



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen WD 5/52-1509

Datum: 2. Juli 2004

## Zulässigkeit von Zählgemeinschaften gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 Gemeindeordnung

### A. Auftrag

Die Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN hat gebeten, die Zulässigkeit der Einreichung gemeinsamer Wahlvorschläge für die Wahl der Ausschussmitglieder nach § 45 Abs. 1 Satz 2 der Gemeindeordnung einer verfassungsrechtlichen Prüfung zu unterziehen. Hintergrund des Prüfauftrags ist eine entsprechende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, das mit Urteil vom 10. Dezember 2003<sup>1</sup> gemeinsame, zur Erlangung eines zusätzlichen Ausschusssitzes gebildete Vorschläge mehrerer Fraktionen für verfassungswidrig hielt.

Unter Bezugnahme auf ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtags vom 30. April 2004, das sich mit den Rechtsfolgen aus dem Urteil auseinandersetzt, hat die auftraggebende Fraktion ferner um Prüfung gebeten, ob - entsprechend des in dem Gutachten für Schleswig-Holstein vertretenen Ergebnisses - auch für das rheinland-pfälzische Kommunalrecht (zumindest) die Bildung von Zählgemeinschaften "Kleine mit Kleinen" aus Gründen des Minderheitenschutzes für zulässig zu erachten sein könnte.

---

<sup>1</sup> 8 C 18/03, abgedruckt in NVwZ 2004, S. 621 - 622 = DVBl. 2004, S. 439 - 442

Darüber hinaus ist um Stellungnahme gebeten worden, ob das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts auch bei der Besetzung sonstiger Gremien, wie Aufsichtsräten und Sparkassenverwaltungsräten, beachtet werden müsse.

## **B. Stellungnahme**

### **I. Vorbemerkung**

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit besagtem Urteil vom 10. Dezember 2003 entschieden, dass Gemeinderatsausschüsse die Zusammensetzung des Plenums und das darin wirksame Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegeln müssen. Bei der Besetzung der Ausschüsse seien deshalb - zur Erlangung eines zusätzlichen Sitzes gebildete - gemeinsame Wahlvorschläge mehrerer Fraktionen unzulässig<sup>2</sup>.

Mit dieser Begründung erklärte der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts die Wahlen zur Besetzung der Ausschüsse des Rates einer nordrhein-westfälischen Stadt für ungültig, bei der vier von insgesamt fünf im Rat vertretenen Fraktionen einen gemeinsamen Wahlvorschlag eingebracht hatten. Ohne den gemeinsamen Wahlvorschlag wäre eine der an dem Zusammenschluss beteiligte Fraktion nicht im Rat vertreten gewesen, während auf eine andere, nicht beteiligte ein weiterer Sitz entfallen wäre<sup>3</sup>.

Aus Anlass dieses Urteils hat der Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz in seiner Nachricht 49/2004 vom 2. Februar 2004 mitgeteilt, dass die auf Bundesverfassungsrecht gestützte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts Auswirkungen auch auf § 45 Abs. 1 Satz 2 der Gemeindeordnung habe. Im Ergebnis sei davon ausgehen, dass künftig gemeinsame Wahlvorschläge bei der Wahl der Mitglieder der Gemeinderatsausschüsse unzulässig seien<sup>4</sup>.

Ausgangspunkt der nachfolgenden Stellungnahme ist zunächst die Darstellung der Rechtslage in Rheinland-Pfalz, für die sodann zu prüfen ist, ob die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts auf sie übertragbar ist und falls ja, welche Rechtsfolgen sich daraus

---

<sup>2</sup> BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2003, 8 C 18/03, Leitsatz

<sup>3</sup> BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2003, a.a.O., S. 1 des Umdrucks

<sup>4</sup> Vgl. auch Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 4. Juni 2004

ergeben könnten. Daran anschließend ist auf die Frage einzugehen, ob es aus Erwägungen eines Minderheitenschutzes gerechtfertigt sein könnte, zumindest kleineren Fraktionen Zusammenschlüsse zu Zählgemeinschaften („Kleine mit Kleinen“) zu gestatten.

