



## KOMMUNALINFO No. 22

### Bundesverwaltungsgericht: Gemeinsame Wahlvorschage zur Wahl der ehrenamtlichen Beigeordneten zulässig

Sehr geehrte Damen und Herren,

drei Monate nach der mündlichen Verhandlung in Leipzig liegen die schriftlichen Entscheidungsgründe zu dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts über die Zulässigkeit gemeinsamer Wahlvorschage zur Wahl der ehrenamtlichen Beigeordneten in die hessischen Gemeindevorstände vor.

Das Gericht betont in den Leitsätzen zu seinem Urteil, dass ein gemeinsamer Wahlvorschlag mehrerer Fraktionen der Gemeindevertretung zur Wahl der ehrenamtlichen Beigeordneten zulässig sei. Weiter sei eine kommunalrechtliche "Mehrheitsklausel", wonach einem Wahlvorschlag, welcher die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhalten hat, vorab ein Sitz im ehrenamtlichen Teil des Gemeindevorstands zugeteilt wird, mit dem Grundgesetz vereinbar.

Das Gericht begründet sein Urteil im Wesentlichen damit, der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz gelte nur für die Besetzung der aus der Gemeindevertretung abgeleiteten Gremien, die an der Erfüllung der dieser zugewiesenen Aufgaben als Vertretung des Gemeindevolkes mitwirken, wie dies bei den Ausschüssen der Fall sei. Dagegen erstreckte sich der Anwendungsbereich des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes nicht auf die Bildung des Gemeindevorstands, weil dieser kein Vertretungsorgan, sondern das eigenständige gemeindliche Verwaltungsorgan sei. In Hessen bestehe keine gesetzliche Regelung, wonach sich das kommunale Verwaltungsorgan Gemeindevorstand nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen zusammensetzen müsse. Das Grundgesetz "verhalte" sich zur Frage der Zusammensetzung der Verwaltungsorgane der Gemeinden im Verhältnis zur Stärke der Fraktionen in der Gemeindevertretung nicht. Aus dem Verfassungsgebot, wonach die verfassungsmäßige Ordnung auch in den Gemeinden den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen müsse, lasse sich nicht ableiten, dass bei der Wahl der ehrenamtlichen Beigeordneten ausschließlich Wahlvorschage von einzelnen Mitgliedern oder von einzelnen Fraktionen der Gemeindevertretung gemacht und eingereicht werden dürften. Auch wenn der Gemeindevorstand nicht strikt proportional nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen zusammengesetzt sei, fehle diesem nicht die unabdingbare demokratische Legitimation, die sich auf die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde zurückführen lasse. Die Gemeindevertretung als Repräsentationsorgan aller Gemeindebrgerinnen und -bürger sei es, die dem Gemeindevorstand mit seiner Wahl die erforderliche demokratische Legitimation verschaffe.

Die wesentlichen Entscheidungsgründe sind nachfolgend - nur minimal gekürzt - wiedergegeben.

Liederbach a. Ts., Juli 2010

Mit freundlichen Gren

Ihr

Friedhelm FOERSTEMANN. Rechtsanwalt  
und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

PS. Unsere Website hat seit Juni im doppelten Sinn der Worte ein neues Gesicht! Schauen Sie selbst:  
[www.foerstemann-laun.de](http://www.foerstemann-laun.de).



**BVERWG****ZUM SPIEGELBILDLICKEITSPRINZIP UND ZUR ZULÄSSIGKEIT GEMEINSAMER WAHLVORSCHLÄGE BEI DER WAHL DER EHRENAMTLICHEN BEIGEORDNETEN DURCH HESSISCHE GEMEINDEVERTRETUNGEN**

