



## KOMMUNALINFO No. 21

### **Bundesverwaltungsgericht: Gemeinsame Wahlvorschläge – auch von koalierenden Fraktionen – bei Ausschusswahlen unzulässig**

Sehr geehrte Damen und Herren,

endlich sind die schriftlichen Urteilsgründe des Bundesverwaltungsgerichts eingetroffen. In seinem Leitsatz stellt das Bundesverwaltungsgericht heraus, dass ein gemeinsamer Wahlvorschlag mehrerer Fraktionen zur Besetzung der Ausschüsse der Gemeindevertretung auch dann unzulässig ist, wenn ihm eine durch einen Koalitionsvertrag vereinbarte Zusammenarbeit der Fraktionen zu Grunde liegt. Das Gericht hat damit seine bereits im Urteil vom 10.12.2003 - 8 C 18.03 - eingeschlagene Richtung konsequent fortgeführt.

Die Entscheidung ist eine schallende Ohrfeige für alle, die behauptet hatten, das Urteil vom 10.12.2003 - obwohl ausschließlich mit Verfassungsrecht begründet - sei für Hessen nicht anwendbar.

Das Gericht fordert, dass die Zusammensetzung der Ausschüsse gemäß dem Demokratiegebot des Grundgesetzes ein Spiegelbild der Mehrheitsverhältnisse in der Gemeindevertretung nach Fraktionen sein müsse, also ein Abbild des durch die Wähler hergestellten Stärkeverhältnisses der politischen Kräfte (Fraktionen) in der Gemeindevertretung und nicht der politischen Mehrheiten, die sich erst nach der Wahl durch Koalitionsabreden gebildet haben. Das Spiegelbildlichkeitsprinzip müsse nicht hinter das Mehrheitsprinzip zurücktreten. Wenn die Koalitionsmehrheit in die Ausschüsse übertragen werden sollte, dann müsse nach dem schonendsten Ausgleich zwischen beiden Prinzipien gesucht werden. Die Einschränkung der Prinzipien müsse wechselseitig auf das zur Entfaltung des jeweils anderen Gebotes nötige Mindestmaß begrenzt werden, damit beide in größtmöglichem Umfang zur Geltung kommen könnten. Im entschiedenen Fall wäre es möglich gewesen, durch Vergrößerung der Ausschüsse von fünf auf sieben Sitze sowohl dem Spiegelbildlichkeitsgrundsatz als auch dem Mehrheitsprinzip zum Durchbruch zu verhelfen. Auf diesem Wege hätte man bequem erreichen können, dass nicht nur die zwei Mitglieder zählende kleinste Koalitionsfraktion in den Ausschüssen repräsentiert gewesen wäre, sondern auch eine Fraktion mit drei Mitgliedern, die bei den für ungültig erklärten Ausschusswahlen leer ausgegangen war.

Lesen Sie selbst! Die wesentlichen Passagen der Entscheidungsgründe sind nachfolgend ungekürzt abgedruckt.

Sie werden vielleicht schon die Änderung in der Kopf- und Fußzeile bemerkt haben. Seit 1. März firmieren wir als FOERSTEMANN & LAUN Rechtsanwälte. Herr Kollege Laun, der auch gelernter Bankkaufmann ist, war zuletzt Rechtsanwalt bei namhaften internationalen Wirtschaftskanzleien, bevor er sich in eigener Kanzlei niedergelassen hatte. Er wird das Angebot unserer Kanzlei vornehmlich um die Rechtsgebiete Bankrecht, Kapitalmarktrecht, Gesellschaftsrecht und Wirtschaftsverwaltungsrecht erweitern.

Liederbach a. Ts., März 2010

Mit freundlichen Grüßen

Ihr



Friedhelm FOERSTEMANN, Rechtsanwalt  
und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

**BVERWG****ZUM SPIEGELBILDLICKEITSPRINZIP UND ZUR UNZULÄSSIGKEIT GEMEINSAMER WAHLVORSCHLÄGE – AUCH SOLCHER VON KOALIERENDEN FRAKTIONEN – BEI DER WAHL ZU DEN AUSSCHÜSSEN HESSISCHER GEMEINDEVERTRETUNGEN**