## II. Die Besetzung der Ratsausschüsse in Rheinland-Pfalz

Die Zusammensetzung der Ausschüsse eines Gemeinderats ist in § 45 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GemO)<sup>5</sup> geregelt. Danach werden die Mitglieder der Ausschüsse aufgrund von Vorschlägen der im Gemeinderat vertretenen politischen Gruppen (Ratsmitglieder oder Gruppe von Ratsmitgliedern) gewählt. Gemeinsame Wahlvorschläge sind dabei nach § 45 Abs. 1 Satz 2 GemO ausdrücklich zulässig. Entsprechendes gilt für Ausschüsse des Kreistags nach § 39 Abs. 1 Satz 2 der Landkreisordnung (LKO)<sup>6</sup>.

In der Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung für eine Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz vom 7. Juni 1973 wird zur Einreichung gemeinsamer Wahlvorschläge Folgendes ausgeführt<sup>7</sup>:

"Die Zulässigkeit der Einreichung gemeinsamer Wahlvorschläge war bisher nicht geregelt. Absatz 1 Satz 2 dient insoweit der rechtlichen Klarstellung."

Von der Zulässigkeit der Einreichung gemeinsamer Wahlvorschläge für die Wahl der Ausschussmitglieder ging bislang auch das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz aus, das in seinem Urteil vom 6. November 1972<sup>8</sup> zur Begründung seiner Auffassung im Wesentlichen ausführte:

„Soweit die Kläger das Wahlergebnis deshalb für fehlerhaft halten, weil es auf einem gemeinsamen Wahlvorschlag der Fraktionen der B- und der C-Partei sowie der Wählergemeinschaft W. beruht, vermag der Senat ihnen nicht zu folgen.

...

Zwar kann ein solches Verfahren - wie der vorliegende Fall zeigt - dazu führen, dass die im Stadtrat vertretenen Parteien und Gruppen nicht spiegelbildlich entsprechend ihrem Stärkeverhältnis in den Ratsausschüssen repräsentiert sind. Diese Erscheinung ist aber keineswegs auf

<sup>5</sup> in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), BS 2020-1

<sup>6</sup> in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 188), BS 2020-2

<sup>7</sup> LT-Drucks. 7/1884, S. 85

<sup>8</sup> AS 13, 59

Fälle der vorliegenden Art beschränkt; sie ist vielmehr vom System her bei jeder Ausschusswahl denkbar, und zwar auch dann, wenn ihr kein gemeinsamer Wahlvorschlag zugrunde liegt.

...

Dem Wesen einer freiheitlich demokratischen Wahl ist jedoch immanent, dass es den Wahlberechtigten freistellt, ob sie selbst überhaupt einen eigenen Wahlvorschlag unterbreiten und welchen Kandidaten sie gegebenenfalls vorschlagen sowie ob sie an der Wahl teilnehmen und für welchen Wahlvorschlag sie ihre Stimme abgeben. Demgemäß lässt eine solche Wahl dem Wesen nach durchaus zu, dass sich das aus ihr hervorgegangene Gremium in seiner gruppenspezifischen Zusammensetzung von der Zusammensetzung der Wahlberechtigten insgesamt unterscheidet, sei es weil entweder nicht jede Partei oder Gruppe einen eigenen Wahlvorschlag gemacht oder in diesen Wahlvorschlag Bewerber aufgenommen hat, die nicht als Angehörige dieser Partei oder Gruppe zu bezeichnen sind, oder sei es, dass nicht alle Wahlberechtigten an der Wahl teilgenommen oder ihre Stimme dem Wahlvorschlag einer anderen Partei oder Gruppe gegeben haben. Wenn somit Wahlen nicht notwendigerweise zu einer gruppenspezifischen Repräsentanz aller Wahlberechtigten führen müssen, so ist im vorliegenden Fall die fehlende Übereinstimmung des Stärkeverhältnisses der Parteien und Gruppen im Gemeinderat einerseits und in den Ratsausschüssen andererseits kein Kriterium für die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit eines gemeinsamen Wahlvorschlags."<sup>9</sup>

Festzuhalten ist damit, dass die Einreichung gemeinsamer Wahlvorschläge in Rheinland-Pfalz nach - ausdrücklicher - gesetzlicher Regelung zulässig ist und von der Rechtsprechung bislang auch für zulässig gehalten wurde.

