

Az.: 4 A 858/11
1 K 826/09

Ausfertigung



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Ratsfraktion CHEMNITZ
vertreten durch den Vorsitzenden

- Klägerin -
- Berufungsbeklagte -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Stadtrat der Stadt Chemnitz
Markt 1, 09111 Chemnitz

- Beklagter -
- Berufungskläger -

prozessbevollmächtigt:

wegen

Besetzung des Aufsichtsrates einer kommunalen GmbH
hier: Berufung

hat der 4. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Richter am Oberverwaltungsgericht Kober als Vorsitzenden, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Düvelshaupt und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Döpelheuer aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 4. Februar 2014

am 4. Februar 2014

für Recht erkannt:

Auf die Berufung des Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 12. Oktober 2011 - 1 K 826/09 - geändert. Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen die Besetzung des Aufsichtsrates der G.....G.....G..... m.b.H (G.) mit Sitz in Chemnitz, deren alleinige Gesellschafterin die Stadt Chemnitz ist.
- 2 Nach der Kommunalwahl vom 7. Juni 2009 wählte der Beklagte in seiner Sitzung vom 2. September 2009 zehn Aufsichtsratsmitglieder der G... Neben zwei Vertretern der Verwaltung und zwei externen Sachverständigen, die jeweils einstimmig gewählt wurden, wählte der Beklagte sechs seiner Mitglieder im Wege der Verhältniswahl. Der Wahl lagen Wahlvorschläge der Klägerin, der Fraktion DIE LINKE, der SPD-Fraktion, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der CDU-Ratsfraktion und der Fraktion FDP zugrunde. Gewählt wurden V.....S..... (Fraktion DIE LINKE), J.....H..... (CDU-Ratsfraktion), K....M..... (SPD-Fraktion), T.....L..... (Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), D.....F..... (Fraktion FDP) und F....U..... (CDU-Ratsfraktion).
- 3 Gegen die Wahlen der Vertreter des Beklagten erhob die Klägerin am 9. September 2009 beim Verwaltungsgericht Chemnitz Klage mit dem Begehren, die Ungültigkeit dieser Wahlen festzustellen. Zur Begründung ihrer Klage führte sie im Wesentlichen aus, ihre Klage richte sich nur gegen die Wahl der sechs Vertreter des Stadtrates. Da

gemeinsame Listen mehrerer Fraktionen nicht zugelassen worden seien, seien die Fraktionen gezwungen gewesen, Einzellisten einzureichen. Ad-hoc-Bündnisse seien bei der Wahl zu Aufsichtsräten aber nicht grundsätzlich unzulässig. Wären gemeinsame Listen zugelassen worden, wäre das Ergebnis ein anderes gewesen. Sie hätte bei der Wahl mit gemeinsamen Listen möglicherweise mehr Stimmen erhalten und einen Sitz erzielt.

- 4 Der Beklagte trat der Klage entgegen und führte aus, dass er das Gebot der Spiegelbildlichkeit vor allem dadurch beachtet habe, dass entgegen der bisherigen Verfahrensweise - so bei der am 5. August 2009 erfolgten Wahl der Mitglieder der städtischen Ausschüsse - keine gemeinsamen Wahlvorschläge mehr zugelassen worden seien. Bei der Berechnung der Sitzverteilung habe er sich für das Berechnungsverfahren nach d'Hondt entschieden.
- 5 Mit Urteil vom 12. Oktober 2011 hat das Verwaltungsgericht festgestellt, dass die Wahlen des Beklagten vom 2. September 2009 zu den von der Stadt Chemnitz in den Aufsichtsrat der G.. zu entsendenden Vertretern ungültig seien. Zur Begründung seiner Entscheidung hat es u. a. ausgeführt:
- 6 Den gesetzlichen Vorschriften sei nicht Genüge getan worden. Es seien nicht alle weiteren Vertreter der Stadt nach den Grundsätzen der Verhältniswahl unter Bindung an die Wahlvorschläge im Sinne von § 42 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO gewählt worden. Dabei könne offen bleiben, ob die Bestimmung der Vertreter aus dem Bereich der Verwaltung und der externen Sachverständigen als Wahl oder als Teileinigung zu qualifizieren sei. Hätte es sich hierbei um Wahlen gehandelt, wären sie schon deshalb rechtsfehlerhaft, weil sie jeweils auf Wahlvorschlägen der Stadtverwaltung beruht hätten. Wäre der Bestimmung der Vertreter eine Teileinigung der Stadträte vorausgegangen, wäre sie unwirksam, weil das Gesetz als Formen der Bestellung nur die Einigung über alle Ausschussmitglieder bzw. alle weiteren Vertreter im Aufsichtsrat einerseits oder die Wahl derselben andererseits kenne. Selbst wenn der Gesetzgeber dem Sachkundeerfordernis den Vorrang vor dem Erfordernis der spiegelbildlichen Besetzung des Aufsichtsrates eingeräumt hätte, bedeute dies nicht, dass damit auch Abweichungen von den in § 42 Abs. 2 Sätze 2 und 3 SächsGemO geregelten Wahlgrundsätzen zugelassen worden wären. Durch die unter Verstoß gegen

