



Hessisches Ministerium des Innern und für Sport  
Postfach 31 87 · D-65021 Wiesbaden

Aktenzeichen IV 1 - 3 c 01.01

Hessischer Landkreistag  
Gertrud-Bäumer-Straße 28

Bearbeiter/in Herr Dreßler  
Durchwahl (06 11) 353-1536  
Fax (06 11) 353-1697

65189 Wiesbaden

Datum 6. Oktober 2004

**Gemeinsame Wahlvorschläge bei Ausschusswahlen**  
**Ihre Anfrage vom 13.5.2004**

Hessischer Landkreistag Wiesbaden					
Eing.: 07. Okt. 2004					
Aktz.: 022.214					
Wo	Sp	Ro	Ru	Ka	Rö

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich halte die Empfehlung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes vom 27.2.2004, auch die kommunalen Vertretungskörperschaften in Hessen sollten zukünftig das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10.12.2003 (in HSGZ 2004 S. 105 ff.) zur Unzulässigkeit gemeinsamer Wahlvorschläge bei Ausschusswahlen beachten, für überzeugend. Denn das Bundesverwaltungsgericht leitet den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung von Ratsplenum und Ratsausschüssen nicht aus dem nordrhein-westfälischen Landesrecht, sondern aus dem Grundgesetz ab. Auch die Hinweise des Deutschen Landkreistages zur Umsetzung des Urteils beschränken sich offensichtlich nicht auf die Kommunen in Nordrhein-Westfalen (vgl. Der Landkreis 2004, S. 503).

Die Ihnen bekannte Argumentation des Baden-Württembergischen Innenministeriums zur Nichtübertragbarkeit des o.a. Urteils des Bundesverwaltungsgerichts stützt sich entscheidend darauf, dass in der baden-württembergischen Kommunalverfassung Fraktionen nicht erwähnt werden. Dies ist in Hessen jedoch der Fall (§ 36a HGO; § 26a HKO). Mit der ausdrücklichen Anerkennung der Fraktionen in der Kommunalverfassung und der damit einhergehenden „Parlamentarisierung“ der kommunalen Selbstverwaltung ist natürlich die Bereitschaft der Verwaltungsgerich-

- 2 -

te gewachsen, die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die staatlichen Parlamente auch auf die kommunalen Vertretungskörperschaften zu übertragen (vgl. BVerwG a.a.O. S. 106). Auch der Hinweis, dass in Hessen - anders als in Nordrhein-Westfalen - bei den Wahlen der Vertretungskörperschaften kumuliert und panaschiert werden darf, fällt in diesem Zusammenhang wohl kaum entscheidend ins Gewicht, denn im Kern handelt es sich doch auch in Hessen um eine Listenwahl (vgl. § 1 Abs. 1 KWG). Der Schluss liegt daher nahe, dass die Gemeindebürger in Hessen nicht anders als in Nordrhein-Westfalen „bei der Wahl der Ratsmitglieder auch über das Stärkeverhältnis der Fraktionen mitentscheiden“ (BVerwG a.a.O. S. 106). Es dürfte daher auch irrelevant sein, dass in Nordrhein-Westfalen das Wahlvorschlagsrecht den Fraktionen zusteht (§ 50 Abs. 3 GO-NRW) während in Hessen auch der einzelne Gemeindevertreter einen Wahlvorschlag einreichen darf (§ 55 Abs. 3 HGO). Ebenso unerheblich ist, dass in Nordrhein-Westfalen die Sitzverteilung in der Vertretungskörperschaft nach dem Verfahren „d'Hondt“ berechnet wird.