Ob daran nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Dezember 2003 noch festgehalten werden kann, bedarf einer Analyse der das Urteil tragenden Gründe, die im Folgenden in Bezug auf die rheinland-pfälzische Rechtslage vorgenommen werden soll.

### **III. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Dezember 2003 und seine Konsequenzen für die Gesetzeslage in Rheinland-Pfalz**

#### **1. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts**

Ausgangspunkt des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts ist die Vorschrift des § 50 Abs. 3 Satz 3 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), für die im Streit stand, ob sie zur Einreichung eines gemeinsamen Wahlvorschlags mehrerer Fraktionen

---

<sup>9</sup> RhPflOVG, AS 13, 59 f.

berechtigt. Da der Wortlaut der Vorschrift einen gemeinsamen Wahlvorschlag nicht verbietet, er ihn - anders als in Rheinland-Pfalz - aber auch nicht ausdrücklich zulässt und aus den Gesetzgebungsmaterialien nichts für die Frage der Zulässigkeit eines gemeinsamen Wahlvorschlags entnommen werden konnte<sup>10</sup>, bedurfte es der Auslegung durch die Gerichte.

Die von dem Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen<sup>11</sup> in dem vorinstanzlichen Verfahren vorgenommene Auslegung, nämlich dass mehrere Fraktionen einen gemeinsamen Wahlvorschlag einreichen dürften mit der Folge, dass eine andere Fraktion in den Ausschüssen weniger Sitze erhält, als dies der Fall wäre, wenn jede Fraktion einen eigenen Vorschlag eingebracht hätte, hielt das Bundesverwaltungsgericht für mit Bundesverfassungsrecht nicht vereinbar.

Begründet hat es seinen Standpunkt vor allem mit dem aus dem Prinzip der repräsentativen Demokratie (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs.1 und 2 GG) folgenden Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung von Ratsplenum und Ratsausschüssen<sup>12</sup>. Die gegenteilige Auffassung, nämlich dass die Ausschüsse nicht notwendig ein Spiegelbild der Mehrheitsverhältnisse im Rat nach Fraktionen sein müssten, sondern auch ein Spiegelbild der Mehrheitsverhältnisse im Rat nach gemeinsamen Wahlvorschlägen verschiedener Fraktionen sein könnten, widerspreche dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes. Das Wahlergebnis gebe dann nicht mehr die Zusammensetzung des Plenums und das darin wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum wieder, sondern das Zahlenverhältnis des hinter dem gemeinsamen Wahlvorschlag stehenden Zusammenschlusses zu den daran nicht beteiligten Fraktionen oder - falls und soweit auch diese ein ebensolches Bündnis eingegangen seien - zu deren Zusammenschluss<sup>13</sup>. So gebildete Zählgemeinschaften seien als solche weder vom Volk gewählt worden noch verfolgten sie über die Ausschusswahlen hinausgehende Ziele. Grund des Zusammenschlusses sei allein die Gewinnung von zusätzlichen Ausschusssitzen. Ein erst nach der Kommunalwahl vereinbartes "ad hoc-Bündnis zum Zweck der besseren Reststimmeverwertung", das sich nur zur Gewinnung eines mathematischen Vorteils bei dem anschließenden Verteilungsverfahren gebildet habe, dürfe

---

<sup>10</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2003, S. 4 des Umdrucks (juris)

<sup>11</sup> Urteil vom 26. November 2002, 15 A 662/02 im Anschluss an VG Düsseldorf, Urteil vom 14. Dezember 2001, 1 K 7978/99