höherrangiges Recht durchgeführten Wahlen zu den weiteren Vertretern der Stadt Chemnitz im Aufsichtsrat der G.. sei die Klägerin in ihrem durch § 35a SächsGemO gewährleisteten Recht verletzt, bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Gemeinderates mitzuwirken.

- 7 Das Verwaltungsgericht hat die Berufung gegen dieses Urteil zugelassen, weil die Frage, inwiefern die in § 42 Abs. 2 SächsGemO geregelten Wahlgrundsätze bei einer Aufsichtsratswahl nach § 98 Abs. 2 SächsGemO zu beachten seien, grundsätzliche Bedeutung habe. Der Beklagte hat am 29. November 2011 Berufung eingelegt und führt zur Begründung im Wesentlichen aus:
- 8 Gemessen an ihrem Klagebegehren fehle es der Klägerin bereits an der Klagebefugnis, da sie bisher nicht dargelegt habe, mit welcher Fraktion sie einen gemeinsamen Wahlvorschlag habe einreichen wollen und wie sich dadurch ihre Chancen auf Durchsetzung eines eigenen Kandidaten verbessert hätten.
- 9 Die Wahlen der von der Stadt Chemnitz in den Aufsichtsrat der G.. zu entsendenden Vertreter entsprächen den Vorgaben der Sächsischen Gemeindeordnung. Das vom Verwaltungsgericht angenommene Verbot eines „Mischverfahrens“ bei der Bestimmung von Aufsichtsratsmitgliedern lasse sich dem Gesetz nicht entnehmen. Für diese Rechtsauffassung sprächen auch die seit dem 1. Januar 2014 geltenden geänderten Fassungen des § 42 Abs. 2 SächsGemO und des § 98 Abs. 2 SächsGemO.
- 10 Ein Grundsatz der Einheitlichkeit der Wahl sei auch nicht im Sinne des Gesetzes. § 98 Abs. 2 SächsGemO in der bisher geltenden Fassung (a. F.) könne sinnvoll nur so ausgelegt werden, dass für die Bestimmung von Aufsichtsratsmitgliedern eine Mischung von Wahlformen zulässig sei. Zum einen räume die für die Vertretung der Gemeinde in Unternehmen geltende Vorschrift in § 98 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO a. F. dem Kriterium der Sachkunde - korrespondierend zu § 96 Abs. 1 Nr. 2 SächsGemO - vorrangige Bedeutung vor dem Parteienproporz ein. Zum anderen ordne § 98 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO a. F. für die Bestimmung der Mitglieder des Aufsichtsrates nur die entsprechende Anwendung des § 42 Abs. 2 SächsGemO a. F. an, der die Zusammensetzung von - nur aus Mitgliedern des Gemeinderats bestehenden - beschließenden Ausschüssen regle. Für die Wahl von Aufsichtsräten bestehe aber die

Besonderheit, dass auch nicht dem Stadtrat zugehörige Personen zur Wahl stehen könnten. Da eine Einigung über alle Aufsichtsratsmitglieder in der Praxis kaum vorkommen werde, wären alle Aufsichtsratsmitglieder im Wege der Verhältniswahl zu bestimmen. Dafür müssten die Fraktionen die Verwaltungsvertreter und die externen Sachverständigen als fraktionsfremde Personen in ihre Listen aufnehmen, was an den politischen Wirklichkeiten vorbeinge.

11 Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 12. Oktober 2011 - 1 K 826/09 - zu ändern und die Klage abzuweisen.