Nach alledem halte ich die Bildung eines gemeinsamen Wahlvorschlags zwischen mehreren Fraktionen mit dem Ziel, einer anderen Fraktion einen ihr an und für sich zustehenden Ausschusssitz „wegzuzuschnappen“, jedenfalls für sehr riskant. Nach dem Urteil des BVerwGs vom 10.12.2003 ist es äußerst fraglich, ob der Hess. VGH seine im Urteil vom 17.10.1991 (HSGZ 1992 S. 437 = NVwZ-RR 1992 S. 371) vertretene Auffassung aufrecht erhalten wird, wonach die in § 55 Abs. 4 HGO enthaltene Verweisung auf das KWG einschränkend dahingehend auszulegen sei, dass § 10 Abs. 4 KWG von dieser Verweisung nicht erfasst werde, weil die in dieser Vorschrift verbotenen Listenverbindungen nicht mit gemeinsamen Wahlvorschlägen vergleichbar seien. Denn das Bundesverwaltungsgericht betont ausdrücklich die Parallelität zwischen dem gemeinsamen Wahlvorschlag von Fraktionen bei Ausschusswahlen und der Listenverbindung unterschiedlicher Parteien bei (Bundestags-) Wahlen (a.a.O. S. 107).

Ebenso wie die Nordrhein-Westfälische Gemeindeordnung schließt die hessische Kommunalverfassung einen gemeinsamen Wahlvorschlag mehrerer Fraktionen nicht ausdrücklich aus, lässt ihn aber auch nicht ausdrücklich zu. Eine solche Anerkennung im Gesetzeswortlaut ist nur in der Rheinland-Pfälzischen Gemeindeordnung enthalten; mit Erlass vom 4.6.2004 hat das Rheinland-Pfälzische Innenministerium aber bereits offiziell eine Aufhebung dieser Vorschrift in Anerkennung des o.a. Urteils des Bundesverwaltungsgerichts angekündigt. Auch die anderen Bundesländer gehen mehrheitlich von einer Übertragbarkeit des Bundesverwaltungsgerichtsurteils aus.

Ich stimme Ihnen zu, dass auch bei Beachtung des Bundesverwaltungsgerichtsurteils eine kleine Fraktion keineswegs einen Anspruch auf einen Ausschusssitz (sog. Grundmandat) in jedem Fall hat; sie hat aber einen Anspruch darauf, dass ihr ein rein rechnerisch zustehender Ausschusssitz nicht durch die Bildung einer Zählgemeinschaft von anderen in der Vertretungskörperschaft vertretenen Fraktionen „weggeschnappt“ wird.

Das bedeutet auch, dass eine Verschiebung von Ausschusssitzen zwischen den beteiligten Fraktionen einer Listenverbindung nach wie vor zulässig ist, die Einreichung gemeinsamer Wahlvorschläge mithin keineswegs generell verboten ist. Daher ist auch ein einheitlicher Wahlvorschlag aller Gemeindevertreter/Kreistagsabgeordneter (§ 55 Abs. 2 HGO) nach wie vor erlaubt.

Zulässig ist auch weiterhin, dass Gemeindevertreter bei einer Verhältniswahl ihre Stimme dem Wahlvorschlag einer anderen Fraktion geben. Das Bundesverwaltungsgericht betont in seiner Entscheidung vom 10.12.2003, dass es ihm nicht darum geht, die „mit einer Wahl naturgemäß einhergehenden Unwägbarkeiten“ auszuschließen, wohl aber darum, bei der Gestaltung des Wahlverfahrens auch auf der Ebene der Kommunen für die Beachtung der verfassungsrechtlichen Prinzipien der Volkssouveränität und der repräsentativen Demokratie zu sorgen (a.a.O. S. 107).

Aus den vom Hessischen Städte- und Gemeindebund genannten Gründen gehe ich weiterhin davon aus, dass das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts nicht auf die Wahlen zum ehrenamtlichen Gemeindevorstand/Kreisausschuss, zu Kommissionen usw. anzuwenden ist. Denn (nur) die Ausschüsse als Hilfsorgane der Kommunalparlamente nehmen in ihrem jeweiligen Aufgabenbereich die Repräsentationstätigkeit der Gesamtheit der vom Volk gewählten Mandatsträger teilweise vorweg, bzw. – bei beschließenden Ausschüssen – ersetzen sie sogar insgesamt (a.a.O. S. 106).