<sup>12</sup> BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2003, S. 3 des Umdrucks (juris)

<sup>13</sup> BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2003, S. 3 des Umdrucks (juris)

nicht Grundlage der Sitzverteilung in den Ausschüssen sein<sup>14</sup>. Vielmehr müssten in diesen die vom Volk gewählten Vertreter entsprechend ihres politischen Stärkeverhältnisses nach Fraktionen oder Gruppen repräsentiert werden. Eine Zählgemeinschaft seitens der Mehrheit dürfe die Zusammensetzung der Ausschüsse nicht zu Lasten einer Minderheit ändern. Ansonsten werde der Minderheitenschutz missachtet, dem die Bestimmungen über die Besetzung von Ratsausschüssen dienen<sup>15</sup>.

Die Norm des § 50 Abs. 3 Satz 3 GO NRW sei daher bundesverfassungskonform dahingehend auszulegen, dass gemeinsame Wahlvorschläge von Fraktionen keine "Wahlvorschläge der Fraktionen und Gruppen des Rates" im Sinne dieser Vorschrift seien<sup>16</sup>.

## **2. Konsequenzen für die Gesetzeslage in Rheinland-Pfalz**

Das Bundesverwaltungsgericht hat die von der Vorinstanz vertretene Auslegung, nach der ein gemeinsamer Wahlvorschlag mehrerer Fraktionen zulässig gewesen wäre, am Bundesverfassungsrecht gemessen und ist dabei zu dem Ergebnis gelangt, dass diese dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) widerspricht.

Den Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts dürften wegen der - auf Verfassungsrecht - beruhenden Argumentation über den entschiedenen Einzelfall hinaus generelle Aussagekraft für die kommunalrechtliche Regelung der Besetzung der Ausschüsse zuzumessen sein.

Daraus folgt, dass auch die rheinland-pfälzischen Regelungen der § 45 Abs. 2 Satz 1 GemO und § 38 Abs. 1 Satz 2 LKO, welche die Einreichung eines gemeinsamen Wahlvorschlags zulassen, auf der Grundlage des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts als verfassungswidrig gekennzeichnet werden müssten. Eine bundesverfassungskonforme Auslegung, wie sie das Bundesverwaltungsgericht für § 50 Abs. 3 Satz 3 GO NRW vorgenommen hat, dürfte in Rheinland-Pfalz nicht in Betracht kommen, da die Vorschriften - ausdrücklich - regeln, dass gemeinsame Wahlvorschläge zulässig sind.

---

<sup>14</sup> BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2003, S. 4 des Umdrucks (juris)

<sup>15</sup> BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2003, S. 3 des Umdrucks

<sup>16</sup> BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2003, S. 4 des Umdrucks (juris)

Ungeachtet dessen stellt sich jedoch die auch von der Auftraggeberin aufgeworfene Frage, ob sämtlichen solcher durch Zusammenschlüsse gebildeten Zählgemeinschaften - ausnahmslos - die Anerkennung zu versagen ist.

### 3. Anerkennung des Zusammenschlusses „Kleiner mit Kleinen“

Für zulässig könnten insbesondere Zusammenschlüsse von politischen Gruppen erachtet werden, die zwar im Gemeinderat oder Kreistag vertreten sind, die ohne einen Zusammenschluss jedoch keinen Sitz im Ausschuss erhalten würden.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof ist in seinem Urteil vom 17. März 2004<sup>17</sup> von der Zulässigkeit solcher Zusammenschlüsse ausgegangen. Nach der Entscheidung dürften sich zwar „Kleine mit Kleinen“, nicht jedoch „Kleine mit Großen“ oder gar „Große mit Großen“ verbinden<sup>18</sup>. Diese Beschränkung beruhe dabei auf dem Gedanken, „dass andernfalls das Leitbild vom Ausschuss als dem verkleinerten Abbild des Plenums entscheidend in Frage gestellt und das verfassungsrechtliche Demokratieprinzip missachtet wäre (vgl. BVerwG vom 10.12.2003 Az. 8 C 18.03)“<sup>19</sup>. Das Gesetz wolle lediglich die Mitarbeit sonst nicht vertretener kleiner Gruppierungen in den Ausschüssen ermöglichen, nicht aber die Basis ohnehin vertretener Parteien oder Wählergruppen verstärken<sup>20</sup>.