1. Der Verwaltungsgerichtshof hat die einschlägigen Vorschriften des hessischen Landesrechts dahin ausgelegt, dass bei der Wahl der ehrenamtlichen Mitglieder des Gemeindevorstands gemäß § 55 Abs. 4 HGO mehrere Fraktionen, die sich durch einen Koalitionsvertrag zur Zusammenarbeit verpflichtet haben, einen gemeinsamen Wahlvorschlag einreichen dürfen mit der Folge, dass eine andere Fraktion im ehrenamtlichen Teil des Gemeindevorstands weniger Sitze erhalten kann als dies der Fall wäre, wenn jede Fraktion einen eigenen Vorschlag vorlegen würde. Die Vorschrift des § 22 Abs. 4 KWG ("Mehrheitsklausel"), die eine Vorabzuteilung eines zu vergebenden Sitzes vorsehe, sei auch auf gemeinsame Wahlvorschläge anzuwenden. Damit sei nicht zu beanstanden, dass der umstrittene gemeinsame Wahlvorschlag vorab einen zusätzlichen Sitz erhielt und beide Fraktionen dadurch (statt auf 7) auf 8 von 14 Sitzen im ehrenamtlichen Teil des Gemeindevorstands kamen.
2. Diese Auslegung der vorgenannten landesrechtlichen Bestimmungen durch den Verwaltungsgerichtshof, die auch im Fachschrifttum geteilt wird, ist im Ergebnis mit Bundesrecht vereinbar. Dies gilt sowohl für die Zulassung gemeinsamer Wahlvorschläge für die Wahl der ehrenamtlichen Mitglieder des Gemeindevorstands auf der Grundlage von § 55 Abs. 3 HGO als auch für die Anwendung der Mehrheitsregel des § 55 Abs. 4 HGO i.V.m. § 22 Abs. 4 und 3 KWG.
3. Die Zulassung gemeinsamer Wahlvorschläge für die Wahl der ehrenamtlichen Mitglieder des Gemeindevorstands verletzt nicht den aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG abgeleiteten "Spiegelbildlichkeitsgrundsatz". Dieser gilt nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG nur für die Besetzung der aus der Gemeindevertretung abgeleiteten Gremien (vgl. zum Parlamentsrecht BVerfG, Urteil vom 8. Dezember 2004 - 2 BvE 3/02 - BVerfGE 112, 118 <146>), die an der Erfüllung der dem Plenum zugewiesenen Aufgaben als Vertretung des (Gemeinde-) Volkes mitwirken. Dagegen erstreckt sich der Anwendungsbereich des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes nicht auf die Bildung des Gemeindevorstands, der kein Vertretungs-, sondern ein Verwaltungsorgan ist.
4. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG schreibt allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahlen nur für die Bildung der Volksvertretung in den Ländern, Kreisen und Gemeinden vor. Im Übrigen muss die verfassungsmäßige Ordnung der Länder, zu der auch die Kommunalverfassung gehört, nach Art. 28

Abs. 1 Satz 1 GG den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats entsprechen. Danach sind die Wahlrechtsgrundsätze (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG), aus denen sich die Gleichheit der kommunalen Mandatsträger und der daraus abzuleitende Spiegelbildlichkeitsgrundsatz ergeben, verfassungsrechtlich zwingend nur für die Wahl zu den kommunalen Vertretungsorganen vorgeschrieben und auf die Bildung ihrer Teil- und Hilfsorgane zu übertragen, die an der Vertretungsfunktion teilhaben. Im Bereich der Verwaltungsorgane eröffnet Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG dem Kommunalgesetzgeber dagegen einen durch das Demokratiegebot begrenzten Gestaltungsspielraum. Für die Wahl der ehrenamtlichen Mitglieder des Magistrats als des Verwaltungsorgans der Gemeinde lässt er die Besetzung aufgrund gemeinsamer Wahlvorschläge zu.