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

  
(Dreßler)

Hessischer Landkreistag · Gertrud-Bäumer-Straße 28 · 65189 Wiesbaden

Herrn  
Kreistagsvorsitzenden  
Prof. Dr. Ralf-Rainer Lavies  
Landkreis Darmstadt-Dieburg  
Jägertorstraße 207  
64289 Darmstadt



Hessischer  
Landkreistag

Gertrud-Bäumer-Straße 28  
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0  
Durchwahl (0611) 17 06 - 2

Telefax-Zentrale (0611) 17 06 - 27  
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70  
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-72

e-mail-Zentrale: geschaeftsstelle  
@HessischerLandkreistag.de  
e-mail-direkt: ruder@hlkt.de

www.HessischerLandkreistag.de

Datum: 20. Juli 2004

Az.: Ru - Br / 013.10; L025

### Zusammensetzung von Ausschüssen

hier: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Dezember 2003

Sehr geehrter Herr Professor Lavies,

unter Bezugnahme auf Ihre telefonische Anfrage teilen wir Ihnen gerne den folgenden Sachstand mit:

Mit dem im Betreff erwähnten Urteil, das auch schon Beratungsgegenstand in der Konferenz der Kreistagsvorsitzenden war, hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass Ausschüsse in den kommunalen Vertretungskörperschaften die Zusammensetzung des Kreistages bzw. der Gemeindevertretung und insbesondere das dortige Meinungs- und Mehrheitsverhältnis widerspiegeln müssten. Vor diesem Hintergrund kommt das Gericht zur Unzulässigkeit von gemeinsamen Vorschlägen mehrerer, wenn diese die Mehrheitsverhältnisse konterkarieren wollen. Das Gericht stützt seine Argumentation auf die grundgesetzlichen Artikel 28 Abs. 1 Satz 2, 20 Abs. 1 und Abs. 2 Grundgesetz und die dort verankerten Prinzipien der Volkssouveränität und des Demokratieprinzips auch auf kommunaler Ebene.

Aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Argumentation spricht vieles dafür, dass das Urteil auch Auswirkungen auf die Rechtslage und insbesondere die Auslegung bestehender Vorschriften auch in Hessen hat. So hat eine Rückfrage bei der Kommunalabteilung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport ergeben, dass bei der Auslegung der §§ 55 und 62 Abs. 1 HGO, wonach die Vorschriften des KWG analog bei den Ausschusswahlverfahren gelten, zukünftig entsprechend angepaßt interpretiert werden müssen. Dies hat zur Folge, dass die bisherige Interpretation, nach der das Verbot der Verbindung von Wahlvorschlägen des §§ 10 Abs. 4 KWG nicht analog anzuwenden sei, nicht mehr aufrecht erhalten werden kann. Mit anderen

Worten, die entsprechende Anwendung der KWG-Vorschriften gemäß § 55 Abs. 4 HGO erstreckt sich auch auf das Verbot der Wahlvorschlagsverbindung des § 10 Abs. 4 KWG.

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir nachdrücklich, entsprechende Listenverbindungen, die die kleineren Fraktionen benachteiligen könnten, nicht mehr vorzunehmen. Hinsichtlich der in diesem Kontext auftretenden Frage der Zulässigkeit des Benennungsverfahrens schließen wir uns der beigefügten Auffassung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes ausdrücklich an.