Ogleich der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in seiner Entscheidung auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Dezember 2003 verwiesen hat, dürfte dennoch fraglich sein, ob die Auffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in Einklang steht.

Das aus dem Demokratieprinzip folgende Gebot der Spiegelbildlichkeit könnte zwar als gewahrt angesehen werden, wenn es sich um Zusammenschlüsse von Gruppen handelt, die zwar im Gemeinderat oder Kreistag vertreten sind, die jedoch ohne den Zusammenschluss keinen Sitz im Ausschuss erhalten würden. Denn da die Minderheitsgruppen andernfalls - obwohl ja im Gemeinderat oder Kreistag vertreten - in den Ausschüssen nicht repräsentiert

---

<sup>17</sup> 4 BV 03.117

<sup>18</sup> BayVGH, Urteil vom 17. März 2004, S. 11 des Umdrucks

<sup>19</sup> BayVGH, Urteil vom 17. März 2004, S. 11 des Umdrucks

<sup>20</sup> BayVGH, Urteil vom 17. März 2004, S. 11 des Umdrucks

wären, wäre die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung von Plenum und Ausschüssen nicht nur gewahrt, sondern sogar in besonderer Weise umgesetzt.

Nicht zuletzt auch im Interesse eines Minderheitenschutzes könnte es gerechtfertigt erscheinen, von der Zulässigkeit dieser Zusammenschlüsse auszugehen<sup>21</sup>, da die Bestimmungen über die Besetzung der Ausschüsse auch nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts dem Schutz der Minderheit dienen und eine Zählgemeinschaft seitens der Mehrheit die Zusammensetzung der Ausschüsse nicht zu Lasten der Minderheit ändern darf<sup>22</sup>.

Dennoch dürften Bedenken angezeigt sein. Die ohne den Zusammenschluss im Ausschuss nicht vertretenen kleineren Gruppierungen können nämlich nur zu Lasten einer ursprünglich vertretenen Gruppe berücksichtigt werden. Dadurch kommt es zu einer nach dem Bundesverwaltungsgericht unzulässigen Abweichung von der gebotenen Spiegelbildlichkeit, die im Ergebnis auch nicht aus Erwägungen des Minderheitenschutzes zu rechtfertigen sein dürfte. Denn eine an dem Zusammenschluss nicht beteiligte, jedoch aufgrund des Stärkeverhältnisses an sich bereits im Ausschuss vertretene Gruppe könnte allein infolge der Bildung einer Zählgemeinschaft ihren möglicherweise einzigen Sitz verlieren. Sie müsste sich also gleichermaßen auf Schutz berufen können, weil ihr durch den Zusammenschluss die Verdrängung aus dem Ausschuss droht, sie insoweit ebenfalls zur Minderheit gemacht wurde, und sie an sich bei Verteilung der Ausschusssitze originär zu berücksichtigen gewesen wäre.

Dem dürfte auch nicht entgegen zu halten sein, dass sich diese Gruppe mit anderen kleineren Gruppierungen ebenfalls zu einer Zählgemeinschaft verbinden oder sich gar an der verdrängenden beteiligen könnte<sup>23</sup>. Denn ob überhaupt noch andere kleinere Gruppen im Gemeinderat oder Kreistag vertreten sind und für einen Zusammenschluss zur Verfügung stehen, was Konsens voraussetzt, lässt sich nur mit Blick die konkreten Umstände feststellen, so dass generelle Aussagen hier nicht getroffen werden können.

