



## KOMMUNALINFO No. 13

Sehr geehrte Damen und Herren,

die aktuelle Ausgabe meiner **KOMMUNALINFO** steht im Zeichen aktueller Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts und des VGH Kassel zur Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung von Gemeindevertretung und Ausschüssen. Wegen der Tragweite dieser Urteile verweise ich auf meine Anmerkungen am Ende.

### BVERWG

#### SPIEGELBILDICHKEIT DER ZUSAMMENSETZUNG VON GEMEINDEVERTRETUNG UND AUSSCHÜSSEN GEFORDERT

1. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 80, 188 <222>) muss grundsätzlich jeder Ausschuss des Bundestags 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 Gemeinderäte in dieses Prinzip folgt, dass für Ratsausschüsse das Gleiche gilt. Auch diese dürfen nicht unabhängig von dem Stärkeverhältnis der Fraktionen besetzt werden, über das die Gemeindebürger bei der Wahl der Ratsmitglieder mitentschieden haben. Vielmehr müssen auch die Ausschüsse grundsätzlich als verkleinerte Abbilder des Plenums dessen Zusammensetzung und das darin wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegeln (vgl. Urteil vom 27.03.1992 – BVerwG 7 C 20.91 – BVerwGE 90, 104 <113>). Aus diesem Grund haben die einzelnen Fraktionen Anspruch auf Berücksichtigung bei der Ausschussbesetzung nach Maßgabe ihrer jeweiligen Mitgliederzahl (vgl. Beschluss vom 07.12.1992 – BVerwG 7 B 49.92 – Buchholz 11 Art. 28 GG Nr. 87). Hat eine Fraktion demnach einen Anspruch auf mehrere Sitze in einem Ausschuss, kann sie diese auch beanspruchen.
2. Der aus dem Prinzip der repräsentativen Demokratie folgende Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung von Ratsplenum und Ratsausschüssen gewinnt bei den so genannten beschließenden Ausschüssen, denen der Rat Angelegenheiten zur abschließenden Erledigung übertragen hat, erhöhte Bedeutung, weil sie in ihrem Aufgabenbereich die Repräsentationstätigkeit der Gesamtheit der vom Volk gewählten Ratsmitglieder insgesamt ersetzen (vgl. Urteil vom 27.03.1992 – BVerwG 7 C 20.91 – a.a.O. und Beschluss vom 07.12.1992 – BVerwG 7 B 49.92 – a.a.O.).
3. Wenn Ausschüsse nach gemeinsamen Wahlvorschlägen verschiedener Fraktionen ein bloßes Spiegelbild der Mehrheitsverhältnisse im Rat sind, widerspricht dies dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes. So gebildete Zählgemeinschaften wurden als solche weder vom Volk gewählt noch verfolgen sie über die Ausschusswahlen hinausgehende gemeinsame Ziele. Grund des Zusammenschlusses ist allein die Gewinnung zusätzlicher Ausschusssitze.
4. Ein erst nach der Kommunalwahl vereinbartes „ad hoc-Bündnis zum Zweck der besseren Reststimmenverwertung“, das sich nur zur Gewinnung eines mathematischen Vorteils bei dem anschließenden Verteilungsverfahren gebildet hat, darf nicht Grundlage der Sitzverteilung in den Ausschüssen sein. Vielmehr müssen in diesen die vom Volk gewählten Vertreter entsprechend ihres politischen Stärkeverhältnisses nach Fraktionen oder Gruppen repräsentiert werden. Eine Zählgemeinschaft seitens der Mehrheit darf die Zusammensetzung der Ausschüsse nicht zu Lasten einer Minderheit ändern. Ansonsten wird der Minderheitenschutz missachtet.
5. Die gleichen Überlegungen liegen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Unzulässigkeit von Listenverbindungen unterschiedlicher Parteien bei Bundestagswahlen zugrunde (BVerfGE 82, 322). Danach führt jede



derartige Listenverbindung zu einem Verstoß gegen die Chancengleichheit – und damit zu einem Verstoß gegen das Grundgesetz –, weil sie den Erfolg von Wählerstimmen ungleich gewichtet, ohne dass dafür ein zwingender sachlicher Grund angeführt werden kann (BVerfGE 82, 322 <345>). Dabei versteht das Bundesverfassungsgericht unter einer Listenverbindung eine bloße Zählgemeinschaft, die zur Gewinnung eines rechnerischen Vorteils gebildet wurde, ohne dass eine verfestigte Form des Zusammenwirkens vorliegt (BVerfGE 82, 322 <346>). Nichts anderes kann gelten für einen gemeinsamen Wahlvorschlag von Fraktionen, der ohne verfestigte Form des Zusammenwirkens allein zur Erlangung eines Vorteils bei einer Ausschussbesetzung eingereicht wird.