1. Der Verwaltungsgerichtshof meint, bei der Besetzung von Ausschüssen der Beklagten dürften gemäß § 55 Abs. 3 Hessische Gemeindeordnung (HGO) mehrere Fraktionen, die sich durch einen Koalitionsvertrag zur Zusammenarbeit verpflichtet haben, einen gemeinsamen Wahlvorschlag einreichen mit der Folge, dass eine andere Fraktion in den Ausschüssen weniger Sitze erhalte, als dies der Fall wäre, wenn jede Fraktion einen eigenen Vorschlag vorlegen würde. Diese Auslegung ist mit Bundesrecht nicht vereinbar (vgl. Urteil vom 10. Dezember 2003 - BVerwG 8 C 18.03 - BVerwGE 119, 305 <306 ff.> = Buchholz 415.1 AllgKommR Nr. 149).
2. Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG muss das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Diese Bestimmung überträgt die in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG getroffene Grundentscheidung der Verfassung für die Prinzipien der Volkssouveränität und der Demokratie auf die Ebene der Gemeinden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 1978 - 2 BvR 134/76, 2 BvR 268/76 - BVerfGE 47, 253 <272>; Urteil vom 31. Oktober 1990 - 2 BvR 2, 6/89 - BVerfGE 83, 37 <53>). Daraus folgt, dass die Gemeindevertretung, auch wenn sie kein Parlament, sondern Organ einer Selbstverwaltungskörperschaft ist, die Gemeindebürger repräsentiert (vgl. Urteil vom 27. März 1992 - BVerwG 7 C 20.91 - BVerwGE 90, 104 <105>). Diese Repräsentation vollzieht sich nicht nur im Plenum, sondern auch in den Ausschüssen der Gemeindevertretung (vgl. Urteil vom 27. März 1992 a.a.O. <113> und Beschluss vom 7. Dezember 1992 - BVerwG 7 B 49.92 - Buchholz 11 Art. 28 GG Nr. 87). Da sie der ganzen Volksvertretung, d.h. der Gesamtheit ihrer gewählten Mitglieder obliegt, haben alle Mitglieder grundsätzlich gleiche Mitwirkungsrechte (vgl. BVerfG, Urteile vom 13. Juni 1989 - 2 BvE 1/88 - BVerfGE 80, 188 <217 f.> und vom 16. Juli 1991 - 2 BvE 1/91 - BVerfGE 84, 304 <321>). Entsprechendes gilt für die Fraktionen als Zusammenschlüsse politisch gleichgesinnter Mitglieder der Volksvertretung. Auch die Fraktionen sind somit im Plenum und in den Ausschüssen grundsätzlich gleichberechtigt an der Willensbildung der Volksvertretung zu beteiligen (vgl. BVerfG, Urteile vom 14. Januar 1986 - 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84 - BVerfGE 70, 324 <362 f.>, vom 16. Juli 1991 a.a.O. <322 ff., 327 f.> und vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 - BVerfGE 120, 82 <120>).
3. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 13. Juni 1989 a.a.O. <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 diese dürfen 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 (vgl. Urteile vom 27. März 1992 a.a.O. und vom 10. Dezember 2003 a.a.O. <307>).
4. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit soll sicherstellen, dass der Ausschuss die Zusammensetzung des Plenums in seiner konkreten, durch die Fraktionen geprägten organisatorischen Gestalt verkleinernd abbildet. Da der Abgeordnete frei ist, sich in Fraktionen zu organisieren, sind die Fraktionen als politische Kräfte ebenso gleich und entsprechend ihrer Stärke zu behandeln wie die gewählten Gemeindevertreter untereinander.
5. Die Auffassung des Berufungsgerichts, die Ausschüsse müssten nicht notwendig ein Spiegelbild der Mehrheitsverhältnisse in der Gemeindevertretung nach Fraktionen, sondern könnten auch ein Spiegelbild der Mehrheitsverhältnisse in der Gemeindevertretung nach gemeinsamen Wahlvorschlägen verschiedener durch eine Koalitionsvereinbarung verbun-