Abschließend möchten wir Sie gerne darauf hinweisen, dass im September ein bundesweiter Austausch der Innenministerien zu den Auswirkungen des Bundesverwaltungsgerichtsurteils stattfindet. Wir gehen davon aus, dass im Anschluss an diesen Meinungsaustausch eine Sprachregelung des Hessischen Innenministeriums erfolgen wird.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Röther  
Direktor

**Anlage**

Auszug aus dem Eildienst des HSGB

ED 15

Zusammensetzung von Ausschüssen im Wahlverfahren

hier: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10.12.2003 - BVerwG 8 C 18.03

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Ur. v. 10.12.2003 – BVerwG 8 C 18.03 entschieden, dass Ausschüsse die Zusammensetzung der Vertretungskörperschaft und das darin wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegeln müssen. Bei der Besetzung der Ausschüsse seien deshalb – zur Erlangung eines zusätzlichen Sitzes gebildete – gemeinsame Vorschläge mehrerer Fraktionen unzulässig. Nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG müsse das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen sei. Diese Bestimmung übertrage 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. BVerfGE 47, 253, 272; 83, 37, 53). Daraus folge, dass die Gemeindevertretung, auch wenn sie kein Parlament, sondern Organ einer Selbstverwaltungskörperschaft sei, die Gemeindebürger repräsentiere (BVerfGE 90, 104, 105). Diese Repräsentation vollziehe sich nicht nur im Plenum, sondern auch in den Ausschüssen der Gemeindevertretung. Da sie der ganzen Volksvertretung, d. h., der Gesamtheit ihrer gewählten Mitglieder obliege, hätten alle Mitglieder grundsätzlich gleiche Mitwirkungsrechte. Entsprechendes gelte für die Fraktionen als Zusammenschlüsse politisch gleichgesinnter Mitglieder der Volksvertretung. Auch die Fraktionen seien im Plenum und in den Ausschüssen grundsätzlich gleichberechtigt an der Willensbildung der Volksvertretung zu beteiligen. Aus dem Prinzip der demokratischen Repräsentation und der Einbeziehung der Gemeindevertretung in dieses Prinzip folge, dass für Ausschüsse das gleiche gelte. Auch diese dürften nicht unabhängig von dem Stärkeverhältnis der Fraktion besetzt werden, über das die Gemeindebürger bei der Wahl der Gemeindevertreter mit entschieden hätten. Vielmehr müssten auch die Ausschüsse grundsätzlich als verkleinerte Abbilder des Plenums dessen Zusammensetzung und das darin wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegeln. Eine Zählgemeinschaft dürfe im übrigen seitens der Mehrheit die Zusammensetzung der Ausschüsse nicht zu Lasten einer Minderheit ändern. Ansonsten werde der Minderheitenschutz missachtet. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 82, 322) führe jede derartige Listenverbindung zu einem Verstoß gegen die Chancengleichheit – und damit zu einem Verstoß gegen das Grundgesetz –, weil sie den Erfolg von Wählerstimmen ungleich gewichte, ohne, dass dafür ein zwingender sachlicher Grund angeführt werden könne. Nichts anderes könne gelten für einen gemeinsamen Wahlvorschlag von Fraktionen, der ohne verfestigte Form des Zusammenwirkens allein zur Erlangung eines Vorteils bei einer Ausschussbesetzung eingereicht werde.

Obwohl das Urteil zu den Regelungen über die Ausschüsse in der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen ergangen ist, sind die Grundsätze auf das Wahlverfahren bei Ausschüssen in Hessen (§ 62 Abs. 2 S. 1 1. Alt. HGO i. V. m. § 55 HGO) zu übertragen, da sich das Bundesverwaltungsgericht im wesentlichen auf verfassungsrechtliche Vorgaben und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gestützt hat. Bei einer Neuwahl von Ausschüssen sind die Grundsätze künftig zu beachten; für bestehende Ausschüsse besteht hingegen kein Handlungsbedarf, sofern gegen die Wahlen kein Widerspruch gem. § 55 Abs. 6 HGO eingelegt wurde. Ist die Monatsfrist für die Einlegung des Rechtsmittels abgelaufen, ist von einer rechtsgültigen Wahl der Ausschüsse auszugehen. Bei einer Auflösung der Ausschüsse, die jederzeit möglich ist (§ 62 Abs. 1 S. 5 HGO), sind die obigen Grundsätze allerdings zu beachten.