12 Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

13 Sie hat sich in der mündlichen Verhandlung dahingehend eingelassen, dass sie - wie im ursprünglich angekündigten Antrag und anders als in dem in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht zu Protokoll genommenen Antrag - nur die Wahl der sechs Vertreter des Stadtrates angreife. Sie selbst sei an gemeinsamen Wahlvorschlägen gehindert worden.

14 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes sowie des Vorbringens der Beteiligten im Übrigen wird auf die Gerichtsakten (2 Bände) und die Verwaltungsvorgänge (1 Heftung) sowie die beigezogene Akte des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens 4 B 211/12 verwiesen, die sämtlich Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

15 Die zulässige Berufung des Beklagten ist begründet. Das Urteil des Verwaltungsgerichts ist zu ändern und die Klage abzuweisen. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf die Feststellung, dass die Wahlen des Beklagten vom 2. September 2009, mit denen die von der Stadt Chemnitz in den Aufsichtsrat der G.. zu

entsendenden Vertreter bestimmt worden sind, ungültig sind. Die darauf gerichtete Feststellungsklage (§ 43 Abs. 1 VwGO) ist bereits unzulässig.

- 16 Der Klägerin, die auf die Geltendmachung von Fraktionsrechten beschränkt ist, fehlt es an dem erforderlichen organschaftlichen Recht für den vorliegenden Kommunalverfassungsverstreit.
- 17 Nach § 35a Abs. 2, 1. Halbsatz SächsGemO wirken Fraktionen eines Gemeinderats bei der Willensbildung und der Entscheidungsfindung des Gemeinderats mit. Nach der Rechtsprechung des erkennenden Senats (Beschl. v. 18. Juni 2013 - 4 C 25/11 -, juris Rn. 6, m. w. N.) dient die Mitwirkung der Vorbereitung, Strukturierung und effektiven Gestaltung des Willensbildungsprozesses des Gemeinderats. Die Mitwirkungsbefugnis ist auf die Vorbereitung von Entscheidungen beschränkt. Die Willensbildung des Gemeinderats kann durch die Arbeit der Fraktionen nicht ersetzt werden. Fraktionen können sich daher nur wehren, wenn ihnen die Beteiligung an der Vorbereitung von Ratsentscheidungen verwehrt wird. Ihre organschaftliche Befugnis bezieht sich dagegen nicht auf die Entscheidungskompetenz, die der Gemeinderat hat. Gegen Eingriffe in die Befugnisse des Gemeinderats kann sich nur dieser selbst wehren (SächsOVG, a. a. O., m. w. N.; Menke, in: Quecke/Schmid/Menke, SächsGemO, § 35a, Rn. 32 ff.).
- 18 In Anwendung dieser Grundsätze fehlt es der Klägerin hier bereits an der Beteiligungsfähigkeit nach § 61 Nr. 2 VwGO. Nach dieser Vorschrift sind Vereinigungen, wozu auch Fraktionen zählen (Kopp/Schenke, VwGO, 19. Aufl., § 61 Rn. 11), fähig, am Verfahren beteiligt zu sein, soweit ihnen ein Recht zustehen kann. In Bezug auf die von ihr im Rahmen der Vorbereitung der Aufsichtsratswahlen selbst mitgetragene Beschränkung auf Einzellisten kann die Klägerin aber keine wehrfähige Innenrechtsposition geltend machen. Insofern fehlt es ihr auch an der erforderlichen Klagebefugnis analog § 42 Abs. 2 VwGO, da sie in eigenen funktionalen Rechten nicht betroffen sein kann. Ihre Beteiligung an der Bestimmung der Aufsichtsratsmitglieder beschränkt sich auf die Vorbereitung durch das Einreichen von Wahlvorschlägen. Das Recht, Wahlen anzugreifen, steht nicht der Fraktion, sondern - bei entsprechender Betroffenheit in seinem Teilnahmerecht, Rederecht, etc. -

allenfalls dem einzelnen Gemeinderatsmitglied zu. Die Fraktion kann dies nicht stellvertretend für ihre Mitglieder übernehmen.

19

Darüber hinaus ist auch das Rechtsschutzbedürfnis der Klägerin zweifelhaft. Sie hätte ihrem Begehren wohl auf einfachere Weise Wirkung verschaffen können. Es hätte nahe gelegen, in der Stadtratssitzung zunächst einen Antrag auf Feststellung der Zulässigkeit gemeinsamer, fraktionsübergreifender Listen zu stellen, um das Zustandekommen eines aus ihrer Sicht rechtswidrigen Beschlusses zu verhindern.