6. Bei Wahlen ist es zwar denkbar, dass Mitglieder einer Fraktion Kandidaten anderer Fraktionen wählen mit der Folge, dass sich die Fraktionsstärken im Plenum nicht in den Ausschüssen widerspiegeln. Diese mit einer Wahl naturgemäß einhergehenden Unwägbarkeiten entbinden aber nicht davon, 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.

BVerwG, Urteil vom 10.12.2003 – 8 C 18/03 –, noch unveröffentlicht

#### **VGH KASSEL**

##### **ZUR ANPASSUNG DER AUSSCHUSSZUSAMMENSETZUNG AN GEÄNDERTES STÄRKEVERHÄLTNIS DER FRAKTIONEN**

1. Fraktionen haben auf der Rechtsgrundlage des § 62 Abs. 2 S. 5 HGO einen Anspruch auf Anpassung der Ausschusszusammensetzung an das geänderte Stärkeverhältnis der Fraktionen. Dem geänderten Stärkeverhältnis ist in sämtlichen Ausschüssen, deren Zusammensetzung dadurch betroffen ist, Rechnung zu tragen. Für eine Beschränkung der Anpassung auf Ausschüsse, in denen durch den Fraktionsaus- oder -übertritt eines Mitgliedes gerade dieses Ausschusses die „Ist-Besetzung“ betroffen ist, gibt es nach dem Gesetzeszweck keine Rechtfertigung.
2. Dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht gilt, falls die Ausschussmitglieder von der Gemeindevertretung gewählt worden sind, liegt da-

ran, dass hier die Ausschusszusammensetzung eben nicht durch das Stärkeverhältnis der Fraktionen, sondern durch Wahl bestimmt wird. Bei den im Benennungsverfahren nach § 62 Abs. 2 HGO zu bildenden Ausschüssen ist dagegen unmittelbar Anknüpfungspunkt das Stärkeverhältnis der Fraktionen. Die Anpassung an eine Änderung des Stärkeverhältnisses, wie sie § 62 Abs. 2 S. 5 HGO vorsieht, kann es folgerichtig auch nur bei diesen Ausschüssen geben.

3. Bei der Berücksichtigung eines nachträglich geänderten Stärkeverhältnisses geht es nicht um die Auflösung oder Neubildung, sondern lediglich um die Anpassung von Ausschüssen, die als solche bestehen bleiben.
4. Die Anpassung erfolgt von Amts wegen in der Weise, dass der Vorsitzende der Gemeindevertretung die Veränderung der Stärkeverhältnisse prüft und sodann die erforderlichen Schritte einleitet: Zunächst stellt er auf der Grundlage einer Kontrollberechnung fest, wie sich das Verhältnis der Ausschusssitze verändert hat. Ist nach deren Ergebnis eine Auslosung zwischen zwei Fraktionen um einen zu besetzenden Ausschusssitz erforderlich, so wird das Losverfahren durchgeführt. Der nächste Schritt besteht darin, dass der Vorsitzende der Gemeindevertretung die von einer Änderung der Zahl der ihnen zustehenden Ausschusssitze betroffenen Fraktionen zu einer die ursprüngliche Benennung „korrigierenden“ Benennung ihrer Ausschussmitglieder auffordert. Im Falle der Verringerung der Ausschusssitze ist als „Benennung“ insoweit die Bezeichnung des Ausschussmitgliedes ausreichend, welches ausscheiden soll. Als letzter Umsetzungsschritt folgt die schriftliche Bekanntgabe der geänderten Zusammensetzung der Ausschüsse durch den Vorsitzenden der Gemeindevertretung.
5. Die für die Anpassung erforderliche Benennung ist – anders als eine Abberufung von Ausschussmitgliedern nach § 62 Abs. 2 S. 4 HGO – nicht in das Belieben der Fraktion gestellt, sondern hierzu besteht eine rechtliche Verpflichtung. Selbstverständlich kann der Vorsitzende der Gemeindevertretung der betreffenden Fraktion eine Frist setzen, in der die anpassende Benennung vorzunehmen ist. Da naturgemäß ein Interesse daran besteht, die Arbeitsfähigkeit der Ausschüsse durch eine ordnungsgemäße Besetzung möglichst bald wieder herzustellen, wird die Frist relativ kurz bemessen werden dürfen. Sie könnte z. B. eine Woche betragen.