Für die Ausschüsse, die im Benennungsverfahren gebildet wurden, findet die obige Rechtsprechung keine Anwendung, da beim Benennungsverfahren ohnehin das Stärkeverhältnis der Fraktionen berücksichtigt wird. Bei nachträglichen Änderungen des Stärkeverhältnisses der Fraktionen besteht gem. § 62 Abs. 2 S. 5 HGO eine gesetzliche Verpflichtung dies zu berücksichtigen. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass die Verpflichtung zur Berücksichtigung des neuen Stärkeverhältnisses nicht nur den Ausschuss betreffe, in dem der fraktionsabtrünnige Gemeindevertreter seinen Sitz habe. Das geänderte Stärkeverhältnis einer Fraktion i. S. v. § 62 S. Abs. 2 S. 5 HGO zwinde vielmehr dazu in sämtlichen Ausschüssen, deren Zusammensetzung davon betroffen sei, diesem Umstand Rechnung zu tragen (Hess. VGH HSGZ 2003, 308).

**Eine Verpflichtung zur Übertragung der Grundsätze der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf die Organe bzw. Gremien Gemeindevorstand, Kommissionen, Betriebskommissionen sowie Verbandsversammlungen sehen wir nicht.**

Zwar findet bei der Besetzung dieser Organe bzw. Gremien das Verhältniswahlverfahren Anwendung. Sämtliche Organe bzw. Gremien sind allerdings keine Hilfsorgane der Gemeindevertretung.

Der Gemeindevorstand ist vielmehr Verwaltungsbehörde gem. § 66 Abs. 1 S. 1 HGO und eigenständiges Organ, das mit eigenen Kompetenzen ausgestattet ist (z. B. § 9 HGO, § 66 HGO, § 73 HGO). Als Verwaltungsbehörde ist er insbesondere auch ausführendes Organ und unterliegt nicht, wie die Gemeindevertretung, dem Prinzip der repräsentativen Demokratie. Im übrigen können auch Personen in den Gemeindevorstand gewählt werden, die nicht als Gemeindevertreter gewählt worden sind. Eine unmittelbare Legitimation durch die Bürger ist bei den Mitgliedern des Gemeindevorstandes damit im Zweifel ohnehin nicht gegeben.

Auch auf Kommissionen (§ 72 HGO) sowie Betriebskommissionen (§ 6 ElgBGes) finden die Grundsätze keine Anwendung. Sowohl in den Kommissionen als auch Betriebskommissionen sind eine Reihe von weiteren Personen – neben den Gemeindevertretern – vertreten, so dass eine Spiegelbildlichkeit und Zusammensetzung i. S. d. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts damit von vornherein ausgeschlossen ist.

Schließlich findet das Urteil auch keine Anwendung auf die Verbandsversammlungen der Zweckverbände (§ 15 KGG) sowie der Wasser- und Bodenverbände (§ 47 WVG), denn die Besetzung ist nicht zwingend mit Gemeindevertretern vorzunehmen. Die Vertretungskörperschaften können vielmehr auch andere Personen in die Verbandsversammlung wählen. Im übrigen sind die Verbandsversammlungen Organ des Verbandes, einer eigenständigen juristischen Person des öffentlichen Rechts. Eine Vergleichbarkeit mit den Ausschüssen bei einer Gemeindevertretung sehen wir nicht.

**Zur Information wird das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in der Ausgabe März 2004 der Hessischen Städte- und Gemeindezeitung veröffentlicht.**

[Stichworte: Wahlen, Ausschüsse, Spiegelbildlichkeit, BVerwG]

Dezernat 2-Adr/Hg Nr. 2 – ED 15 vom 27.02.2004