5. Nach der vom Verwaltungsgerichtshof vorgenommenen Auslegung der einschlägigen Vorschriften des Landesrechts ist in Hessen der Gemeindevorstand gemäß § 66 Abs. 1 Satz 1 HGO die "Verwaltungsbehörde der Gemeinde". Er besorgt nach den Beschlüssen der Gemeindevertretung im Rahmen der bereitgestellten Mittel die laufende Verwaltung der Gemeinde (§ 9 Abs. 2 Satz 1, § 66 Abs. 1 Satz 2 HGO). Ihm gehören gemäß § 65 Abs. 1 HGO der/die gemäß § 39 Abs. 1 und 3 HGO unmittelbar von den Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl für die Dauer von sechs Jahren gewählte (Ober-) Bürgermeister/in als Vorsitzende/r sowie die gemäß § 39a Abs. 1 HGO von der Gemeindevertretung gewählten hauptamtlichen und ehrenamtlichen Beigeordneten (§ 44 Abs. 2 HGO) an. Deren Zahl ist in der Hauptsatzung der Gemeinde festgelegt, wobei die Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten die der ehrenamtlichen nicht übersteigen darf (§ 44 Abs. 2 Satz 4 HGO). Die Wahl der hauptamtlichen Beigeordneten durch die Gemeindevertretung erfolgt für die Dauer von sechs Jahren (§ 39a Abs. 2 Satz 1 HGO), und zwar gemäß § 55 Abs. 1 Satz 1 HGO für jede zu besetzende Stelle in einem besonderen Wahlgang nach Stimmenmehrheit. Die so in einer personenbezogenen Mehrheitswahl und für eine persönliche Amtszeit von sechs Jahren gewählten hauptamtlichen Magistratsmitglieder sind Dezernenten der Verwaltung und damit Teil der "Exekutive", die von dem/der (Ober-) Bürgermeister/in nach Maßgabe des § 70 Abs. 1 HGO geleitet wird. Demgegenüber werden die ehrenamtlichen Magistratsmitglieder gemäß § 39a Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 55 Abs. 1 Satz 1 und 2 HGO von der Gemeindevertretung in einem Wahlgang nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt, und zwar für die jeweilige Wahlzeit der Gemeindevertretung, also jedes Mal neu nach einer Kommunalwahl durch die neu konstituierte Gemeindevertretung für die Dauer ihrer Wahlperiode.

6. Danach werden die Mitglieder des Gemeindevorstands - mit Ausnahme des/der (Ober-) Bürgermeisters/in - zwar, ebenso wie die Mitglieder der Ausschüsse der Gemeindevertretung, von der Gemeindevertretung gewählt. Sie gehören jedoch einem gegenüber der Gemeindevertretung eigenständigen Organ der Gemeinde an. Der Gemeindevorstand ist nach der maßgeblichen gesetzlichen Regelung ein Verwaltungsorgan, nicht aber eine vom Gemeindevolk gewählte Volksvertretung und - anders als ein Ausschuss der Gemeindevertretung - auch kein Teil der Gemeindevertretung. Als eigenständiges Kommunalorgan hat er gegenüber der Gemeindevertretung eigene Aufgaben und Zuständigkeiten. Seine Mitglieder haben - verglichen mit den Mitgliedern der Gemeindevertretung und ihrer Ausschüsse - auch einen anderen rechtlichen Status. Die ehrenamtlichen Mitglieder des Magistrats, deren Amtszeit erst mit der Aushändigung einer Urkunde über die Berufung in ihr Amt oder mit dem in der Urkunde genannten späteren Zeitpunkt beginnt (§ 46 Abs. 2 HGO), sind kommunale Ehrenbeamte. Nach § 65 Abs. 2 Satz 1 HGO dürfen sie nicht gleichzeitig Mitglieder der Gemeindevertretung sein.
7. Nach den vom Verwaltungsgerichtshof getroffenen Feststellungen besteht in Hessen keine gesetzliche Regelung, wonach sich das kommunale Verwaltungsorgan Gemeindevorstand nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen zusammensetzen hätte. Das Grundgesetz verhält sich zur Frage der Zusammensetzung der Verwaltungsorgane der Gemeinden im Verhältnis zur Stärke der Fraktionen in der Gemeindevertretung nicht. Es normiert in Art. 20 Abs. 1 GG "lediglich", dass die Bundesrepublik Deutschland ein "demokratischer und sozialer Bundesstaat" ist, in dem gemäß Art. 20 Abs. 2 GG alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Darüber hinaus gebietet Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern - und damit auch in den Gemeinden - den "Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes" entsprechen muss.