VGH Kassel, Urt. vom 07.07.2003 - 8 UE 3075/02 -, veröffentlicht in HSGZ 2003, 308 und in NVwZ-RR 2004, 203

**AUSWIRKUNGEN DER URTEILE:  
EINIGE FRAGEN GEKLÄRT,  
WICHTIGE NEUE AUFGEWORFEN**

1. Das BVerwG hat zwar zur Ausschussbesetzung in Nordrhein-Westfalen entschieden. Sein Urteil ist aber auf hessisches Recht anzuwenden, weil auch hier bisher gemeinsame Wahlvorschläge für zulässig erachtet wurden. Diese ermöglichen es, das exakte Verhältnis der Fraktionsstärken zu überwinden und den aus dem gemeinsamen Wahlvorschlag resultierenden Vorteil bei der Sitzverteilung in die Ausschüsse und in den ehrenamtlichen Gemeindevorstand zu übertragen. Das BVerwG sieht hierin einen Verstoß gegen das Demokratieprinzip und gegen das Gebot des Minderheitenschutzes: Die mittels eines gemeinsamen Wahlvorschlages gebildete Zählgemeinschaft sei als solche weder vom Volk gewählt noch verfolge sie über die Gewinnung zusätzlicher Sitze bei den Ausschusswahlen hinausgehende gemeinsame Ziele.

In der Entscheidung des BVerwG liegt enormer Sprengstoff, insbesondere im Hinblick auf die Wahlen der ehrenamtlichen Mitglieder der Gemeindevorstände und der Ausschussmitglieder nach der Kommunalwahl 2006.

- Geklärt ist zunächst, dass die so genannten beschließenden Ausschüsse, also die Ausschüsse, welchen die Gemeindevertretung Angelegenheiten zur endgültigen Beschlussfassung übertragen hat, in ihrer Zusammensetzung die Zusammensetzung der Gemeindevertretung spiegelbildlich wiedergeben müssen. Sofern sie im Benennungsverfahren nach § 62 Abs. 2 HGO gebildet wurden, ist das grundsätzlich gewährleistet. Werden die Mitglieder beschließender Ausschüsse gewählt, sind gemeinsame Wahlvorschläge mehrerer Fraktionen nicht zulässig, weil diese den Trägern des gemeinsamen Wahlvorschlages Vorteile bei der Sitzverteilung verschaffen, was zu einer Verzerrung der Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen führt.
- Das Urteil lässt nicht eindeutig erkennen, ob das BVerwG den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit auf sämtliche Ausschüsse anwenden will, unabhängig davon, ob sie an Stelle der Gemeindevertretung abschließend ent-

scheiden oder lediglich deren Beschlüsse vorbereiten. Im letzten Fall könnte dies zu kuriosen Ergebnissen führen, wenn die Mehrheit im spiegelbildlich besetzten Ausschuss nicht mit der Mehrheit in der Gemeindevertretung identisch ist: Dann wird selten die Chance bestehen, dass Beschlussvorschläge des so zusammengesetzten Ausschusses eine Mehrheit in der Gemeindevertretung finden. Das würde die eigentliche Aufgabe der Ausschüsse, nämlich die Beschlüsse der Gemeindevertretung vorzubereiten, ad absurdum führen.

- Das BVerwG fordert schließlich, dass ein erst nach der Kommunalwahl vereinbartes „ad hoc-Bündnis zum Zweck der besseren Reststimmeverwertung“ nicht Grundlage der Sitzverteilung in den Ausschüssen sein dürfe. Das wirft folgende vom Gericht nicht beantwortete Fragen auf: Was gilt, wenn Parteien bereits vor der Kommunalwahl öffentlich eine Koalitionsaussage treffen? Dürften beim Zustandekommen der so angekündigten Koalition nach der Wahl die Koalitionsfraktionen dann einen gemeinsamen Wahlvorschlag für die Ausschüsse (und für den Gemeindevorstand) vorlegen und den hierdurch erlangten Vorteil bei der Sitzverteilung beanspruchen? Diese gewissermaßen öffentlich angekündigt gewesene Zählgemeinschaft wurde doch wohl vom Volk gewählt und sie verfolgt auch über die Ausschusswahlen hinausgehende gemeinsame politische Ziele!
2. Der VGH Kassel hat zunächst in erfreulicher Klarheit deutlich gemacht, dass bei einer Änderung des Stärkeverhältnisses der Fraktionen sämtliche im Benennungsverfahren gebildeten Ausschüsse, deren Zusammensetzung dadurch betroffen ist, anzupassen sind. Insofern erweckt das Urteil den Eindruck, der VGH habe muster-gültig das später ergangene Urteil des BVerwG vorweg genommen. Ferner hat der VGH detailliert dargelegt, wie die Anpassung der Ausschusszusammensetzung abzuwickeln sei. Das dürfte künftig zu größerer Rechtssicherheit beitragen.
- Fragen ergeben sich besonders daraus, dass das BVerwG die Bedeutung des Stärkeverhältnisses der Fraktionen herausgestrichen hat, in dem diese aus der Kommunalwahl hervorgegangen sind. Das Gericht hat die Forderung nach der Spiegelbildlichkeit

der Zusammensetzung von Gemeindevertretung und Ausschüssen gerade an dieses aus der Wahl hervorgegangene Stärkeverhältnis geknüpft, welches den Wählerwillen repräsentiere. Deshalb regen sich Zweifel, ob denn eine Änderung dieses aus der Kommunalwahl hervorgegangenen anfänglichen Stärkeverhältnisses der Fraktionen in Folge von Aus- oder Übertritten dazu berechnigte, mit § 62 Abs. 2 Satz 5 HGO die nachträgliche Anpassung des Fraktionsprozesses in den Ausschüssen zu erzwingen. Immerhin würde es dem im Wahlergebnis ausgedrückten Wählerwillen eher entsprechen, wenn der anfängliche Fraktionsprozess in den Ausschüssen trotz Aus- oder Übertritten beibehalten würde. Den betroffenen Fraktionen bliebe es dann überlassen, von ihrem Recht auf Abberufung aus- oder übergetretener ehemaliger Fraktionsmitglieder aus den Ausschüssen Gebrauch zu machen, denen diese angehören.

- Auch wenn die gesetzliche Pflicht zur Anpassung der Ausschussszusammensetzung an ein geändertes Stärkeverhältnis der Fraktionen mit dem Demokratieprinzip vereinbar sein sollte, ergibt sich eine weitere vom VGH nicht beantwortete Frage: Besitzen die Vorsitzenden der Ausschüsse und ihre Stellvertreter nach der Anpassung noch das Vertrauen der Ausschussmehrheit, sofern sie nicht im Zuge der Anpassung die Mitgliedschaft im Ausschuss sogar verloren haben? Wie kann sich ein Ausschuss seines von der veränderten Mehrheit nicht mehr getragenen Vorsitzenden entledigen? Die Rechtsgrundlage für eine Abwahl fehlt nämlich, weil § 62 Abs. 5 HGO die sinngemäße Anwendung

des die Abwahl des Vorsitzenden der Gemeindevertretung regelnden § 57 Abs. 2 HGO auf Ausschüsse nicht vorsieht. Dieses Problem hätte sich bei der von mir für richtig gehaltenen, vom VGH aber abgelehnten Neubildung der Ausschüsse nach einer Änderung des Stärkeverhältnisses der Fraktionen gar nicht erst gestellt. Mit der Neubildung geht nämlich zwangsläufig auch die Wahl eines neuen Vorsitzenden und neuer Stellvertreter einher.

3. Beide Urteile haben gegenwärtig in der Regel keine Auswirkungen auf bestehende Ausschüsse, auch wenn diese aus der Sicht von BVerwG und/oder VGH rechtswidrig gebildet wurden: Die Fristen werden abgelaufen sein, welche über Widerspruch oder Einspruch eine Wahlprüfung oder die Prüfung des Benennungsverfahrens ermöglichen. Nach Fristablauf ist gemäß allgemeiner Meinung selbst eine rechtswidrige Besetzung von Ausschüssen hinzunehmen. In der Praxis auswirken können sich die Urteile deswegen vorläufig nur dann, wenn in der laufenden Wahlzeit – aus welchem Grund auch immer – im Einzelfall Ausschüsse neu zu wählen oder im Benennungsverfahren neu zu besetzen oder anzupassen sind. Es ist jedoch absehbar, dass sich bei der Neubildung der Ausschüsse und bei den Wahlen zum ehrenamtlichen Teil der Gemeindevorstände nach der Kommunalwahl 2006 die aufgeworfenen Fragen – und weitere, die heute noch nicht erkannt sind – in jeder Gemeinde sehr konkret stellen werden. Erhebliche Rechtsunsicherheit und Auseinandersetzungen um die Rechtmäßigkeit der Ausschussbesetzung sowie der Gemeindevorstandswahlen werden die bedauerlichen Folgen sein.

*Liederbach a. Ts., den 24. März 2004*

*Mit freundlichen Grüßen*

*Ihr*

*Friedhelm FOERSTEMANN, Rechtsanwalt  
und Fachanwalt für Verwaltungsrecht*