- dener Fraktionen sein, widerspricht dem Demokratiegebot des Grundgesetzes. Dass solche Wahlvorschläge unzulässig sind, wenn sie von einer bloßen Zählgemeinschaft getragen werden, hat der Senat im Urteil vom 10. Dezember 2003 (a.a.O.) bereits entschieden und wird auch im angegriffenen Urteil anerkannt. Der vom Verwaltungsgerichtshof gezogene Umkehrschluss, dass gemeinsame Wahlvorschläge von Koalitionsfraktionen stets zulässig sein müssten, verletzt aber Bundesverfassungsrecht.
6. Der verfassungsrechtlich gebotene Spiegelbildlichkeitsgrundsatz schützt den Anspruch jedes Mitgliedes der Gemeindevertretung und jeder von den Mitgliedern gebildeten Fraktion auf gleichberechtigte Mitwirkung. 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. Sitzverschiebungen zu Gunsten einer Koalitionsmehrheit können deshalb nur durch dem Spiegelbildlichkeitsgrundsatz gleichrangige kollidierende verfassungsrechtliche Vorgaben gerechtfertigt werden.
  7. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Urteil vom 8. Dezember 2004 - 2 BvE 3/02 - BVerfGE 112, 118 <140>) lässt der gleichheitsgerechte Status von Abgeordneten und Fraktionen bei Vorliegen besonderer Gründe Differenzierungen zu. Die für die Teilnahme an der parlamentarischen Willensbildung im Bundestag geltenden Gleichheitsanforderungen werden durch das Verfassungsgebot der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments und durch den demokratischen Grundsatz der Mehrheitsentscheidung (Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG) begrenzt. Kollidieren der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und der Grundsatz, dass bei Sachentscheidungen die die Regierung tragende parlamentarische Mehrheit sich auch in verkleinerten Abbildungen des Bundestages durchsetzen können, so sind beide Grundsätze zu einem schonenden Ausgleich zu bringen. Dabei sind Abweichungen vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit in begrenztem Umfang zu rechtfertigen, wenn nur dadurch im verkleinerten Gremium (Ausschuss)
- Sachentscheidungen ermöglicht werden, die eine realistische Aussicht haben, mit dem Willen einer im Plenum bestehenden politischen „Regierungsmehrheit“ übereinzustimmen (BVerfG, Urteil vom 8. Dezember 2004 a.a.O. <140 f.>).
8. Ob der daraus abgeleitete verfassungsrechtliche Grundsatz einer stabilen parlamentarischen Mehrheitsbildung nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG unmittelbar und mit derselben Gewichtung auch für die Gemeindevertretung gilt, obwohl sie kein Parlament, sondern ein Organ der kommunalen Selbstverwaltung ist (vgl. Urteil vom 27. März 1992 - BVerwG 7 C 20.91 - BVerwGE 90, 104 <105> Buchholz 415.1 AllgKommR Nr. 117), und obwohl die kommunale Verwaltungsspitze wegen ihrer unmittelbaren Wahl durch die Stimmbürger keiner „parlamentarischen“ Mehrheit in der Gemeindevertretung bedarf, muss hier nicht abschließend entschieden werden. Denn auch wenn der Grundsatz stabiler parlamentarischer Mehrheitsbildung unmittelbar oder entsprechend anzuwenden wäre, könnte er die Zulassung gemeinsamer Wahlvorschläge für die Wahlen zur Besetzung der Ausschüsse der Beklagten nicht rechtfertigen.
  9. Die Zulassung gemeinsamer Wahlvorschläge von Fraktionen in der Gemeindevertretung eröffnet - wie der vorliegende Fall zeigt - die Möglichkeit, andere Fraktionen, die entsprechend dem Spiegelbildlichkeitsgrundsatz bei der Ausschussbesetzung berücksichtigt werden müssten, hiervon auszuschließen. Darin liegt eine Beeinträchtigung der im Grundsatz gleicher Repräsentation zum Ausdruck kommenden Erfolgswertgleichheit der kommunalen Wählerstimmen. Unerheblich ist dabei, ob solche Möglichkeiten im Einzelfall manipulativ genutzt werden oder ob das Verdrängen der anderen Fraktion sich als unbeabsichtigte Nebenfolge der Zulassung des gemeinsamen Wahlvorschlages ergibt.
  10. Die Zulassung gemeinsamer Wahlvorschläge von Koalitionsfraktionen zur Sicherung des „Mehrheitsprinzips“ ist nicht nach dem Grundsatz des schonendsten Ausgleiches widerstreitender verfassungsrechtlicher Positionen zu rechtfertigen, weil sie den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Spiegelbildlichkeit über das zur Realisierung des Mehrheitsprinzips erforderliche Maß hinaus einschränkt. Im Sinne optimaler praktischer Konkordanz darf jedes der beiden konkurrierenden Gebote durch das andere nur soweit eingeschränkt werden, wie

es zu dessen Verwirklichung im konkreten Fall erforderlich ist. Die Einschränkung muss also wechselseitig auf das zur Entfaltung des jeweils anderen Gebotes nötige Mindestmaß begrenzt werden, damit beide in größtmöglichem Umfang zur Geltung kommen können. Daran fehlt es hier. Die Zulassung gemeinsamer Wahlvorschläge von Koalitionsfraktionen setzt das Mehrheitsprinzip zu Lasten des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes uneingeschränkt durch, obwohl eine stabile Mehrheitsbildung hier auch durch andere, den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz weniger beeinträchtigende Maßnahmen zu erreichen wäre.