8. Es lässt sich weder aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG noch aus Art. 20 Abs. 1 und 2 GG ableiten, dass für die im Wege einer Verhältniswahl vorzunehmende Wahl der ehrenamtlichen Mitglieder des Verwaltungssorgans Gemeindevorstand ausschließlich Wahlvorschläge von einzelnen Mitgliedern oder von einzelnen Fraktionen der Gemeindevertretung gemacht und eingereicht werden dürfen.
9. Für den hauptamtlichen Teil des Verwaltungssorgans Gemeindevorstand, also für die hauptamtlichen Beigeordneten, deren Wahl gemäß § 55 Abs. 1 Satz 1 HGO jeweils in einem für jede zu besetzenden Stelle besonderen Wahlgang nach Stimmenmehrheit erfolgt, kann es ohnehin - ebenso wie bei der Wahl des/der (Ober-) Bürgermeisters/in - keine Anwendung des "Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit" geben. Anderenfalls müsste man postulieren, dass die Stellen der hauptamtlichen Beigeordneten (und des Bürgermeisters/Oberbürgermeisters) von Verfassungen wegen nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen der Gemeindevertretung vergeben werden müssten. Dafür fehlt es im Grundgesetz an jedem Anhaltspunkt, so dass die Wahl der (hauptamtlichen) Beigeordneten - in den vom Grundgesetz im Übrigen gezogenen Grenzen - allein nach Maßgabe der jeweiligen landesrechtlichen Regelung zu treffen ist.
10. Auch dann, wenn das kommunale Verwaltungsorgan Gemeindevorstand nicht strikt proportional nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen der Gemeindevertretung zusammengesetzt ist, fehlt diesem nicht die nach Art. 20 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG unabdingbare demokratische Legitimation, die sich auf die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde als dem Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, zurückführen lässt (vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1974 - 2 BvK 1/73 - BVerfGE 38, 258 <271>). Das Gemeindevolk begründet seinen Willen durch die Wahl der Gemeindevertreter und handelt (abgesehen von Bürgerbegehren, Bürgerentscheiden etc.) durch seine gewählten Vertreter in der Gemeinde. Auch wenn eine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Gemeindevorstands - mit Ausnahme des/der (Ober-) Bürgermeisters/in - in Hessen nicht vorgesehen ist, verschafft die aus einer allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl hervorgegangene Gemeindevertretung als Repräsentationsorgan aller Gemeindebürgerinnen und -bürger dem Gemeindevorstand die erforderliche demokratische Legitimation, und zwar durch einen Akt, der ihr in ihrer Gesamtheit zugerechnet werden kann (vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1974 a.a.O.). Dies gilt für die Wahl aller Mitglieder des Gemeindevorstands, d.h. die ehrenamtlichen wie die hauptamtlichen Beigeordneten, in gleicher Weise (BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1974 a.a.O.). Der Gemeindevertretung darf in ihrer Gesamtheit als dem Organ, das in der Gemeinde den Volkswillen repräsentiert, die Entscheidung über die personelle Besetzung des Gemeindevorstands, der ebenfalls einer demokratischen Legitimation bedarf, nicht entzogen werden. Das wäre etwa dann der Fall, wenn im Wahlgremium keine Abstimmung über Vorschläge stattfindet, sondern stattdessen lediglich auf Benennungsrechte der Fraktionen im Verhältnis ihrer Stärke abgestellt wird (BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1974 a.a.O. S. 272).
11. Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen ist bei der von den Klägern angefochtenen Wahl der ehrenamtlichen Beigeordneten genügt worden. Denn die Mitglieder der Beklagten in ihrer Gesamtheit ha-