---

<sup>21</sup> BayVGH, Urteil vom 17. März 2004, S. 11 des Umdrucks

<sup>22</sup> BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2003, a.a.O., S. 3 des Umdrucks (juris)

<sup>23</sup> so aber BayVGH, Urteil vom 17. März 2004, a.a.O., S. 12 des Umdrucks



Darüber hinaus dürften Aspekte des Minderheitenschutzes schon im Ansatz nicht geeignet sein, die Zulässigkeit eines solchen Zusammenschlusses zu begründen. Denn ein für die Minderheit streitender Schutz setzt bereits begrifflich zunächst das Bestehen einer schutzwürdigen Rechtsposition voraus, die dann von der Mehrheit nicht vereitelt werden darf. Durch die Anerkennung des Zusammenschlusses als eine bei der Ausschussbesetzung zu berücksichtigende Zählgemeinschaft wird eine Rechtsposition jedoch nicht geschützt; vielmehr wird der Minderheit dadurch eine Rechtsposition und zwar zu Lasten Dritter überhaupt erst eingeräumt, auf welche sie jedoch keinen originären Anspruch hat; denn die einzelnen politischen Gruppen haben Anspruch auf Berücksichtigung bei der Ausschussbesetzung nur nach Maßgabe des Stärkeverhältnisses und ihrer jeweiligen Mitgliederzahl<sup>24</sup>. Hat eine Gruppe danach keinen originären Anspruch auf einen oder mehrere Sitze in einem Ausschuss, wird ihr ein solcher auch nicht im Interesse eines Minderheitenschutzes eingeräumt werden dürfen, und erst recht nicht, wenn sich dies zu Lasten anderer Gruppierungen auswirken würde, die infolge des Zusammenschlusses zumindest einen ihrer Sitze zwangsläufig verlieren würden.

Dementsprechend beziehen sich die auf den Minderheitenschutz Bezug nehmenden Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts auf solche Minderheiten, die bereits nach dem Stärkeverhältnis - und nicht erst aufgrund eines Zusammenschlusses - einen Sitz in einem Ausschuss beanspruchen können. Minderheitenschutz stellt sich insoweit als Sicherung - nicht als Begründung - des Rechts der Minderheiten auf eine „ihrem Gewicht entsprechende Repräsentation in den Ausschüssen“<sup>25</sup> dar.

Als Ergebnis ist damit festzuhalten, dass Zählgemeinschaften ganz generell nicht dazu führen dürfen, Sitze im Ratsausschuss anders zu verteilen als ohne Bildung solcher Gemeinschaften. Eine andere, auf den Minderheitenschutz abstellende Auffassung dürfte schon im Ansatz nicht tragen, mit dem von dem Bundesverwaltungsgericht aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten Gebot der Spiegelbildlichkeit kaum in Einklang stehen und von daher nicht unerheblichen Bedenken ausgesetzt sein.

---

<sup>24</sup> BVerwG, Beschluss vom 7. Dezember 1992, 7 B 49/92, Buchholz 11, Art. 28 GG, Nr. 87

<sup>25</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2003, a.a.O., S. 3 des Umdrucks (Juris)

#### **IV. Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts für die Besetzung sonstiger Gremien**

1. Ob das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts auch Konsequenzen für die Besetzung sonstiger kommunaler Gremien hat, dürfte von der jeweiligen Aufgabe und Funktion des in Betracht kommenden Gremiums abhängen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts nur insoweit Bedeutung erlangen können, als das jeweilige Gremium die Bürger der Gemeinde oder des Landkreises repräsentiert und sich diese Repräsentation auch in dem Gremium vollzieht. Denn das Gebot der Spiegelbildlichkeit folgt aus dem Prinzip demokratischer Repräsentation; nur soweit das Gremium in dieses Prinzip einbezogen ist, dürfte im Ergebnis Entsprechendes gelten wie für die Besetzung kommunaler Ausschüsse, nämlich die Unzulässigkeit der Einbringung gemeinsamer Wahlvorschläge verschiedener politischer Gruppen mit dem Ziel, einen zusätzlichen Sitz zu gewinnen.