11. Dabei bedarf es zunächst keiner Berücksichtigung, dass auch bei Wahlen nach Wahlvorschlägen der einzelnen Fraktionen grundsätzlich denkbar ist, dass Mitglieder einer Fraktion Wahlvorschläge anderer Fraktionen wählen mit der Folge, dass sich die Fraktionsstärken im Plenum nicht in den Ausschüssen widerspiegeln. Der Senat hat dies bereits als mit einer Wahl naturgemäß einhergehende Unwägbarkeiten angesehen, die nicht davon entbinden, bei der Gestaltung des Wahlverfahrens die Grundentscheidung der Verfassung für die Prinzipien der Volkssouveränität und der Demokratie auch auf der Ebene der Gemeinden zu respektieren (vgl. Urteil vom 10. Dezember 2003 a.a.O. <310>). Insoweit ist es ausreichend, dass jede Fraktion aufgrund der einzelnen Wahlvorschläge die gleiche Chance hat, entsprechend ihrer Stärke im Plenum in die Ausschüsse gewählt zu werden.
12. Im vorliegenden Fall - und nur auf den jeweiligen Einzelfall bezogen kann der schonende Ausgleich im Wege der praktischen Konkordanz gefunden werden - wären, wenn nach den Listen der jeweiligen Fraktionen gewählt worden wäre und die Stadtverordneten ihre Stimmen entsprechend ihrer Fraktionszugehörigkeit abgegeben hätten, bei Anwendung des Hare-Niemeyer-Verfahrens jeweils zwei Sitze auf die Wahlvorschläge der CDU und der SPD entfallen. Wegen des fünften Sitzes hätte es einen Losentscheid zwischen den Wahlvorschlägen von Bündnis 90/Die Grünen und BLF geben müssen. Die FDP-Fraktion wäre bei der Verteilung der Ausschusssitze als schwächste Fraktion leer ausgegangen.
13. Wenn die aufgrund einer Koalitionsvereinbarung gebildete Mehrheit der Beklagten sich weder mit einer derartigen proporzgerechten Abbildung abfinden, noch auf die sonstigen vom Landeskommunalrecht vorgesehenen

Möglichkeiten, nämlich sich für die Besetzung der Ausschüsse auf einen einheitlichen Wahlvorschlag gemäß § 55 Abs. 2 HGO zu einigen oder anstelle der Wahl der Ausschussmitglieder die Ausschüsse nach dem Benennungsverfahren nach § 62 Abs. 2 HGO zu besetzen, zurückgreifen will, bliebe jedenfalls die Möglichkeit, die Zahl der Sitze in den Ausschüssen zu erhöhen und damit sowohl dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit als auch dem Mehrheitsprinzip zum Durchbruch zu verhelfen. Zwar liegt es grundsätzlich im Organisationsermessen der Beklagten, die Größe der Ausschüsse festzulegen. Eine nach proporzgerechter Verteilung zu kleine Fraktion hat auch keinen Anspruch darauf, dass die Zahl der Sitze in den Ausschüssen so erhöht wird, dass die kleine Fraktion ebenfalls einen Vertreter in den Ausschuss entsenden kann (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 - BVerfGE 120, 82 <121>). Das Organisationsermessen der Beklagten ist aber nicht völlig frei, sondern unterliegt der Bindung an den Zweck, der durch die Aufgabe der Ausschüsse bestimmt wird. Deshalb kann die Beklagte bei der Festlegung der Zahl der Mitglieder eines Ausschusses berücksichtigen, dass dem Ausschuss eine effektive Vorbereitung der Beratung und Beschlussfassung im Plenum möglich bleiben muss. Wenn aber, wie hier, durch eine moderate Erhöhung der Zahl der Mitglieder von fünf auf sieben bereits gesichert werden kann, dass sowohl der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz als auch das Mehrheitsprinzip bei der Besetzung der Ausschüsse gewahrt sind, wäre dies eine Möglichkeit des schonenden Ausgleiches zwischen beiden Prinzipien.

14. Es ist denkbar, dass bei einem größeren Plenum einer Stadtverordnetenversammlung und einer größeren Anzahl von Fraktionen und Gruppierungen andere Lösungen als die Vergrößerung der Zahl der Ausschussmitglieder erforderlich sein können, um beide Prinzipien zu einem schonenden Ausgleich zu bringen. Darauf kommt es aber hier nicht an. Ausreichend ist, dass im konkreten Fall für die Beklagte Möglichkeiten bestehen, beide Prinzipien zur Geltung zu bringen, ohne dass eines von beiden eingeschränkt werden muss. In einem solchen Fall ist die Zulassung von gemeinsamen Wahlvorschlägen für die Wahl zur Besetzung der Ausschüsse zur Sicherung des Mehrheitsprinzips zu Lasten des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes nicht erforderlich.