- ben nach den vom Berufungsgericht getroffenen Feststellungen gemäß § 55 Abs. 3 Satz 1 HGO aufgrund von Wahlvorschlägen aus der Mitte der Gemeindevertretung abgestimmt und ihre Wahl getroffen. Die Gemeindevertretung in ihrer Gesamtheit hat insofern mit dem Wahlakt den von ihr gewählten Mitgliedern des Gemeindevorstands die erforderliche demokratische Legitimation verschafft.
12. Die vom Verwaltungsgerichtshof vorgenommene Auslegung und Anwendung der entscheidungserheblichen Regelungen des hessischen Landesrechts verstoßen auch nicht gegen das Prinzip der Chancengleichheit. Denn alle Mitglieder und alle Fraktionen der Gemeindevertretung haben in gleicher Weise gemäß § 55 Abs. 3 HGO das Recht, "aus der Mitte der Gemeindevertretung" Vorschläge für die Wahl der ehrenamtlichen Mitglieder des Magistrats zu unterbreiten. "Aus der Mitte" der Gemeindevertretung kommt ein Wahlvorschlag ersichtlich auch dann, wenn er von mehreren Fraktionen oder von mehreren Gemeindevertretern aus verschiedenen Fraktionen vorgelegt wird. Alle Mitglieder der Gemeindevertretung können sich gleichermaßen an der Aufstellung gemeinsamer Wahlvorschläge beteiligen und entscheiden, ob und gegebenenfalls bei welchen anderen Mitgliedern und/oder Fraktionen sie sich um eine Zusammenarbeit bemühen wollen oder nicht. Diese Kooperation kann in einer Koalitionsvereinbarung formalisiert werden und auch die Verabredung zur Einreichung eines gemeinsamen Wahlvorschlages für die Wahl der haupt- und/oder der ehrenamtlichen Mitglieder des Gemeindevorstands umfassen.
13. Die Zulassung gemeinsamer Wahlvorschläge von Fraktionen in der Gemeindevertretung für die Wahl des Gemeindevorstands eröffnet zwar die Möglichkeit, andere Fraktionen, die im Falle einer alleinigen Zulassung (nur) von Wahlvorschlägen von Einzel-Fraktionen bei der Besetzung der Sitze im ehrenamtlichen Teil des Magistrats - abhängig vom Wahlergebnis - berücksichtigt würden oder (im Falle eines Losentscheids) unter Umständen berücksichtigt werden könnten, hiervon im Ergebnis auszuschließen. Das gilt unabhängig davon, 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.
14. Die Chancengleichheit der Wahl und der Mandatsausübung ist davon jedoch nicht betroffen. Die Gleichheit des Wahlvorschlagsrechts und die Stimmengleichheit sind gewahrt. Abweichungen gegenüber dem im Plenum bestehenden Proporz der Fraktionen stellen sich nicht als Verzerrungen der Mandatsgleichheit dar, weil die Tätigkeit im Verwaltungsorgan des Gemeindevorstands nicht mehr der Mandatsausübung, sondern der Verwaltungstätigkeit zuzurechnen ist. Kein Mitglied und keine Fraktion einer Gemeindevertretung hat von Verfassungs wegen einen Anspruch darauf, bewirken zu können, dass das kommunale Verwaltungsorgan Gemeindevorstand genau entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen in der Gemeindevertretung zusammengesetzt ist, also jede Fraktion genau eine diesem - auf die Gemeindevertretung bezogenen Stärkeverhältnis - entsprechende Zahl von Sitzen erhält.
15. Es verstößt auch nicht gegen Bundesrecht, dass dem gemeinsamen Wahlvorschlag auf der Grundlage von § 55 Abs. 4 HGO i.V.m. § 22 Abs. 4 KWG ("Mehrheitsklausel") vorab ein Sitz im ehrenamtlichen Teil des Magistrats zugeteilt worden ist. Das Berufungsgericht hat die Anwendbarkeit dieser Mehrheitsklausel auf die Wahl der ehrenamtlichen Magistratsmitglieder durch die Stadtverordnetenversammlung für zulässig erachtet. Dagegen bestehen weder im Hinblick auf Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 20 Abs. 1 und 2 GG noch hinsichtlich Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken.
16. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach die von der Vorschrift erfassten Wahlen in den Ländern, Kreisen und Gemeinden allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim sein müssen, bezieht sich, wie oben in anderem Zusammenhang dargelegt, lediglich auf die Wahl der Volksvertretung (Landtag/Gemeindevertretung), nicht aber auf die Wahl oder Bestellung der Mitglieder der Verwaltungsorgane der Gemeinden.
17. Auch der Vorschrift des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, wonach die verfassungsmäßige Ordnung in den Bundesländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen muss, lässt sich nicht entnehmen, dass es in den Bundesländern für die in den Gemeinden durchzuführenden Wahlen der ehrenamtlichen Mitglieder des Verwaltungsorganes Gemeindevorstand keine Regelungen geben darf, die sicherstellen, dass einem Wahlvorschlag, der die Mehrheit der abgegebenen Stimmen der wählenden Mitglieder der Gemeindevertretung erhalten hat, auf der Grundlage von § 55 Abs. 4 HGO i.V.m. § 22 Abs. 4 KWG ("Mehrheitsklausel") vorab ein Sitz im ehrenamtlichen Teil des Magistrats zugeteilt wird, damit ein solcher Wahlvorschlag auch die Mehrheit der zu verteilenden Sitze erhält. Der demokratische Charakter der Wahl der Mitglieder des Gemeindevorstands wird dadurch nicht infrage gestellt. Es ist Sache des jeweiligen Landesgesetzgebers, in welcher Weise er insoweit die in seinem Bundesland geltende Kommunalverfassung ausgestaltet. Es steht ihm frei, eine "Mehrheitsregel" wie in § 55 Abs. 4 HGO i.V.m. § 22 Abs. 4 KWG zu schaffen oder davon Abstand zu nehmen.