Ob diese Bedingung erfüllt ist, lässt sich nur in Ansehung des konkret in Frage stehenden Gremiums beantworten. Fest dürfte allerdings stehen, dass sich die Repräsentation der Gemeinde- und Kreisbürger zwar ganz überwiegend im Plenum und in den Ausschüssen des Gemeinderats und des Kreistags vollzieht, daneben jedoch auch in anderen Gremien. Als solche kommen vor allem die Fälle des § 88 Abs. 1 Satz 5 GemO in Betracht.

2. Nach § 88 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 GemO vertritt der Bürgermeister die Gemeinde in den Organen der Unternehmen, an denen die Gemeinde beteiligt ist. Dabei handelt es sich um die Vertretung der Gemeinde in der Gesellschafterversammlung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung und in der Hauptversammlung einer Aktiengesellschaft (§ 88 Abs. 1 GemO) sowie in dem Aufsichtsrat einer dieser privatrechtlichen Organisationsformen (§ 88 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 1 GemO), soweit die Gemeinde an dem Unternehmen beteiligt ist.

Stehen der Gemeinde mehrere Sitze zu, wählt der Gemeinderat widerruflich die weiteren Vertreter (§ 88 Abs. 1 Satz 5 GemO), wobei für die Wahl § 45 GemO entsprechend gilt.

Dass auch die Vertretung der Gemeinde in den zuvor genannten Organen Spiegelbild des politischen Stärkeverhältnis des Gemeinderats zu sein hat<sup>26</sup> und gemeinsame Wahlvorschläge insoweit unzulässig sind, dürfte ebenfalls dem Demokratieprinzip zu entnehmen sein; denn dieses verlangt hinsichtlich wirtschaftlicher Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts die Aufrechterhaltung einer Legitimationskette zum Gemeindevolk<sup>27</sup>. Bei Fragen von Bedeutung für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe muss das Letztentscheidung eines demokratisch legitimierten und verantwortlichen Verwaltungsträgers gesichert sein<sup>28</sup>.

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Bindung an das Demokratieprinzip könnte im Ergebnis die Annahme gerechtfertigt sein, dass die in § 88 Abs. 1 Satz 5 GemO genannten Fälle nicht grundsätzlich anders zu behandeln sein dürften, als die Besetzung der Ausschüsse des Gemeinderats. Davon geht offenbar auch der Gesetzgeber aus, der in § 88 Abs. 1 Satz 5 Halbsatz 2 GemO die "sinngemäße" Anwendung des § 45 GemO bestimmt hat.

3. Entsprechendes dürfte im Ergebnis auch für die Wahl der Verwaltungsratsmitglieder der von kommunalen Gebietskörperschaften errichteten Sparkassen nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Sparkassengesetzes (SpKG)<sup>29</sup> gelten.

Sparkassenrecht und Kommunalrecht sind eng miteinander verbunden, da die Sparkassen ihre kreditwirtschaftliche Tätigkeit als "kommunale Wirtschaftsunternehmen" wahrnehmen (§ 2 Abs. 1 SpKG).

Kraft Gesetzes ist der Leiter der Verwaltung der Errichtungskörperschaft "geborenes" Mitglied des Organs Verwaltungsrat und zugleich dessen Vorsitzender (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 SpKG). Die weiteren Mitglieder des Verwaltungsrats werden vom "Parlament" (Gemeinderat, Kreistag) der Errichtungskörperschaft gewählt. Damit besteht nicht nur ein erheblicher Einfluss der kommunalen Gebietskörperschaft auf die Geschäftspolitik der Sparkassen; gleichzeitig wird dadurch sichergestellt, dass die Erfüllung der der Sparkassen übertragenen "öffentlichen Aufgabe" von einem demokratisch legitimierten Aufsichtsorgan kontrolliert wird<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> verneinend: Oster, KVP RP, § 88 GemO, Nr. 3.1, allerdings mit ähnlicher Begründung wie RhPfoVG, a.a.O.