20

Da die Klage bereits unzulässig ist, kann dahinstehen, ob das Verwaltungsgericht in seinem Urteil über das Begehren der Klägerin hinausgegangen ist. Auch bedarf es keiner weiteren Ausführungen zur Begründetheit der Klage und dabei insbesondere keiner Entscheidung der vom Verwaltungsgericht aufgeworfenen grundsätzlichen Frage, inwiefern die in § 42 Abs. 2 SächsGemO geregelten Wahlgrundsätze bei einer Aufsichtsratswahl nach § 98 Abs. 2 SächsGemO zu beachten sind. Insofern weist der Senat nur auf die unterschiedlichen Regelungsgegenstände der beiden Vorschriften hin.

21

Der grundlegende Unterschied zwischen § 98 SächsGemO und § 42 SächsGemO liegt darin, dass § 98 SächsGemO die Vertretung der Gemeinde im Aufsichtsrat eines Unternehmens der Gemeinde regelt, während § 42 SächsGemO die Zusammensetzung der beschließenden Ausschüsse regelt. Da beschließende Ausschüsse als verkleinertes Abbild des Gemeinderats anstelle des Gemeinderats entscheiden, hat sich ihre Zusammensetzung an der Mandatsverteilung im Gemeinderat zu orientieren. Für Fraktionenproporz besteht außerhalb der eigentlichen Verwaltungstätigkeit der Gemeinde - wie einer wirtschaftlichen Betätigung der Kommune - grundsätzlich kein Anlass. Insoweit geht es nicht um die innergemeindliche Mitwirkung eines Stadtrats, sondern um die Wahrnehmung der Kontrollbefugnisse der Stadt gegenüber einer anderen juristischen Person (BayVGh, Urt. v. 2. Februar 2000, juris Rn. 23). So ergibt sich aus § 98 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO a. F. wohl auch nicht, dass die zu bestimmenden Mitglieder des Aufsichtsrates Mitglieder des Gemeinderats sein müssen. Dementsprechend ist in § 98 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO von „Personen“ die Rede, die als Mitglieder nach Satz 1 bestimmt werden. Zudem normiert § 98 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO a. F. ein Sachkundeerfordernis für Aufsichtsratsmitglieder.

Danach *sollen* als Mitglieder des Aufsichtsrats nur Personen bestellt werden, die über die für diese Aufgabe erforderliche Erfahrung und Sachkunde verfügen.

22

Nach der Gesetzesbegründung ist die betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde der vom Gemeinderat zu bestellenden Vertreter von elementarer Bedeutung. Stehen aus Zeitgründen mangels betriebswirtschaftlicher Erfahrungen weder aus dem Kreis des Gemeinderats noch aus der Gemeindeverwaltung geeignete Personen für das jeweilige Unternehmen zur Verfügung, ist gegebenenfalls auf externe Vertreter zurückzugreifen (Sächsischer Landtag, Drs. 3/6213, S. 24 f.). Dies könnte für einen Vorrang des Sachkundeerfordernisses sprechen, zumal die seit dem 1. Januar 2014 geltende Fassung des § 98 Abs. 2 SächsGemO vorgibt, dass als Aufsichtsratsmitglieder nur Personen bestimmt werden *dürfen* die über die für diese Aufgabe erforderliche betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde verfügen. Bei einem Vorrang des Sachkundeerfordernisses könnte das Prinzip der Spiegelbildlichkeit wohl ohne Verletzung der gesetzlichen Wahlgrundsätze - zumindest teilweise - in den Hintergrund treten.

23 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

24 Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa über den elektronischen Rechtsverkehr in Sachsen (SächsERVerkVO) vom 6. Juli 2010 (SächsGVBl. S. 190) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der SächsERVerkVO einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Beschluss

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 10.000,00 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 3 GKG in Übereinstimmung mit Ziffer 22.7 des Streitwertkatalogs 2013 für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (<http://www.bverwg.de/medien/pdf/streitwertkatalog.pdf>).
- 2 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Kober

Düvelshaupt

Döpelheuer

Ausgefertigt:

Bautzen, den

Sächsisches Obergerverwaltungsgericht

Ufer

Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle