestag als Volksvertretung angemessen mitzuwirken. Die Auslegung dieser Generalklausel wurde vom BVerfG mit dem zitierten Grundsatzurteil konkretisiert.

Das BVerfG meint mit der Formulierung „in einem Ausschuß“ nicht – wie vom VGH missverstanden – einen singulären Ausschuss, sondern den Ausschuss im Allgemeinen. So heißt es in den Randnummern 125 und 126 des BVerfG-Urteils (zitiert nach juris): „Die Beratung einer Vorlage im Ausschuß eröffnet, wenngleich regelmäßig im Rahmen einer von der Mehrheit vorgegebenen politischen Zielsetzung, Möglichkeiten der Einflußnahme durch Rede und Gegenrede. Sie sind für eine wirkungsvolle Mitarbeit des einzelnen Abgeordneten von ausschlaggebender Bedeutung. Folge und notwendiger Bestandteil des Rederechts ist das Antragsrecht. Im Antrag erscheint der Redebeitrag gewissermaßen gebündelt und auf das Wesentliche konzentriert. Hingegen ist es verfassungsrechtlich nicht geboten, dem nichtfraktionsangehörigen Abgeordneten im Ausschuß ein - notwendigerweise überproportional wirkendes - Stimmrecht zu geben. Der fraktionslose Abgeordnete spricht nur für sich, nicht auch für die Mitglieder einer Fraktion“.

Der relevante erste Halbsatz der Generalklausel aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz findet sich nahezu inhaltsgleich in Art. 72 Abs. 1 Satz 1 der Landesverfassung und §24 Abs. 1 Satz 1 der Gemeindeordnung. So heißt es in der Landesverfassung: „In den Gemeinden und Kreisen muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.“ In der Gemeindeordnung steht: „Der Gemeinderat ist die Vertretung der Bürger und das Hauptorgan der Gemeinde.“

Analog zur höchstrichterlichen Rechtsprechung ist jedem Gemeinderatsmitglied als Vertreter des Volkes im Gemeinderat als Volksvertretung eine angemessene Mitwirkung zu ermöglichen. Dies ist der Gestalt auszulegen, dass jedem Gemeinderatsmitglied grundsätzlich ein Rederecht in jedem Ausschuss zustehen muss, dessen Umfang von der Geschäftsordnung näher geregelt werden kann. Die Beschränkung auf die Ausschussmitglieder und ihre persönlichen Stellvertreter, den die derzeitige Geschäftsordnung vornimmt, stellt jedoch einen Verstoß gegen die höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dar.

III. Die Zuständigkeit des VGH ergibt sich daraus, dass nach Sinn und Zweck des Normenkontrollverfahrens grundsätzlich Bestimmungen, welche die Rechte von Mitgliedern kommunaler Vertretungsorgane in abstrakt-genereller Weise regeln, in den Anwendungsbereich des § 47 VwGO einzubeziehen sind.

Thomas Hummel
Rechtsanwalt

Anlagen:

- Vollmacht
- Ausfertigung für die Gegenseite
- i.Ü. im Text bezeichnet