<sup>27</sup> Oster, a.a.O., § 87 GemO, Nr. 1.2

<sup>28</sup> Oster, a.a.O., § 87 GemO, Nr. 1.2

<sup>29</sup> vom 1. April 1982, (GVBl. S. 113), BS 76-3

<sup>30</sup> Walkenbach, KVO RP, L 17, Nr. 1.1

Auch insoweit könnte die Annahme gerechtfertigt sein, dass für die Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrats nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SpKG nichts wesentlich Anderes gilt, als für die Wahl der Mitglieder der Ausschüsse des Gemeinderates. Ohnehin hat der Gesetzgeber für die Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrats in § 6 Abs. 1 SpKG die sinngemäße Anwendung des § 45 Abs. 1 und 2 GemO vorgesehen.

4. Für die Wahl etwa in den Fällen des § 88 Abs. 1 Satz 5 GemO und der Verwaltungsratsmitglieder nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SpKG dürfte hingegen von einer - strikten - Spiegelbildlichkeit nicht auszugehen sein; insbesondere dürften Abweichungen insoweit zulässig sein, als sie mit Blick auf die Aufgabe, die das Gremium wahrzunehmen hat, erforderlich sind. Angedeutet wird dies bereits in § 5 Abs. 2 SpKG, wonach zu Verwaltungsratsmitgliedern Personen gewählt werden sollen, die wirtschaftliche Sachkenntnisse und Erfahrungen besitzen und bereit sind, die Erfüllung der Sparkassenaufgaben zu fördern. Auch sollen sie verschiedenen Berufen angehören.

Wo jedoch die Grenze für aus - sachlichen - Gründen notwendige Abweichungen von dem Gebot der Spiegelbildlichkeit zu ziehen ist, dürfte nur anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls zuverlässig zu beurteilen sein. Bei der Gewinnung zusätzlicher Sitze durch die Einreichung eines gemeinsamen Wahlvorschlags dürfte es sich hingegen um eine sachfremde Erwägung handeln, die eine Abweichung im Ergebnis wohl nicht rechtfertigen dürfte.

### **C. Ergebnis:**

Vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Dezember 2003 dürften sich die Regelung des § 45 Abs. 1 Satz GemO verfassungswidrig darstellen, da sie dem aus Demokratieprinzip folgenden Gebot der Spiegelbildlichkeit von Gemeinderat und Ausschüssen nicht Rechnung tragen. Gemeinsame Wahlvorschläge verschiedener Fraktionen zur Besetzung der Ausschüsse dürften demnach unzulässig sein.

Entsprechendes dürfte für § 39 Abs. 1 Satz 2 LKO gelten.

Etwas Anderes dürfte auch nicht für kleinere Gruppen anzunehmen sein, die zwar im Gemeinderat, nicht jedoch in den Ausschüssen vertreten sind. Solche Zusammenschlüsse führen zwangsläufig zu einer Abweichung von dem Gebot der Spiegelbildlichkeit, da die ohne

den Zusammenschluss im Ausschuss nicht vertretenen kleineren Gruppierungen nur zu Lasten einer ursprünglich vertretenen Gruppe berücksichtigt werden können. Aspekte des Minderheitenschutzes können dabei nicht zum Tragen kommen, weil sich die Anerkennung des Zusammenschlusses nicht als Schutz bestehender, sondern als Begründung neuer Rechtspositionen darstellen würde.

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts könnte Konsequenzen auch für die Besetzung sonstiger kommunaler Gremien haben, sofern das jeweilige Gremium die Bürger der Gemeinde oder des Landkreises repräsentiert und sich diese Repräsentation auch in dem Gremium vollzieht. Dies dürfte etwa für die in § 88 Abs. 1 Satz 5 GemO geregelten Fälle und die Wahl der Verwaltungsratsmitglieder nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SpKG grundsätzlich in Betracht kommen.

Wissenschaftlicher Dienst