

**Schleswig-Holsteinischer Landtag** □  
**Umdruck 16/2868**

Innenministerium  
des Landes  
Schleswig-Holstein

Minister

Vorsitzenden  
des Innen- und Rechtsausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Herrn Werner Kalinka, MdL  
Landeshaus  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

13.02.2008

**TOP 7 der 63. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 06.02.2008:  
Berücksichtigung von Zählgemeinschaften bei Ausschussbesetzungen,  
Vorlage des Abgeordneten Karl-Martin Hentschel (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)  
vom 29.01.2008 (Umdruck 16/2784)**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

wunschgemäß nehme ich zu dem in dem Umdruck 16/2784 enthaltenen Schreiben des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 14.01.2008 „Berücksichtigung von Zählgemeinschaften bei Ausschussbesetzungen“ wie folgt Stellung:

In dem Schreiben wird die Frage aufgeworfen, ob der Erlass des Innenministeriums vom 05.03.2004

- die Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG) zutreffend wiedergibt und
- durch die gesetzlichen Bestimmungen in der Gemeindeordnung (§ 40 Abs. 4 und § 46 Abs. 1 der Gemeindeordnung - GO) abgedeckt ist.

Dabei wird zunächst die eigene Meinung zur Frage der Zulässigkeit von Zählgemeinschaften dargelegt, sodann festgestellt, dass diese von der des Innenministeriums per Erlass vom 05.03.2004 bekannt gegebenen Rechtsauffassung abweicht und ein Kommentator zur GO darauf hinweist, dass dieser Erlass problematisch ist.

Im Einzelnen wird in dem Schreiben ausgeführt:

1. In Schleswig-Holstein (SH) sei der Zusammenschluss von Fraktionen zu Zählgemeinschaften zur Wahl kommunaler Ausschüsse gesetzlich weder auf Gemeinde- noch auf Kreisebene ausgeschlossen oder eingeschränkt.

2. Das BVerwG habe mit Urteil vom 10.12.2003 entschieden, dass nach dem Prinzip der demokratischen Repräsentation, das auch auf die Ebene der Kommunen zu übertragen sei, der Grundsatz gelte, dass jeder Ausschuss ein verkleinertes Bild des Plenums sein müsse (Spiegelbildlichkeit).
3. Aus diesem Prinzip folge eine Beschränkung von Zählgemeinschaften bei der Besetzung von Ausschüssen dahingehend, dass das Wahlergebnis die aus der Urwahl hervorgehende Zusammensetzung des Plenums und damit das darin wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum abbilden müsse (Minderheitenschutz).
4. Gleichwohl seien Zusammenschlüsse von Fraktionen zur Erringung von Ausschussmandaten zulässig, wenn es dadurch zu keiner Verkehrung der Mehrheitsverhältnisse oder zu einer mathematischen Verschiebung der Sitzverteilung zu Lasten von Minderheiten komme.
5. Der SH Gesetzgeber habe keine gesetzliche Regelung getroffen, wonach die Ausschüsse nach Maßgabe der Stärkeverhältnisse der Fraktionen zu verteilen wären. Vielmehr solle bei der Besetzung der Ausschüsse die Ausübung des freien Mandats der Mitglieder der Vertretungskörperschaft entscheiden. Damit liege kein streng am Spiegelbildlichkeitsgrundsatz ausgerichtetes Verfahren vor, so dass der Gesetzgeber in Kauf genommen habe, dass die Stimmabgabe bei der Wahl zu Ausschüssen von dem Stärkeverhältnis der Fraktionen in der Gemeindevertretung abweichen könne.
6. In der Kommentierung Bracker/Dehn werde ausgeführt, dass es problematisch sei, eine Wahl für rechtswidrig zu erklären, die geheim durchgeführt wurde und bei der Fraktionen sich nicht offen zu Zählgemeinschaften bekannt hätten (unechte Zählgemeinschaft), da Absprachen zu Zählgemeinschaften nicht nachweisbar seien. Daraus folge, dass aufgrund des freien Mandats die Abgabe von Stimmen an eine fraktionsfremde Liste zulässig sein müsse.
7. Eine Ausschussbesetzung verstoße – wie bei der unechten Zählgemeinschaft – dann gegen die Spiegelbildlichkeit, wenn der Minderheitenschutz beeinträchtigt werde, d. h. eine Fraktion den ihr im Ausschuss einzigen Sitz verlieren würde (so bereits Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 23.07.2007).
8. Zählgemeinschaften, die dazu führen würden, dass eine Fraktion, die ohne Zählgemeinschaft keinen, mit ihr allerdings einen Sitz erhalten würde, seien zulässig, wenn dadurch bestehende Mehrheitsverhältnisse nicht unterlaufen würden und keine Fraktion den ihr rechnerisch zustehenden einzigen Sitz verlieren würde.
9. Zählgemeinschaften sollten nur dem Zusammenschluss kleiner Fraktionen zur Erlangung eines Sitzes dienen und in diesem Sinne zulässig sein; unzulässig seien hingegen Zählgemeinschaften zwischen kleinen und großen Fraktionen sowie großen Fraktionen untereinander.
10. Der Erlass des Innenministeriums vom 05.03.2004 weiche von dieser Auffassung ab. Darin werde vertreten, dass die Einreichung eines gemeinsamen Wahlvorschlages im Rahmen der Verhältniswahl bereits unzulässig sei, wenn hierdurch eine andere Fraktion, die an dem Wahlvorschlag nicht beteiligt sei, einen Nachteil erleide; dies sei immer dann der Fall, wenn die andere Fraktion als Folge der Zählgemeinschaft

weniger Sitze erhalte, als dies der Fall wäre, wenn jede Fraktion einen eigenen Vorschlag vorlegen würde.

11. Es lasse sich bezweifeln, ob dieser Erlass die Vorgaben des BVerwG betreffend wiedergabe und durch die § 40 Abs. 4 und § 46 Abs. 1 der GO abgedeckt sei. Die Kommentierung Bracker/Dehn würde anführen, dass der Erlass problematisch sei, weil er aufgrund eines nicht allgemein verbindlichen Urteils, das einen Einzelfall und keine Normenkontrolle zum Gegenstand hatte, eine so einschneidende und den Wortlaut des Gesetzestextes beschränkende neue Auslegung der Vorschrift vornehme; eine derart gewichtige Frage könne nicht im Erlasswege geregelt werden, sondern bedürfe einer förmlichen Änderung des Gesetzes.

Das BVerwG hat mit Urteil vom 10.12.2003 (**Anl. 1**) entschieden, dass Gemeinderatsausschüsse die Zusammensetzung des Plenums und das darin wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegeln **müssen** und **deshalb** bei der Besetzung der Ausschüsse **gemeinsame Vorschläge** mehrerer Fraktionen **zur Erlangung eines zusätzlichen Sitzes unzulässig** sind. Die Auslegung, dass die Einreichung gemeinsamer Wahlvorschläge mit der Folge zulässig sei, dass eine andere Fraktion in den Ausschüssen weniger Sitze erhalte, als dies der Fall wäre, wenn jede Fraktion einen eigenen Vorschlag vorlegen würde, ist mit Bundesrecht nicht vereinbar, so dass die dem Urteil zugrunde liegenden Wahlen der Ausschussmitglieder in einer Stadt in Nordrhein Westfalen (NRW) rechtswidrig waren.

Der Entscheidung lag folgende Konstellation zugrunde:

Stadtrat bestehend aus 38 Sitzen, Wahl von 11 Mitgliedern je Ausschuss:

	CDU	SPD	Bündnis 90/ DIE GRÜNEN	FDP	Wählergemeins- schaft
: 1	17 <sup>1</sup>	10 <sup>2</sup>	3 <sup>10</sup>	2	6 <sup>4</sup>
: 2	8,5 <sup>3</sup>	5 <sup>6</sup>	1,5	1	3 <sup>11</sup>
: 3	5,66 <sup>5</sup>	3,33 <sup>9</sup>	1	0,6 6	2
: 4	4,25 <sup>7</sup>	2,5	0,75		1,5
: 5	3,4 <sup>8</sup>	2	0,6		1,2
: 6	2,83	1,66	0,5		1
Sitze:	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>

Wäre nach Listen der jeweiligen Fraktionen gewählt worden und das Stimmverhalten entsprechend der Fraktionszugehörigkeit gewesen, wären bei Anwendung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens **5** Sitze auf die Fraktion der CDU, **3** Sitze auf die Fraktion der SPD, **2** Sitze auf die Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN und **2** Sitze auf die Fraktion der **Wählergemeinschaft** entfallen, während die Fraktion der FDP **unberücksichtigt** geblieben wäre.

Die Fraktionen der CDU, SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP reichten einen gemeinsamen Wahlvorschlag ein, der sich jeweils zusammen setzte aus **5** Personen der CDU-Fraktion, **3** Personen der SPD-Fraktion, **1** Person der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN und **1** Person der Fraktion der FDP. Die Wählergemeinschaft legte einen eigenen Wahlvorschlag vor. Die Wahl der Ausschussmitglieder ergab - unter Anwendung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens - jeweils **10** Sitze für den gemeinsamen Wahlvorschlag und **1** **Sitz für den der Wählergemeinschaft**.

	Wahlvorschlag der Wählergemeinschaft	gemeinsamer Wahlvorschlag
: 1	6 <sup>6/7</sup>	36 <sup>1</sup>
: 2	3	18 <sup>2</sup>
: 3	2	12 <sup>3</sup>
: 4	1,5	9 <sup>4</sup>
: 5	1,2	7,2 <sup>5</sup>
: 6	1	6 <sup>6/7</sup>
: 7	0,85	5,14 <sup>8</sup>
: 8		4,5 <sup>9</sup>
: 9		4 <sup>10</sup>
: 10		3,6 <sup>11</sup>
: 11		3,27
Sitze:	1	10

§ 50 Abs. 3 GO NRW enthält keine Regelung über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Listenverbindungen.

In dem Urteil wird weiter ausgeführt, dass jeder Ausschuss in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums als verkleinertes Abbild und das darin wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegeln muss (Prinzip der demokratischen Repräsentation). Daher haben die einzelnen Fraktionen **Anspruch** auf Berücksichtigung bei der Ausschussbesetzung nach **Maßgabe ihrer jeweiligen Mitgliederzahl**. Hat eine Fraktion demnach einen Anspruch auf **mehrere Sitze** in einem Ausschuss, **kann** sie diese auch beanspruchen. Ein Zusammenschluss, das sich nur zur Gewinnung eines mathematischen Vorteils bei dem anschließenden Verteilungsverfahren gebildet hat, darf nicht Grundlage der Sitzverteilung in den Ausschüssen sein. Eine Zählgemeinschaft seitens der Mehrheit darf die Zusammensetzung der Ausschüsse nicht zu Lasten einer Minderheit ändern. Die Norm kann bundesverfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass gemeinsame Wahlvorschläge von Fraktionen keine im Sinne des § 50 Abs. 3 GO NRW sind.

Ferner führt das BVerwG aus, dass

- hiergegen nicht eingewandt werden kann, dass es sich um keine Benennung, sondern eine **Wahl** handelt, bei der Mitglieder einer Fraktion Kandidaten anderer Fraktionen wählen können mit der Folge, dass sich die Fraktionsstärken im Plenum nicht in den Ausschüssen widerspiegeln, denn diese mit einer Wahl naturgemäß einhergehenden Unwägbarkeiten entbinden nicht davon, bei der **Gestaltung des Wahlverfahrens** (Einreichung von Wahlvorschlägen – Anmerkung des Innenministeriums) die Prinzipien der Volkssouveränität und der Demokratie zu respektieren,
- dem nicht entgegen gehalten werden kann, dass die **Einreichung** eines gemeinsamen Wahlvorschlages **Ausdruck ihres freien Mandats** ist, da die bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben **diese Freiheit in zulässiger Weise beschränken** und
- der Einwand unberechtigt ist, die Verteilung der Ausschusssitze auf die einzelnen Fraktionen führe zu einer Überrepräsentation der Wählergemeinschaft, weil bei jedem Berechnungsverfahren Fraktionen zwangsweise teils über-, teils unterrepräsentiert werden. Wie die Spiegelbildlichkeit im Detail verwirklicht werden soll, liegt daher in der **Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers**. Dieser hat im vorliegenden Fall das

**Berechnungsverfahren nach d'Hondt vorgegeben und von darüber hinausgehenden Regelungen abgesehen; dies ist zulässig.**

In dem Erlass des Innenministeriums vom 05.03.2004 (**Anl. 2**) ist u. a. darauf hingewiesen worden, dass das verwaltungsleitende Organ verpflichtet ist, einer Wahl zu widersprechen, bei der ein Ausschuss auf der Grundlage eines unzulässigen Wahlvorschlages besetzt wird. Unzulässig ist die Einreichung eines gemeinsamen Wahlvorschlages, wenn hierdurch eine andere Fraktion, die an dem Wahlvorschlag nicht beteiligt ist, einen Nachteil erleidet. Dies ist immer dann der Fall, wenn die andere Fraktion als Folge der Zählgemeinschaft weniger Sitze erhält, als dies der Fall wäre, wenn jede Fraktion einen eigenen Vorschlag vorlegen würde. Rechtlich nicht zu beanstanden ist ein gemeinsamer Wahlvorschlag, in der eine Fraktion einen ihr selbst zustehenden Sitz einer anderen politischen Kraft überlässt, ohne dass es dabei zu einer Benachteiligung einer anderen Fraktion kommt. So gebildete Zählgemeinschaften verfolgen nicht das Ziel, zusätzliche Ausschusssitze zu erlangen, sondern sind in der Regel als Ausdruck einer beabsichtigten inhaltlichen Zusammenarbeit zu werten.

Die einschlägige gesetzliche Vorschrift in SH (§ 46 Abs. 1 GO) lautete zum Zeitpunkt des Erlasses: „Jede Fraktion kann verlangen, dass die Mitglieder eines Ausschusses durch Verhältniswahl gewählt werden.“ Dabei enthält § 40 Abs. 4 GO nähere Regelungen für die konkrete Durchführung des d'Hondtschen Wahlverfahrens<sup>1</sup>. Mit dem Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 01.02.2005 (GVOBl. Schl.-H. S. 66 – **Anl. 3**) ist § 46 dahingehend ergänzt worden, dass, wenn eine Fraktion dabei abweichend von ihrer Stärke in der Gemeindevertretung mehr als die Hälfte der zu vergebenden Ausschusssitze erhält, derjenigen anderen Fraktion mit der nächsten Höchstzahl ein weiterer Ausschusssitz zugeteilt wird; bei gleicher Höchstzahl entscheidet das Los, das die oder der Vorsitzende der Gemeindevertretung zieht. Diese Regelung ist auch in die Kreisordnung (§ 41 KrO) aufgenommen worden.

Zu dem Gutachten ist somit Folgendes anzumerken:

- Richtig ist, dass **nach dem Wortlaut** der Vorschriften in der Gemeindeordnung und der Kreisordnung gemeinsame Wahlvorschläge nicht ausgeschlossen sind (siehe Nr. 1.); **sie sind allerdings bei Anwendung der Rechtsprechung des BVerwG insoweit eingeschränkt und damit unzulässig, wenn sie zur Erlangung eines zusätzlichen Sitzes erfolgen, d. h. auf Kosten einer Fraktion, die an diesem gemeinsamen Wahlvorschlag nicht beteiligt ist.**
- Zwar hat der SH Gesetzgeber im Jahre 2005 die Regelungen in § 46 GO und § 41 KrO (Anwendung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens bei der Besetzung von Ausschüssen) um eine Regelung bei Überrepräsentanz ergänzt und damit an die BVerwG-Entscheidung vom 10.12.2003 angepasst, allerdings musste zuvor und muss seit dem bei der Besetzung von Ausschüssen der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit darüber

<sup>1</sup> „Bei Verhältniswahl (§ 46 Abs. 1) stimmt die Gemeindevertretung in einem Wahlgang über die Wahlvorschläge (Listen) der Fraktionen ab. Gemeindevertreterinnen und -vertreter und andere Bürgerinnen und Bürger müssen in einem Wahlvorschlag aufgeführt werden. Die Zahl der Stimmen, die jeder Wahlvorschlag erhält, wird durch 1, 2, 3, 4 usw. geteilt. Die Wahlstellen werden in der Reihenfolge der Höchstzahlen auf die Wahlvorschläge verteilt, Über die Zuteilung der letzten Wahlstelle entscheidet bei gleicher Höchstzahl das Los, das die oder der Vorsitzende der Gemeindevertretung zieht. Die Bewerberinnen und Bewerber einer Fraktion werden in der Reihenfolge berücksichtigt, die sich aus dem Wahlvorschlag ergibt.“

hinaus beachtet werden und hat damit stets eine bundesverfassungskonforme Anwendung der Vorschriften stattzufinden (siehe Nr. 5), d. h. dass unzulässige Wahlvorschläge zu rechtswidrigen Wahlen führen und damit – wie das BVerwG explizit ausgeführt hat – das freie Mandat in zulässiger Weise einzuschränken ist.

- Die in der angeführten Kommentierung dargestellte Meinung wird nicht geteilt und darauf aufbauende Folgerungen können nicht unterstützt werden (siehe Nr. 6). Es ist vollkommen **unerheblich, ob die Wahl offen oder geheim stattfindet**, denn zu bewerten ist der zuvor **eingereichte Wahlvorschlag**. Führt dieser - unter der Prämisse, dass jede Fraktion einen eigenen Wahlvorschlag einreichen würde und alle fraktionsgebunden wählen würden - dazu, dass eine nicht an diesem Wahlvorschlag beteiligte Fraktion einen ihr ansonsten zustehenden Sitz verlieren würde, ist dieser Wahlvorschlag unzulässig. Er hätte nicht zur Wahl zugelassen werden dürfen, d. h. über ihn hätte gar nicht abgestimmt werden dürfen. Ist dies erfolgt, ist die Wahl rechtswidrig.
- Alle Aussagen zu so genannten „**unechten**“ Zählgemeinschaften, dem Erhalt eines **einzigen** Sitzes einer Fraktion und **kleinen und großen** Fraktionen (siehe Nr. 7 bis 9) sind rechtlich nicht nachvollziehbar bzw. können aus dem o. a. BVerwG-Urteil nicht abgeleitet werden.

Im Hinblick auf die in dem Schreiben des Wissenschaftlichen Dienstes aufgeworfenen Fragen ist abschließend festzustellen, dass der Erlass des Innenministeriums vom 05.03.2004

- den Vorgaben des BVerwG voll umfänglich entspricht - sie ist auch vom OVG Schleswig im Urteil vom 15.03.2006 (Az.: 2 LB 48/05), siehe insb. Rd.-Nr. 64, bestätigt worden (**Anl. 4**) - und
- die Exekutive verpflichtet ist, nach Recht und Gesetz und damit unter Berücksichtigung von oberstgerichtlichen Entscheidungen Rechtsvorschriften anzuwenden. Zur Aufgabe des Innenministeriums als oberste Kommunalaufsichtsbehörde gehört es, zum Beispiel durch Runderlasse auf neueste Rechtsentwicklungen hinzuweisen, damit vor Ort das Recht ordnungsgemäß angewandt wird und so u. a. evtl. Klagen abgewendet werden können. Der Inhalt des Erlasses müsste auch berücksichtigt werden, wenn dieser nicht existieren oder aufgehoben werden würde.


Mit freundlichen Grüßen



Lothar Hay

Anlage: 1

recherchiert von: **Heike Waap** am 31.01.2008

<b>Gericht:</b>	BVerwG 8. Senat	<b>Quelle:</b>	
<b>Entscheidungsdatum:</b>	10.12.2003	<b>Normen:</b>	Art 20 Abs 2 GG, Art 28 Abs 1 S 2 GG, § 50 Abs 3 S 3 GemO NW
<b>Aktenzeichen:</b>	8 C 18/03		
<b>Dokumenttyp:</b>	Urteil		

### **Wahl von Mitgliedern der Ratsausschüsse; Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung des Plenums in den Ausschüssen**

#### **Leitsatz**

Gemeinderatsausschüsse müssen die Zusammensetzung des Plenums und das darin wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegeln (wie Urteil vom 27. März 1992 - BVerwG 7 C 20.91 - BVerwGE 90, 104 <113>). Bei der Besetzung der Ausschüsse sind deshalb - zur Erlangung eines zusätzlichen Sitzes gebildete - gemeinsame Vorschläge mehrerer Fraktionen unzulässig.

#### **Fundstellen**

BVerwGE 119, 305-311 (Leitsatz und Gründe)  
Städte- und Gemeinderat 2004, Nr 1-2, 42 (red. Leitsatz und Gründe)  
HGZ 2004, 105-107 (Leitsatz und Gründe)  
DVBl 2004, 439-442 (Leitsatz und Gründe)  
KommJur 2004, 141-143 (Leitsatz und Gründe)  
NWVBl 2004, 184-186 (Leitsatz und Gründe)  
NVwZ 2004, 621-622 (Leitsatz und Gründe)  
BayVBl 2004, 344-346 (Leitsatz und Gründe)  
NdsVBl 2004, 229-230 (Leitsatz und Gründe)  
Buchholz 415.1 Allg KommR Nr 149 (Leitsatz und Gründe)

#### **weitere Fundstellen**

JA 2004, 603 (Leitsatz)  
DVP 2005, 120 (Leitsatz)

## Verfahrensgang

vorgehend Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen 15. Senat, 26. November 2002, Az: 15 A 662/02, Urteil  
vorgehend VG Düsseldorf 1. Kammer, 14. Dezember 2001, Az: 1 K 7978/99, Urteil

## Diese Entscheidung wird zitiert

### Literaturnachweise

Michael Randak, BayVBI 2004, 705-714 (Entscheidungsbesprechung)  
Jörg Geerlings, DÖV 2005, 644-647 (Entscheidungsbesprechung)  
Rudolf Oster, DVP 2004, 469-472 (Anmerkung)  
Günter Haurand, DVP 2005, 120-122 (Anmerkung)  
Ulli Christian Meyer, KommJur 2005, 121-126 (Aufsatz)  
Helmut Goerlich, LKV 2005, 7-10 (Entscheidungsbesprechung)  
Julian Krüper, NWVBI 2005, 97-99 (Entscheidungsbesprechung)

## Diese Entscheidung zitiert

### Rechtsprechung

So auch BVerwG 7. Senat, 27. März 1992, Az: 7 C 20/91

## Tatbestand

- 1 Die klagende Stadtratsfraktion begehrt die Feststellung, dass die Wahlen der Ausschussmitglieder des beklagten Rates der Stadt rechtswidrig waren.
- 2 Seit der Kommunalwahl im September 1999 ist die Klägerin mit sechs von insgesamt 38 Sitzen im Rat der Stadt vertreten. Auf die Fraktion der CDU entfallen 17 Sitze, auf die der SPD 10 Sitze, auf die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen drei Sitze und auf die Fraktion der FDP zwei Sitze. Nachdem der Beklagte beschlossen hatte, sieben Ausschüsse zu bilden und diese mit jeweils 11 Mitgliedern zu besetzen, reichten die Fraktionen von CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP einen gemeinsamen Wahlvorschlag ein. Dieser setzte sich aus einer Liste von Kandidaten für die verschiedenen Ausschüsse - bestehend aus jeweils fünf Vertretern der CDU-Fraktion, drei Vertretern der SPD-Fraktion, einem Vertreter der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und einem Vertreter der FDP-Fraktion - zusammen. Die Klägerin legte einen eigenen Wahlvorschlag vor. Bei der Wahl der Ausschussmitglieder am 20. Oktober 1999 ergaben sich unter Anwendung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens jeweils 10 Sitze für den gemeinsamen Wahlvorschlag und ein Sitz für den Wahlvorschlag der Klägerin. Wäre nach Listen der jeweiligen



Fraktionen gewählt worden und das Stimmverhalten entsprechend der Fraktionszugehörigkeit gewesen, wären bei Anwendung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens fünf Sitze auf die Fraktion der CDU, drei Sitze auf die Fraktion der SPD, ein Sitz auf die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und zwei Sitze auf die Klägerin entfallen, während die Fraktion der FDP unberücksichtigt geblieben wäre.

- 3 Mit ihrer Klage hat sich die Klägerin gegen das Verfahren bei der Wahl zur Besetzung der Ratsausschüsse gewandt und vorgetragen: Listenverbindungen mehrerer Fraktionen seien bei Wahlen zur Besetzung der Ratsausschüsse nach § 50 Abs. 3 Satz 3 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) nicht zulässig. Dies folge schon daraus, dass Listenverbindungen bei der Vergabe des Ausschussvorsitzes nach § 58 Abs. 5 Satz 2 GO NRW ausdrücklich zugelassen seien, in § 50 Abs. 3 GO NRW eine entsprechende Regelung jedoch fehle. Im Übrigen verstoße das vom Beklagten angewandte Wahlverfahren gegen Bundesverfassungsrecht.

- 4 Mit Urteil vom 14. Dezember 2001 hat das Verwaltungsgericht Düsseldorf die Klage abgewiesen. Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat durch Urteil vom 26. November 2002 die Berufung der Klägerin zurückgewiesen und zur Begründung ausgeführt: Die Einreichung eines gemeinsamen Wahlvorschlages von mehreren Fraktionen sei mit § 50 Abs. 3 Satz 3 GO NRW vereinbar. Es handele sich um einen Wahlvorschlag "der Fraktionen" im Sinne dieser Vorschrift. Die Gesetzgebungsgeschichte ergebe keine Anhaltspunkte für ein Verbot gemeinsamer Wahlvorschläge. Ein solches Verbot könne auch nicht im Wege der systematischen Auslegung durch einen Umkehrschluss aus § 58 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 2 GO NRW gefolgert werden. Denn nur bei der dort geregelten Verteilung der Ausschussvorsitze im Wege des Zugriffsverfahrens habe ein Bedürfnis für die Klarstellung bestanden, dass auch Fraktionszusammenschlüsse zulässig seien, weil die Ausschussvorsitze "den Fraktionen" zugeteilt seien und nicht wie im Fall der Ausschusssitze "auf die Wahlvorschläge der Fraktionen" verteilt würden. Die Zulassung gemeinsamer Wahlvorschläge verstoße auch nicht gegen Bundesverfassungsrecht. Zwar schreibe das verfassungsrechtliche Demokratieprinzip über den Homogenitätsgrundsatz des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für den Bereich der kommunalen Ratsausschüsse vor, dass die Repräsentation der Gemeindebürger im Rat sich auch in den Ausschüssen vollziehen müsse und daher die Ausschüsse als verkleinertes Abbild die Zusammensetzung des Ratsplenums widerspiegeln müssten. Diesen Anforderungen sei aber dadurch Genüge getan, dass jede Fraktion frei gewesen sei, einen Wahlvorschlag zu unterbreiten, und über die eingereichten Wahlvorschläge nach Verhältniswahlgrundsätzen unter Anwendung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens abgestimmt worden sei. Die

Zulässigkeit gemeinsamer Wahlvorschläge sei auch keine unzulässige doppelte Anwendung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens. Vielmehr sei es eine Konsequenz der gesetzgeberischen Entscheidung, dass die Ausschüsse nicht notwendig ein Spiegelbild der Mehrheitsverhältnisse im Rat nach Fraktionen sein müssten, sondern auch ein Spiegelbild der Mehrheitsverhältnisse im Rat über Wahlvorschläge sein könnten. Bundesrecht gebiete keine Spiegelbildlichkeit gerade nach Fraktionen.

- 5 Gegen dieses Urteil richtet sich die vom Senat wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassene Revision der Klägerin, die die Verletzung materiellen Rechts rügt und beantragt,
- 6 das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 26. November 2002, soweit nicht das Verfahren eingestellt worden ist, und das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 14. Dezember 2001 aufzuheben und festzustellen, dass die Wahlen vom 20. Oktober 1999 zur Besetzung der Ausschüsse des Beklagten ungültig sind.
- 7 Der Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil und beantragt,
- 8 die Revision zurückzuweisen.

## Entscheidungsgründe

- 9 Die Revision ist begründet. Das Oberverwaltungsgericht hat unter Verletzung von Bundesverfassungsrecht die zulässige Klage für unbegründet gehalten. Die Wahlen zur Besetzung der Ausschüsse des Beklagten vom 20. Oktober 1999 sind ungültig.
- 10 Die revisionsgerichtliche Prüfung muss zwar von dem Inhalt der irrevisiblen Vorschriften des Kommunalrechts des Landes ausgehen, den das Berufungsgericht durch Auslegung ermittelt und seiner Entscheidung zugrunde gelegt hat (§ 173 VwGO i.V.m. § 560 ZPO). Das Revisionsgericht kann insoweit lediglich nachprüfen, ob Bundesrecht - insbesondere Bundesverfassungsrecht - ein anderes Ergebnis gebietet (stRspr, vgl. u.a. Urteil vom 12. November 1993 - BVerwG 7 C 23.93 - Buchholz 160 Wahlrecht-Nr. 38 S. 21 <23 f.>). Dies ist hier aber der Fall:
- 11 Das Oberverwaltungsgericht meint, bei der Besetzung von Ausschüssen des Gemeinderats dürften gemäß § 50 Abs. 3 Satz 3 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) mehrere Fraktionen einen gemeinsamen Wahlvorschlag einreichen mit der Folge, dass eine andere Fraktion in den Ausschüssen weniger Sitze erhielte, als dies der Fall wäre, wenn jede Fraktion einen eigenen Vorschlag vorlegen würde. Diese Auslegung ist mit

Bundesrecht nicht vereinbar:

- 12 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. BVerfGE 47, 253 <272>; 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 des Gemeinderats (vgl. Urteil vom 27. März 1992 - BVerwG 7 C 20.91 - BVerwGE 90, 104 <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. BVerfGE 80, 188 <217 f.>; 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. BVerfGE 70, 324 <362 f.>; 84, 304 <322 ff., 327 f.>).
- 13 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 diese Ausschüsse grundsätzlich als verkleinerte Abbilder des Plenums dessen Zusammensetzung und das darin wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegeln (vgl. Urteil vom 27. März 1992 - BVerwG 7 C 20.91 - a.a.O.). Aus diesem Grund haben die einzelnen Fraktionen Anspruch auf Berücksichtigung bei der Ausschussbesetzung nach Maßgabe ihrer jeweiligen Mitgliederzahl (vgl. Beschluss vom 7. Dezember 1992 - BVerwG 7 B 49.92 - a.a.O.). Hat eine Fraktion demnach einen Anspruch auf mehrere Sitze in einem Ausschuss, kann sie diese auch beanspruchen. Entgegen der Auffassung der Beklagten genügt es nicht, dass Fraktionen überhaupt - d.h. mit einem Sitz - in den Ausschüssen vertreten sind.
- 14 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 nicht nur teilweise vorwegnehmen, sondern insgesamt ersetzen (vgl. Urteil vom 27. März 1992 - BVerwG 7 C 20.91 - a.a.O. und Beschluss vom 7. Dezember 1992 - BVerwG 7 B 49.92 - a.a.O.).

- 15 Das Berufungsgericht meint, die Ausschüsse müssten nicht notwendig ein Spiegelbild der Mehrheitsverhältnisse im Rat nach Fraktionen, sondern könnten auch ein Spiegelbild der Mehrheitsverhältnisse im Rat nach gemeinsamen Wahlvorschlägen verschiedener Fraktionen sein. Dies widerspricht dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes. Das Wahlergebnis gibt 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 sind - zu deren Zusammenschluss. So gebildete Zählgemeinschaften wurden als solche weder vom Volk gewählt noch verfolgen sie über die Ausschusswahlen hinausgehende gemeinsame politische Ziele. Grund des Zusammenschlusses ist allein die Gewinnung von zusätzlichen Ausschusssitzen. Wie die Klägerin zu Recht geltend macht, darf 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, 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, dem - wie das Oberverwaltungsgericht ausführt - die Bestimmungen über die Besetzung von Ratsausschüssen - hier § 50 Abs. 3 Satz 3 GO NRW - dienen.
- 16 Dies macht der vorliegende Fall deutlich. Die Wahl spiegelt nicht das Kräfteverhältnis der einzelnen Fraktionen zueinander wider, sondern das Kräfteverhältnis zwischen der gebildeten Verbindung der Fraktionen von CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP einerseits und der Klägerin andererseits. Der Zusammenschluss der die Mehrheit bildenden Fraktionen hat zu einer mathematischen Verschiebung des Kräfteverhältnisses zugunsten dieser Mehrheit und zu Lasten einer Minderheit, der Klägerin, geführt, die bei Durchführung der Wahlen getrennt nach Fraktionen unter Anwendung

des - in Nordrhein-Westfalen gesetzlich vorgegebenen - d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens erwartungsgemäß zwei Ausschusssitze anstelle nur eines Sitzes erlangt hätte. Der Wahlvorschlag der Mehrheitsfraktionen dagegen erhielt auf diese Weise einen Sitz mehr als ihn die den Wahlvorschlag einreichenden Fraktionen erhalten hätten, wenn jede für sich einen Wahlvorschlag gemacht hätte. Dieser Sitz wurde aufgrund einer Vereinbarung der vier Fraktionen, die der Aufstellung der gemeinsamen Liste zugrunde lag, der FDP-Fraktion überlassen. Die vier Fraktionen hätten sich aber auch auf einen beliebigen anderen, ebenso willkürlichen Verteilungsmodus einigen können.

- 17 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 - bei der Bundestagswahl zur Überwindung der Sperrklausel -, 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 wurde.
- 18 Gleiches hat das Bundesverwaltungsgericht für die Verteilung von Gemeinderatssitzen auf einzelne Wahlvorschläge entschieden (vgl. Urteil vom 29. November 1991 - BVerwG 7 C 13.91 - Buchholz 160 Wahlrecht Nr. 35). Dort ging es um die Vorabzuteilung eines Restsitzes nach dem Kommunalwahlrecht des Landes Rheinland-Pfalz, in dem die Gemeinderatssitze nach dem Hare/Niemeyer-Verfahren auf die einzelnen Wahlvorschläge verteilt werden. Dieses Verfahren kann dazu führen, dass ein Wahlvorschlag, der die Mehrheit der Stimmen erhalten hat, nicht die Mehrheit der Sitze im Gemeinderat erhält. Um dieses Ergebnis zu vermeiden, sieht § 41 Abs. 1 Satz 5 Kommunalwahlgesetz Rheinland-Pfalz die Vorabzuteilung eines Ratssitzes vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist dort zum Ergebnis gelangt, dass es gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl verstößt, auch einer Listenverbindung verschiedener Parteien oder Wählergruppen, welche die Mehrheit der gültigen Wählerstimmen auf sich vereinigt, einen derartigen zusätzlichen Gemeinderatssitz zuzuteilen; denn bloße Zählgemeinschaften dürften nicht dazu führen, dass die Sitze im Gemeinderat anders verteilt würden als ohne Bildung solcher Gemeinschaften.

Dagegen kann nicht eingewandt werden, dass in Nordrhein-Westfalen - im Gegensatz zu einigen anderen Bundesländern - die Ausschussmitglieder nicht von den Fraktionen entsprechend ihres Stärkeverhältnisses benannt, sondern vom Gemeinderat gewählt werden. 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.

- 20 Entgegen der vom Verwaltungsgericht im erstinstanzlichen Urteil vertretenen Auffassung kann dem auch nicht entgegengehalten werden, die Einreichung eines gemeinsamen Wahlvorschlags durch die Mehrheit der Gemeinderatsmitglieder sei Ausdruck ihres freien Mandats. Die für die Besetzung der Gemeinderatsausschüsse geltenden bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben beschränken diese Freiheit in zulässiger Weise zur Durchsetzung der genannten Prinzipien und damit auch zur Sicherung des Rechts der Minderheit auf eine ihrem Gewicht entsprechende Repräsentation in den Ausschüssen.
- 21 Auch der Einwand des Beklagten, die Verteilung der Ausschusssitze auf die einzelnen Fraktionen führe zu einer Überrepräsentation der Klägerin, ist nicht berechtigt. Kein Wahlsystem kann die Spiegelbildlichkeit bei der Ausschussbesetzung in letzter Konsequenz herstellen. Insbesondere werden bei jedem Berechnungsverfahren Fraktionen zwangsläufig teils über-, teils unterrepräsentiert. Wie die Spiegelbildlichkeit im Detail verwirklicht werden soll, liegt daher in der Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers. Dieser hat hier das Berechnungsverfahren nach der d'Hondt vorgegeben und von darüber hinausgehenden Regelungen abgesehen. Dies ist zulässig (vgl. für das d'Hondtsche Verfahren bei Wahlen zum Gemeinderat, Urteil vom 29. November 1991 - BVerwG 7 C 13.91 - Buchholz 160 Wahlrecht Nr. 35).
- 22 Die vom Oberverwaltungsgericht unter Verstoß gegen Bundesverfassungsrecht vorgenommene Auslegung von § 50 Abs. 3 Satz 3 GO NRW ist durch das Gesetz nicht zwingend vorgegeben. Wie im Berufungsurteil ausgeführt wird, schließt der Wortlaut der Vorschrift einen gemeinsamen Wahlvorschlag mehrerer Fraktionen nicht aus. Der Wortlaut lässt dies aber auch nicht ausdrücklich zu. Auch der Gesetzgebungsgeschichte lässt sich - wie im Berufungsurteil näher begründet wird - nichts für die Frage der Zulässigkeit eines gemeinsamen Wahlvorschlags entnehmen. Die Norm kann daher bundesverfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass gemeinsame Wahlvorschläge von Fraktionen keine "Wahlvorschläge

der Fraktionen und Gruppen des Rates" im Sinne des § 50 Abs. 3 Satz 3 GO NRW sind. Einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht (Art. 100 Abs. 1 GG) bedarf es folglich nicht.

© juris GmbH

Innenministerium · Postfach 71 25 · 24171 Kiel

Kreise, kreisfreie Städte

Städte mit mehr als 20 000 Einwohnerinnen  
und Einwohnern

Landräte als Kommunalaufsichtsbehörden

Nachrichtlich:

Städteverband Schleswig-Holstein  
Schleswig-Holsteinscher Landkreistag  
Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

Ihr Zeichen / vom

Mein Zeichen / vom  
IV 311 - 160.152.3

Telefon (0431)  
988-3115  
Herr Bach

Datum  
5. März 2004

---

### Kommunalverfassungsrecht hier: Bildung von Zählgemeinschaften

Mit Urteil vom 10. Dezember 2003 – 8 C 18.03 – hat das Bundesverwaltungsgericht sich mit der Frage der Zulässigkeit so genannter „Zählgemeinschaften“ bei der Wahl kommunaler Ausschüsse befasst. Das Gericht stellt im Leitsatz seiner Entscheidung fest:

*„Gemeinderatsausschüsse müssen die Zusammensetzung des Plenums und das darin wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegeln....Bei der Besetzung der Ausschüsse sind deshalb – zur Erlangung eines zusätzlichen Sitzes gebildete – gemeinsame Vorschläge mehrerer Fraktionen unzulässig.“*

In Schleswig-Holstein wurde das Aufstellen gemeinsamer Wahlvorschläge bei der Besetzung der Ausschüsse – gestützt u.a. auf ein Urteil des OVG Schleswig vom 20. Juni 1996 (Die Gemeinde 1996, 330) – bislang generell als zulässig angesehen. Angesichts der neuen oberstgerichtlichen Entscheidung kann an dieser Rechtsaus-



legung nicht mehr festgehalten werden.

Bei der Besetzung von Ausschüssen im Rahmen der Verhältniswahl bitte ich daher künftig Folgendes zu beachten:

Die Einreichung eines gemeinsamen Wahlvorschlags ist unzulässig, wenn hierdurch eine andere Fraktion, die an dem Wahlvorschlag nicht beteiligt ist, einen Nachteil erleidet. Dies ist immer dann der Fall, wenn die andere Fraktion als Folge der Zählgemeinschaft weniger Sitze erhält, als dies der Fall wäre, wenn jede Fraktion einen eigenen Vorschlag vorlegen würde.

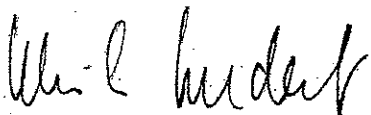
Eine Benachteiligung liegt aber auch bereits dann vor, wenn der anderen Fraktion durch den gemeinsamen Wahlvorschlag die Option genommen wird, einen Ausschusssitz möglicherweise über einen Losentscheid nach § 40 Abs. 4 Satz 5 GO/ § 35 Abs. 4 Satz 5 KrO zu erwerben. Zwar kann in diesem Fall die andere Fraktion den betreffenden Ausschusssitz im Vorfeld nicht bereits für sich beanspruchen, da es gleichrangige Ansprüche anderer Fraktionen gibt. Dennoch würde sie durch die Bildung der Zählgemeinschaft der Möglichkeit beraubt, den Sitz durch eine für sie günstige Losentscheidung zu erwerben. Hierin liegt bereits ein rechtlicher Nachteil, der zur Unzulässigkeit der Zählgemeinschaft führt.

Wird ein Ausschuss auf der Grundlage eines im vorstehenden Sinne unzulässigen Wahlvorschlags besetzt, ist das verwaltungsleitende Organ verpflichtet, der Wahl gemäß § 43 GO/§ 38 KrO zu widersprechen.

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts steht der Einreichung gemeinsamer Wahlvorschläge allerdings nicht generell entgegen. Soweit eine Fraktion einen ihr selbst zustehenden Sitz einer anderen politischen Kraft überlässt, ohne dass es dabei zu einer Benachteiligung einer anderen Fraktion kommt, ist dies rechtlich nicht zu beanstanden. So gebildete Zählgemeinschaften verfolgen nicht das Ziel, zusätzliche Ausschusssitze zu erlangen, sondern sind in der Regel als Ausdruck einer beabsichtigten inhaltlichen Zusammenarbeit zu werten.

Ausschüsse, die in der Vergangenheit abweichend von den vorgenannten Grundsätzen gewählt wurden, sind unter Berücksichtigung der neuen oberstgerichtlichen Rechtsprechung rechtswidrig besetzt. Ich gehe davon aus, dass in den betreffenden Gemeinden umgehend eine Korrektur der fehlerhaften Ausschussbesetzungen erfolgen wird.

Die Landräte als Kommunalaufsichtsbehörden werden gebeten, die Gemeinden und Ämter Ihres Aufsichtsbereichs von dem vorstehenden Erlass zu unterrichten.



---

Ulrich Gudat

— Anlage 3 —

**Artikel 13**  
**In-Kraft-Treten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und ist zu verkünden.

Kiel, 1. Februar 2005

Heide Simonis  
Ministerpräsidentin

Klaus Buß  
Innenminister

Anne Lütkes  
Ministerin  
für Justiz, Frauen, Jugend  
und Familie

1253/2005

**Gesetz**  
**zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften**  
**Vom 1. Februar 2005**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1**  
**Änderung der Gemeindeordnung<sup>1)</sup>**

Die Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 57); zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Februar 2005 (GVOBl. Schl.-H. S. 57), wird wie folgt geändert:

1. In § 32 a Abs. 2 wird die Angabe „§ 46 Abs. 2“ durch die Angabe „§ 46 Abs. 3“ ersetzt.

2. § 46 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Jede Fraktion kann verlangen, dass die Mitglieder eines Ausschusses durch Verhältnismäßig gewählt werden. Erhält dabei eine Fraktion abweichend von ihrer Stärke in der Gemeindevertretung mehr als die Hälfte der zu vergebenden Ausschusssitze; wird derjenigen anderen Fraktion mit der nächsten Höchstzahl ein weiterer Ausschusssitz zugeteilt; bei gleicher Höchstzahl entscheidet das Los, das die oder der Vorsitzende der Gemeindevertretung zieht.“

b) Folgender Absatz 2 wird eingefügt:

„(2) Fraktionen, auf die bei der Sitzverteilung nach Absatz 1 in einem Ausschuss kein Sitz entfallen ist, sind berechtigt, ein zusätzliches Mitglied mit beratender Stimme in den Ausschuss zu entsenden. Absatz 3 Satz 1 und 2

und Absatz 4 gilt entsprechend. Dies gilt nicht, wenn ein Mitglied dieser Fraktion stimmberechtigtes Mitglied des Ausschusses ist. Gemeindevertreterinnen und -vertreter, die keiner Fraktion angehören, können verlangen, in einem Ausschuss ihrer Wahl beratendes Mitglied zu werden, sofern sie nicht bereits stimmberechtigtes Mitglied eines Ausschusses sind. Absatz 3 Satz 1 und 2 und Absatz 4 gilt entsprechend. Die beratenden Mitglieder können Anträge stellen.“

c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3 und wie folgt geändert:

In Satz 3 wird nach dem Wort „erreichen“ ein Semikolon gesetzt und folgender Halbsatz angefügt:

„beratende Ausschussmitglieder nach Absatz 2 bleiben dabei unberücksichtigt“

d) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4 und erhält folgende Fassung:

„(4) Die Gemeindevertretung kann stellvertretende Mitglieder der Ausschüsse wählen; Absatz 1, Absatz 3 Satz 1 und 2 sowie § 33 Abs. 1 Satz 4 und 5 gilt entsprechend.“

e) Die bisherigen Absätze 4 bis 7 werden Absätze 5 bis 8.

f) Der bisherige Absatz 8 wird Absatz 9 und erhält folgende Fassung:

„(9) Gemeindevertreterinnen oder -vertreter, die nicht Mitglieder der Ausschüsse sind, können an den Sitzungen der Ausschüsse teilnehmen. Ihnen ist auf Wunsch das Wort zu erteilen. Gemeindevertreterinnen und Ge-

<sup>1)</sup> Ändert Ges. i.d.F.d.B. vom 28. Februar 2003, GS Schl.-H. II, Gl.Nr. 2020-3

meindevertreter, die keiner Fraktion angehören, können Anträge stellen.“

- g) Die bisherigen Absätze 9 bis 11 werden Absätze 10 bis 12.
3. In § 47 c Abs. 3 wird die Angabe „§ 46 Abs. 3, 4, 7 und 9“ durch die Angabe „§ 46 Abs. 4, 5, 8 und 10“ ersetzt.
4. In § 47 d Abs. 3 wird die Angabe „§ 46 Abs. 7 Satz 2“ durch die Angabe „§ 46 Abs. 8 Satz 2“ ersetzt.
5. § 134 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 Nr. 1 und 2 wird jeweils die Angabe „§ 46 Abs. 11“ durch die Angabe „§ 46 Abs. 12“ ersetzt.
- b) In Absatz 7 wird die Angabe „§ 46 Abs. 2“ durch die Angabe „§ 46 Abs. 3“ ersetzt.

### Artikel 2 Änderung der Kreisordnung<sup>2)</sup>

Die Kreisordnung für Schleswig-Holstein (Kreisordnung - KrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVBl. Schl.-H. S. 94), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 1. Februar 2005 (GVBl. Schl.-H. S. 57), wird wie folgt geändert:

1. In § 27 a Abs. 2 wird die Angabe „§ 41 Abs. 2“ durch die Angabe „§ 41 Abs. 3“ ersetzt.
2. § 41 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Jede Fraktion kann verlangen, dass die Mitglieder eines Ausschusses durch Verhältniswahl gewählt werden. Erhält dabei eine Fraktion abweichend von ihrer Stärke im Kreistag mehr als die Hälfte der zu vergebenen Ausschusssitze, wird derjenigen anderen Fraktion mit der nächsten Höchstzahl ein weiterer Ausschusssitz zugeteilt; bei gleicher Höchstzahl entscheidet das Los, das die oder der Vorsitzende des Kreistags zieht.“

b) Folgender Absatz 2 wird eingefügt:

„(2) Fraktionen, auf die bei der Sitzverteilung nach Absatz 1 in einem Ausschuss kein Sitz entfallen ist, sind berechtigt, ein zusätzliches Mitglied mit beratender Stimme in den Ausschuss zu entsenden. Dies gilt nicht, wenn ein Mitglied dieser Fraktion stimmberechtigtes Mitglied des Ausschusses ist. Absatz 3 Satz 1 und 2 und Absatz 4 gilt entsprechend. Kreistagsabgeordnete, die keiner Fraktion angehören, können verlangen, in einem Ausschuss ihrer Wahl beratendes Mitglied zu werden, sofern sie nicht bereits stimmberechtigtes Mitglied eines Ausschusses sind. Absatz 3 Satz 1 und 2 und Absatz 4 gilt ent-

sprechend. Die beratenden Mitglieder können Anträge stellen.“

c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3 und wie folgt geändert:

In Satz 3 wird nach dem Wort „erreichen“ ein Semikolon gesetzt und folgender Halbsatz angefügt:

„beratende Ausschussmitglieder nach Absatz 2 bleiben dabei unberücksichtigt“

d) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4 und erhält folgende Fassung:

„(4) Der Kreistag kann stellvertretende Mitglieder der Ausschüsse wählen; Absatz 1, Absatz 3 Satz 1 und 2 sowie § 28 Abs. 1 Satz 4 und 5 gilt entsprechend.“

e) Die bisherigen Absätze 4 bis 7 werden Absätze 5 bis 8.

f) Der bisherige Absatz 8 wird Absatz 9 und erhält folgende Fassung:

„(9) Kreistagsabgeordnete, die nicht Mitglieder der Ausschüsse sind, können an den Sitzungen der Ausschüsse teilnehmen. Ihnen ist auf Wunsch das Wort zu erteilen. Kreistagsabgeordnete, die keiner Fraktion angehören, können Anträge stellen.“

g) Die bisherigen Absätze 9 bis 11 werden Absätze 10 bis 12.

3. In § 42 a Abs. 3 wird die Angabe „§ 41 Abs. 7 Satz 2“ durch die Angabe „§ 41 Abs. 8 Satz 2“ ersetzt.

4. In § 72 Abs. 1 Nr. 1 und 2 wird jeweils die Angabe „§ 41 Abs. 11“ durch die Angabe „§ 41 Abs. 12“ ersetzt.

### Artikel 3

#### Änderung der Amtsordnung<sup>3)</sup>

Die Amtsordnung für Schleswig-Holstein (Amtsordnung - AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVBl. Schl.-H. S. 112), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1. Februar 2005 (GVBl. Schl.-H. S. 57), wird wie folgt geändert:

§ 10 a Abs. 4 und 5 erhalten folgende Fassung:

„(4) Die leitende Verwaltungsbeamtin oder der leitende Verwaltungsbeamte ist berechtigt und auf Verlangen verpflichtet, an den Sitzungen der Ausschüsse teilzunehmen. Ihr oder ihm ist auf Wunsch das Wort zu erteilen. Sie oder er ist verpflichtet, in den Sitzungen der Ausschüsse Auskunft zu erteilen. Die Mitglieder des Amtsausschusses können an den Sitzungen der Ausschüsse teilnehmen. Ihnen ist auf Wunsch das Wort zu erteilen.“

(5) Im Übrigen gilt § 46 Abs. 6, 7, 8, 11, und 12 der Gemeindeordnung entsprechend.“

<sup>2)</sup> Ändert Ges. i.d.F.d.B. vom 28. Februar 2003, GS Schl.-H. II, Gl.Nr. 2020-4

<sup>3)</sup> Ändert Ges. i.d.F.d.B. vom 28. Februar 2003, GS Schl.-H. II, Gl.Nr. 2020-5

**Artikel 4****Änderung des Gesetzes über kommunale  
Zusammenarbeit<sup>4)</sup>**

Das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 122), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 1. Februar 2005 (GVOBl. Schl.-H. S. 57), wird wie folgt geändert:

1. In § 5 Abs. 6 wird die Angabe „§ 46 Abs. 2, 3, 5 bis 8, 10 und 11“ durch die Angabe „§ 46 Abs. 3, 4, 5 Satz 1, Abs. 6 bis 9, 11 und 12“ ersetzt.
2. In § 12 Abs. 6 wird die Angabe „§ 46 Abs. 5, 7, 8, 10 und 11“ durch die Angabe „§ 46 Abs. 6, 8, 9, 11 und 12“ ersetzt.

**Artikel 5****Änderung des Jugendförderungsgesetzes<sup>5)</sup>**

Das Jugendförderungsgesetz vom 5. Februar 1992 (GVOBl. Schl.-H. S. 158, ber. S. 226), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 16. Dezember 2002 (GVOBl. Schl.-H. S. 264), wird wie folgt geändert:

In § 48 Abs. 6 Nr. 1 werden die Angabe „§ 46 Abs. 2“ durch die Angabe „§ 46 Abs. 3“ und die Angabe „§ 41 Abs. 2“ durch die Angabe „§ 41 Abs. 3“ ersetzt.

**Artikel 6****Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und ist zu verkünden.

Kiel, 1. Februar 2005

Heide Simonis  
Ministerpräsidentin

Klaus Buß  
Innenminister

Anne Lütke  
Ministerin  
für Justiz, Frauen, Jugend  
und Familie

<sup>4)</sup> Ändert Ges. i.d.F.d.B. vom 28. Februar 2003, GS Schl.-H. II, Gl.Nr. 2020-14

<sup>5)</sup> Ändert Ges. vom 5. Februar 1992, GS Schl.-H. II, Gl.Nr. B 860-8

und zur Kontrolle der Gemeindeverwaltung; die Gemeindeversammlung kann solche Ausschüsse wählen.

(2) Die Hauptsatzung bestimmt die ständigen Ausschüsse, ihr Aufgabengebiet und die Zahl ihrer Mitglieder.

#### § 45 a Hauptausschuss

(1) In hauptamtlich verwalteten Gemeinden wählt die Gemeindevertretung aus ihrer Mitte einen Hauptausschuss. Die oder der Vorsitzende wird aus der Mitte der Gemeindevertretung gewählt.

(2) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister ist Mitglied des Hauptausschusses ohne Stimmrecht.

(3) Für den Hauptausschuss gelten im Übrigen die Vorschriften über die Ausschüsse entsprechend.

#### § 45 b Aufgaben des Hauptausschusses

(1) Der Hauptausschuss koordiniert die Arbeit der Ausschüsse und kontrolliert die Umsetzung der von der Gemeindevertretung festgelegten Ziele und Grundsätze in der von der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister geleiteten Gemeindeverwaltung. Zu seinen Aufgaben im Rahmen dieser Zuständigkeit gehört es vor allem,

1. die Beschlüsse der Gemeindevertretung über die Festlegung von Zielen und Grundsätzen vorzubereiten,
2. die von der Gemeindevertretung nach § 28 Satz 1 Nr. 12 zu beschließenden Grundsätze für das Personalwesen vorzubereiten; die Gemeindevertretung kann auch einen anderen Ausschuss mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe beauftragen,
3. das von der Gemeindevertretung nach § 28 Satz 1 Nr. 26 zu beschließende Berichtswesen zu entwickeln und bei der Kontrolle der Gemeindeverwaltung anzuwenden,
4. auf die Einheitlichkeit der Arbeit der Ausschüsse hinzuwirken,
5. die Entscheidungen zu treffen, die ihm die Gemeindevertretung übertragen hat.

(2) Dem Hauptausschuss können durch Hauptsatzung beschlussvorbereitende Aufgaben im Sinne des § 45 Abs. 1 übertragen werden.

(3) Der Hauptausschuss kann die vorbereitenden Beschlussvorschläge der Ausschüsse an die Gemeindevertretung durch eigene Vorschläge ergänzen. Er kann im Rahmen seiner Zuständigkeit nach Absatz 1 Nr. 4 die den Ausschüssen im Einzelfall übertragenen Entscheidungen (§ 27 Abs. 1) an sich ziehen, wenn der Ausschuss noch nicht entschieden hat.

(4) Dem Hauptausschuss obliegt die Steuerung der wirtschaftlichen Betätigung und privatrechtlichen Be-

teiligungen der Gemeinde im Rahmen des Berichtswesens nach Absatz 1 Nr. 3 und nach näherer Regelung durch die Hauptsatzung.

(5) Der Hauptausschuss ist Dienstvorgesetzter der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters; er hat keine Disziplinarbefugnis.

#### § 45 c Berichtswesen

Das Berichtswesen legt fest, zu welchen Themen und in welchen zeitlichen Abständen die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister die Gemeindevertretung, den Hauptausschuss oder die Ausschüsse zu unterrichten hat. Das Berichtswesen soll eine wirksame Kontrolle der Verwaltung ermöglichen und die erforderlichen Informationen für politische Entscheidungen geben. Es erstreckt sich insbesondere auf

1. die Entwicklung wichtiger Strukturdaten,
2. die Ausführung der Beschlüsse der Gemeindevertretung, des Hauptausschusses und der Ausschüsse,
3. die Entwicklung der Haushalts- und Finanzdaten,
4. die Menge, die Qualität und die Kosten der erbrachten Verwaltungsleistungen, soweit die Gemeinde über ein geeignetes Rechnungswesen verfügt,
5. den Abgleich der tatsächlichen Entwicklungen mit den vorliegenden Fachplanungen,
6. den Zustand der öffentlichen Einrichtungen,
7. einen allgemeinen Verwaltungs- und Personalbericht und
8. die Ausführung der Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung.

Das Berichtswesen umfasst auch Eigenbetriebe, Kommunalunternehmen, Gesellschaften (§ 102) und andere privatrechtliche Vereinigungen (§ 105) der Gemeinde sowie Beteiligungen an diesen.

#### § 46 Mitglieder und Geschäftsordnung der Ausschüsse

(1) Jede Fraktion kann verlangen, dass die Mitglieder eines Ausschusses durch Verhältniswahl gewählt werden.

(2) Wenn die Hauptsatzung dies bestimmt, können neben Gemeindevertreterinnen und -vertretern auch andere Bürgerinnen und Bürger zu Mitgliedern von Ausschüssen gewählt werden. Sie müssen der Gemeindevertretung angehören können. Ihre Zahl darf die der Gemeindevertreterinnen und -vertreter im Ausschuss nicht erreichen. Sie können einem Ausschuss vorsitzen. In diesem Fall ist ihnen in der Gemeindevertretung in Angelegenheiten ihres Ausschusses auf Wunsch das Wort zu erteilen. Sie scheiden aus dem Ausschuss aus, wenn sie Mitglied der Gemeindevertretung werden.

(3) Die Gemeindevertretung kann stellvertretende Mitglieder der Ausschüsse wählen; Absatz 1, Absatz 2 Satz 1 und 2 sowie § 33 Abs. 1 Satz 4 und 5 gilt entsprechend.

(4) Die Gemeindevertretung wählt die Vorsitzenden der ständigen Ausschüsse. Das Vorschlagsrecht steht den Fraktionen zu; die Fraktionen können in der Reihenfolge ihrer Höchstzahlen entsprechend § 33 Abs. 2 Satz 2 bestimmen, für welche Vorsitzenden ihnen das Vorschlagsrecht zusteht (Zugriffsverfahren); bei gleicher Höchstzahl entscheidet über die Reihenfolge das Los, das die oder der Vorsitzende der Gemeindevertretung zieht. Zur oder zum Vorsitzenden kann nur ein Mitglied des Ausschusses vorgeschlagen werden. Für die Wahl gilt § 39 Abs. 1 entsprechend. Wird während der Wahlzeit die Wahlstelle einer oder eines Vorsitzenden frei, gilt für die Wahl der Nachfolgerin oder des Nachfolgers Satz 1 bis 4 entsprechend; dabei werden jeder Fraktion so viele Höchstzahlen gestrichen, wie am Tage des Ausscheidens der oder des Vorsitzenden, für deren oder dessen Wahlstelle das Vorschlagsrecht festgestellt werden soll, Vorsitzende der Ausschüsse einer Fraktion angehören. Steht das Vorschlagsrecht für eine Wahlstelle fest, wird die vorschlagsberechtigte Fraktion von diesem Zeitpunkt an bei der Feststellung des Vorschlagsrechts für weitere Wahlstellen so behandelt, als ob die Wahlstelle auf ihren Vorschlag besetzt worden sei. Für stellvertretende Vorsitzende gilt Satz 1 bis 6 entsprechend. Bei Verhinderung der oder des Vorsitzenden und aller stellvertretenden Vorsitzenden leitet das älteste Mitglied die Sitzung des Ausschusses.

(5) Die Mitglieder, die nicht der Gemeindevertretung angehören, werden von der oder dem Vorsitzenden des Ausschusses durch Handschlag auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten verpflichtet und in ihr Amt eingeführt. Die Mitglieder der Ausschüsse handeln in ihrer Tätigkeit nach ihrer freien, durch das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung.

(6) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister ist berechtigt und auf Verlangen verpflichtet, an den Sitzungen der Ausschüsse teilzunehmen. Sie oder er ist verpflichtet, dem Ausschuss und einzelnen Mitgliedern zu allen Selbstverwaltungsaufgaben sowie zu den Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung Auskunft zu erteilen. Ihr oder ihm ist auf Wunsch das Wort zu erteilen. Sie oder er kann zu den Tagesordnungspunkten Anträge stellen. Bei der Wahrnehmung der Rechte und Erfüllung der Pflichten, aus Satz 1 bis 4 kann sich die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister vertreten lassen.

(7) Die Sitzungen der Ausschüsse sind öffentlich, wenn die Gemeindevertretung nicht anderes beschließt. Liegt ein derartiger Beschluss nicht vor, ist die Öffentlichkeit auszuschließen, wenn überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder berechnigte Interessen Einzelner es erfordern. Über den An-

trag auf Ausschluss der Öffentlichkeit wird in nichtöffentlicher Sitzung beraten und entschieden; ohne Beratung über den Antrag wird in öffentlicher Sitzung entschieden.

(8) Gemeindevertreterinnen oder -vertreter, Mitglieder von Ausschüssen nach Absatz 2 Satz 1 und stellvertretende Mitglieder von Ausschüssen können an den Sitzungen aller Ausschüsse teilnehmen. In Ausschüssen, denen sie nicht als Mitglied angehören, ist ihnen auf Wunsch das Wort zu erteilen und sie können Anträge stellen.

(9) Jede Fraktion kann verlangen, dass alle Wahlstellen eines Ausschusses neu besetzt werden. In diesem Fall verlieren die Mitglieder des Ausschusses zu Beginn der nächsten Sitzung der Gemeindevertretung ihre Wahlstellen. Wird die Wahlstelle eines Mitglieds eines Ausschusses, mit Ausnahme eines gesetzlichen Mitglieds, während der Wahlzeit frei, wird die Nachfolgerin oder der Nachfolger nach § 40 Abs. 3 gewählt; Absatz 1 bleibt unberührt.

(10) Wird die Gemeindevertretung neu gewählt, bleiben die Ausschüsse bis zum Zusammentritt der neu gewählten Ausschüsse, längstens für die Dauer von drei Monaten seit dem Zusammentritt der neu gewählten Gemeindevertretung, tätig.

(11) Im Übrigen gelten für die Ausschüsse die Vorschriften über die Gemeindevertretung entsprechend. Abweichend von § 34 Abs. 4 Satz 2 brauchen Zeit, Ort und Tagesordnung der Ausschusssitzungen nicht örtlich bekannt gemacht zu werden; die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister soll die Öffentlichkeit über öffentliche Ausschusssitzungen vorher in geeigneter Weise unterrichten. Abweichend von § 34 Abs. 4 Satz 3 muss die oder der Vorsitzende eine Angelegenheit auf die Tagesordnung setzen, wenn die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister, der Hauptausschuss oder ein Ausschussmitglied dies verlangt. Die Gemeindevertretung regelt durch die Geschäftsordnung die inneren Angelegenheiten der Ausschüsse, insbesondere den Ablauf der Sitzungen, soweit dieses Gesetz keine Regelungen enthält.


#### § 47

##### Widerspruch gegen Ausschussbeschlüsse

(1) Verletzt der Beschluss eines Ausschusses das Recht, so hat die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister dem Beschluss zu widersprechen.

(2) Der Widerspruch muss innerhalb von zwei Wochen nach Beschlussfassung schriftlich eingelegt und begründet werden. Er ist an die Vorsitzende oder den Vorsitzenden des Ausschusses zu richten und enthält die Aufforderung, den Beschluss aufzuheben. Der Ausschuss muss über die Angelegenheit in einer neuen Sitzung nochmals beraten; bis dahin hat der Widerspruch aufschiebende Wirkung. Gibt der Ausschuss dem Widerspruch nicht statt, beschließt die Gemeindevertretung über den Widerspruch.

recherchiert von: **Heike Waap** am 31.01.2008

<b>Gericht:</b>	Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein 2. Senat	<b>Quelle:</b>	
<b>Entscheidungsdatum:</b>	15.03.2006	<b>Normen:</b>	§ 35 LKreisO SH, § 41 LKreisO SH, § 4 LKreisO SH, § 46 GemO SH, Art 20 Abs 3 GG
<b>Aktenzeichen:</b>	2 LB 48/05		
<b>Dokumenttyp:</b>	Urteil		

### **Kommunalwahl: Beschluss des Kreistages über die Verkleinerung der Mitgliederzahl in den Ausschüssen**

#### **Orientierungssatz**

1. Der Beschluss über die Verkleinerung der Mitgliederzahl in den Ausschüssen verstößt weder gegen das demokratische Repräsentationsprinzip noch gegen das Willkürverbot. (Rn.49)
2. Ein Kreistag ist bei seinen Beschlüssen zur Hauptsatzung grundsätzlich frei. (Rn.50)
3. Dieser Entscheidungsfreiraum stößt nur dort an seine Grenzen, wo gemäß Art. 20 Abs. 3 GG die verfassungsmäßige Ordnung, das Gesetz und das Recht verletzt werden. (Rn.50)
4. In diesem Zusammenhang stellt auch die Festlegung der Anzahl der Ausschussmitglieder eine rein kommunalpolitische Entscheidung des Kreistages dar, bei der dieser frei ist und sich ausschließlich von Zweckmäßigkeitserwägungen leiten zu lassen hat. (Rn.51)
5. Dabei ist zur Einhaltung des Demokratieprinzips, welches besagt, dass die Ausübung jeder staatlichen Gewalt der Legitimation durch das Volk bedarf, nicht von Belang, ob durch die Größe des Ausschusses gewährleistet ist, dass alle Fraktionen in den Ausschüssen mitwirken können, vgl. VGH München, Urt. vom 17.03.2004 - 4 BV 03.1159 -, NVwZ-RR 2004, 602; OVG Münster,



Urt. vom 02.03.2004 - 15 A 4168/02 -, DVBl. 2004, 1052). (Rn.52)

## **Fundstellen**

SchlHA 2007, 70-71 (Leitsatz und Gründe)

## **Verfahrensgang**

vorgehend VG Schleswig, 30. Oktober 2004, Az: 6 A 150/04, Urteil

## **Diese Entscheidung wird zitiert**

### **Rechtsprechung**

Vergleiche VG Gießen 8. Kammer, 21. September 2007, Az: 8 E 1888/06

## **Diese Entscheidung zitiert**

### **Rechtsprechung**

Vergleiche Bayerischer Verwaltungsgerichtshof München, 17. März 2004, Az: 4 BV03.1159

Vergleiche Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen 15. Senat, 2. März 2004, Az: 15 A 4168/02

## **Tenor**

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts vom 30. November 2004 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des Erstattungsbetrages abwenden, wenn nicht der Beklagte zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

## **Tatbestand**

- 1 Die Klägerin macht Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Beschlüsse zur Verkleinerung und der Besetzung der Ausschüsse des beklagten Kreistags geltend.

- 2 Die Kommunalwahl am 02. März 2003 hatte für den ... folgendes Wahlergebnis:
- 3 CDU: 51,7 % der Stimmen (26 Sitze)
- 4 SPD: 29,4 % der Stimmen (14 Sitze)
- 5 Klägerin: 8,5 % der Stimmen (4 Sitze)
- 6 FDP: 6,6 % der Stimmen (3 Sitze).
- 7 Auf seiner konstituierenden Sitzung fasste der Beklagte am 10. April 2003 unter dem Tagesordnungspunkt 8 mit den Stimmen der CDU, der SPD und der FDP und gegen die Stimmen der Klägerin den Beschluss, diejenigen Kreistagsausschüsse, die gemäß der bisherigen Hauptsatzung mit 11 Mitgliedern besetzt waren, auf neun Mitglieder zu verkleinern.
- 8 Daran anschließend wurde unter dem Tagesordnungspunkt 10 die Besetzung der acht verkleinerten ständigen Ausschüsse sowie des Schulleiterwahlausschusses des Beklagten vorgenommen. Für diese Wahlen zur Besetzung der Ausschüsse, die nach dem Verhältniswahlssystem erfolgten, gingen CDU, SPD und FDP eine Zählgemeinschaft ein, welche einen gemeinsamen Wahlvorschlag verfasste. Die Klägerin gab ihrerseits einen eigenen Wahlvorschlag ab. Diese beiden Vorschläge bildeten sodann die Abstimmungsgrundlage. Wegen des näheren Inhalts wird auf die Wahlvorschläge Bezug genommen.
- 9 Der Wahlvorschlag der Zählgemeinschaft erzielte die erforderliche Mehrheit mit 43 Stimmen. Die Vergabe der Sitze in den Ausschüssen erfolgte nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren. Aufgrund der Verkleinerung der Ausschüsse von 11 auf neun Mitglieder hatte dies zur Folge, dass die Klägerin, der nach dem Höchstzahlverfahren die zehnte Höchstzahl zugestanden hätte, künftig in keinem der Ausschüsse vertreten ist.
- 10 Mit Schreiben vom 11. März 2004 forderte die Klägerin den Landrat des Kreises Herzogtum Lauenburg auf, die Beschlüsse über die Besetzung der Kreistagsausschüsse zu beanstanden. Die Verkleinerung der Ausschüsse und die von der CDU, SPD und FDP gebildete Zählgemeinschaft verzerrten das Wahlergebnis der Kreistagswahl und führten zu einem undemokratischen Ergebnis, da die Klägerin in den Ausschüssen nicht mehr repräsentiert werde. Die Ausschüsse bildeten kein Spiegelbild des Plenums. So sei die Klägerin, die mit vier Sitzen drittstärkste Fraktion des Beklagten sei, nicht in den Ausschüssen vertreten. Dahingegen habe die FDP als schwächste Fraktion des Beklagten in allen Ausschüssen einen Sitz erhalten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts

dürfe eine Zählgemeinschaft jedoch nicht die Zusammensetzung der Ausschüsse zu Lasten einer Minderheit ändern. Ohne die Zählgemeinschaft wäre aufgrund der Verkleinerung der Ausschüsse nach dem d'Hondtschen Wahlsystem neben der Klägerin auch die FDP in keinem Ausschuss vertreten gewesen. Zudem verhindere die Verkleinerung der Ausschüsse, dass sich das Kräfteverhältnis des Beklagten in den Ausschüssen widerspiegele.

- 11 In seinem Antwortschreiben vom 15. März 2004 legte der Landrat dar, dass sowohl der Beschluss über die Verkleinerung der Kreistagsausschüsse als auch die zur Besetzung der Ausschüsse erfolgten Wahlen nicht zu beanstanden seien. Durch die Bildung der Zählgemeinschaft sei der Klägerin kein Nachteil entstanden, da lediglich neun Sitze zu vergeben gewesen seien. Die Klägerin hätte nämlich auch bei getrennten Wahlvorschlägen der CDU, der SPD und der FDP lediglich über die zehnte Höchstzahl verfügt, so dass auch in diesem Falle kein Sitz auf sie entfallen wäre. Im Übrigen berechtige eine bestimmte Anzahl von Sitzen im Kreistag keine Fraktion, eine Erhöhung der Ausschusssitze zu verlangen. Die Reduzierung der Ausschussgröße auf neun Mitglieder sei zudem nicht mit dem Ziel verfolgt worden, die Klägerin auszugrenzen, sondern um die Beratungsabläufe zu straffen.
- 12 Die Klägerin hat am 14. April 2004 Klage erhoben.
- 13 Zur Begründung hat die Klägerin ihre gegenüber dem Landrat des Kreises Herzogtum Lauenburg geäußerte Rechtsauffassung vertieft und ergänzend vorgetragen, die Verkleinerung der Ausschüsse des Kreistages benachteilige kleinere Parteien in unvertretbarer Weise. Diese würden von der Teilnahme an politischen Entscheidungsprozessen ausgegrenzt. Es handele sich „um die Einführung einer 10 %-Klausel durch die Hintertür“, wenn 8,5 % der Wählerstimmen nicht ausreichten, um in den Ausschüssen vertreten zu sein. Die von dem Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 10. Dezember 2003 geforderte spiegelbildliche Abbildung des politischen Kräfteverhältnisses eines Plenums in seinen Ausschüssen werde nicht eingehalten. Dies werde besonders durch die erfolgte Zuteilung von Ausschusssitzen an die FDP deutlich, welche die schwächste Fraktion im beklagten Kreistag sei. Hieran zeige sich eine Gesinnung der Willkür. Denn die anderen Fraktionen hätten sie - die Klägerin - als drittstärkste Fraktion, deren Oppositionsarbeit offensichtlich gefürchtet werde, mit dem Hebel der Ausschussgröße vom Prozess der politischen Willensbildung ausgeschlossen. Stattdessen sei die FDP als schwächste Fraktion nunmehr in den Ausschüssen beteiligt.
- 14 Eine Zählgemeinschaft dürfe nicht zum Zwecke der besseren „Reststimmenverwertung“ die Zusammensetzung der Ausschüsse zu Lasten einer Minderheit ändern. Dies werde noch dadurch unterstrichen, dass insbesondere der Hauptausschuss nach § 40 b

Abs. 1 KrO auch die Befugnis erhalten könne, abschließende Beschlüsse zu fassen.

15. Zudem sei das vom Beklagten angewandte Zählverfahren, welches zu dem Ergebnis komme, dass eine Partei, die mit der Überwindung der 5 %-Hürde den Einzug in den Kreistag geschafft habe, bei der Ausschussbesetzung aber nicht berücksichtigt werden könne, insofern nicht demokratisch und willkürlich, als es die Entscheidung des Souveräns nicht wiedergebe.
16. Ihr Ausschluss aus den Ausschüssen verstoße aus diesen Gründen gegen das Demokratieprinzip, gegen elementare Prinzipien der Volkssouveränität und gegen das Willkürverbot. Das Votum der Wähler sei verfälscht worden.
17. Im Verlaufe des erstinstanzlichen Verfahrens hat der Beklagte eingeräumt, dass die Nichtberücksichtigung der Klägerin im Schulleiterwahlausschuss rechtswidrig sei, und auf seiner Sitzung am 24. Juni 2004 einen Abänderungsbeschluss gefasst, wonach der Klägerin in diesem Ausschuss ein Sitz zusteht.
18. In der mündlichen Verhandlung haben die Parteien sodann übereinstimmend den Rechtsstreit für erledigt erklärt, soweit sich die Klage gegen die Besetzung des Schulleiterwahlausschusses richtete. Das Verwaltungsgericht hat daraufhin mit Beschluss vom 30. November 2004 das Verfahren insoweit eingestellt und die Kosten des Verfahrens in dem erledigten Umfang dem Beklagten auferlegt.
19. Die Klägerin hat beantragt,
20. festzustellen, dass der Beschluss des Beklagten vom 10. April 2003 bezüglich der Verkleinerung der Ausschüsse rechtswidrig ist und die Wahlen vom 10. April 2003 zur Besetzung der Ausschüsse des Beklagten ungültig sind, soweit nicht der Schulleiterwahlausschuss betroffen ist.
21. Der Beklagte hat beantragt,
22. die Klage abzuweisen.
23. Der Beklagte hat vorgetragen, die angefochtenen Kreistagsbeschlüsse seien rechtmäßig. Die Verwaltung habe die Ausschussverkleinerung angeregt; sie diene allein der Zweckmäßigkeit und nicht dem Ausschluss der Klägerin von der Ausschussarbeit. Bei der bisherigen Anzahl von 11 Ausschussmitgliedern pro Ausschuss hätten mehr als die Hälfte aller Kreistagsabgeordneten Einladungen und Vorlagen zu den Sitzungen der Fachausschüsse erhalten müssen, was zu entsprechenden Kopie- und Portokosten geführt habe und auch zu einer Verlangsamung der Verwaltungsabläufe. Mit der

Ausschussverkleinerung sei einem Vorschlag der Verwaltung gefolgt worden, welcher schon im Entwurf zur Hauptsatzung vom 08. Dezember 1997 enthalten gewesen sei. Die Umsetzung des Vorschlages sei im Rahmen einer Ausschussneugestaltung erfolgt, zu welcher die Neufassung der Kreisordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 Anlass gegeben habe. Der Beklagte sei im Übrigen mit der Ausschussverkleinerung nur zu dem Zustand zurückgekehrt, der bereits für die 15. Wahlperiode gegolten habe.

- 24 Auch unter Beachtung des Demokratieprinzips müsse die Zahl der Mitglieder in den Ausschüssen nicht so bemessen sein, dass eine proporzgenaue Repräsentation aller politischen Kräfte gewährleistet sei, denn die Funktionsfähigkeit solcher Gremien bedürfe einer zahlenmäßigen Beschränkung. Dabei sei zu berücksichtigen, dass den kommunalen Vertretern weitgehende Einflussmöglichkeiten bereits im Plenum zustünden. Das Ergebnis der Ausschusswahlen sei die Konsequenz des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens, welches in der Hauptsatzung des Beklagten vorgesehen sei.
- 25 Was schließlich die Bildung der Zählgemeinschaft anbetreffe, so sei die Klägerin insoweit klageumfänglich nicht belastet worden. Sie hätte auch bei getrennter Abstimmung nach Fraktionen keinen Sitz in den verkleinerten Ausschüssen erhalten. Die Sitze, die die FDP erhalten habe, seien ihr von der CDU abgetreten worden.
- 26 Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit solcher Zählgemeinschaften ergebe sich aus dem Grundsatz des freien Mandats.
- 27 Die Klägerin sei weiter nicht völlig von der Ausschussarbeit ausgeschlossen, da sie ein Teilnahmerecht nach § 41 Abs. 8 KrO habe.
- 28 Durch Urteil vom 30. November 2004 hat das Verwaltungsgericht die Klage als unbegründet abgewiesen. Die Verkleinerung der Ausschüsse durch den Beklagten sei im Rahmen seiner Befugnisse gemäß § 40 KrO erfolgt. Insoweit stelle sich die Bestimmung der Ausschussgröße in § 5 der Hauptsatzung als eine Normsetzung der vollziehenden Gewalt dar, als deren Vertreter der Beklagte einen Entscheidungsfreiraum habe, der nur gemäß Art. 20 Abs. 3 GG durch die verfassungsmäßige Ordnung, Gesetz und Recht begrenzt werde.
- 29 Der Beschluss über die Verkleinerung verstoße nicht gegen das Prinzip der demokratischen Repräsentation. Zwar müssten die Ausschüsse ein Spiegelbild des Plenums sein. Allerdings liege kein Verstoß dagegen vor, wenn durch die Anwendung des höchstrichterlich anerkannten d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens eine Fraktion nicht in den Ausschüssen vertreten sei. Denn allen Wahlsystemen hafte eine Unzulänglichkeit einer proporzgenauen

Repräsentation an. Dies sei so hinzunehmen und nicht durch eine Veränderung der Mitgliederzahl auszugleichen.

- 30 Der Beklagte habe auch nicht das Willkürverbot verletzt. Dies wäre nur dann der Fall gewesen, wenn sich die Willkürabsicht aus der schriftlichen Abstimmungsvorlage entnehmen ließe oder wenn sich diese in Ermangelung jeglicher Zweckmäßigungsgründe förmlich aufdränge. So sei es vorliegend nicht.
- 31 Das Ausmaß der Verkleinerung sei noch angemessen, was sich im Vergleich mit den anderen Kreistagen in Schleswig-Holstein zeige. Auch fehle es an Anhaltspunkten für die Annahme, die Verkleinerung sei zu dem Zweck vorgenommen worden, die Klägerin auszuschließen. Zwar habe dem Beklagten die Nichtbeteiligung der Klägerin an den Ausschüssen infolge der Verkleinerung offenkundig sein müssen, zudem bleibe auch der Grund für diese Maßnahme unklar. Denn die Verwaltungsvorlage enthalte keine Begründung und der angeführte Grund der Straffung und der Kostenersparnis sei nicht substantiiert worden. Schließlich habe sich die Erkenntnis, dass die Kopier- und Portokosten bei 11 Ausschussmitgliedern höher lägen, bereits vor der Fassung des Beschlusses über die Erhöhung der Sitze aufdrängen müssen.
- 32 Allerdings verbleibe der Klägerin aufgrund des § 41 Abs. 8 KrO ein umfängliches Teilnahme- und Mitwirkungsrecht, so dass der Beschluss zur Verkleinerung die wesentliche Teilhabe an der Ausschussarbeit unberührt lasse. Zudem könne die Klägerin ihr Meinungsbild im Plenum kundtun. Allein bei den beschließenden Ausschüssen sei die Klägerin von jeglicher Entscheidung ausgeschlossen. Dies falle aber nicht besonders ins Gewicht, da eine Übertragung der Entscheidungsbefugnisse nur kommunalpolitisch geringer bedeutsame Angelegenheiten betreffe.
- 33 Ebenso sei die Besetzung der Ausschüsse rechtlich nicht zu beanstanden, denn die Zählgemeinschaft habe keine negativen Auswirkungen auf die Klägerin gehabt. Auch ohne Bildung dieser Gemeinschaft hätte die Klägerin keinen Sitz in den Ausschüssen nach dem Höchstzahlverfahren erlangt.
- 34 Die Bildung der Zählgemeinschaft mache die Wahlen auch nicht wegen der zwischen CDU und FDP getroffenen Absprache, einen von der CDU erlangten Sitz an die FDP abzutreten, rechtswidrig. Denn die Erringung dieser Sitze sei keine wahlmathematische Folge der Gemeinschaft sondern eine interfraktionelle Absprache, die der rechtlichen Prüfung entzogen sei. Es spiegele sich darin lediglich die politische Nähe wider.
- 35 Gegen dieses Urteil hat die Klägerin am 10. Januar 2005 einen Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt, dem der Senat mit Beschluss

vom 19. August 2005 entsprochen hat.

- 36 Die Klägerin trägt vor, die Beschlüsse des Beklagten seien rechtswidrig. Die angegriffene Entscheidung des Verwaltungsgerichts wahre entgegen der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der wirksamen politischen Kräfteverhältnisse, welche im Plenum bestünden, bei der Zusammensetzung der Ausschüsse nicht. Dies zeige sich daran, dass die FDP, aber nicht die Klägerin als Mitglied in den Ausschüssen fungiere. Eine Heilung durch das Teilnahmerecht der Klägerin könne nicht eintreten, denn das wesentliche Recht stelle nun mal das Stimmrecht dar. Allein dieses ermögliche es, eigenständig und selbstbestimmt an den Meinungsbildungsprozessen mitzuwirken.
- 37 Der Beschluss über die Verkleinerung der Ausschüsse verstoße auch gegen das Willkürverbot, denn entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts müsse sich die Willkürabsicht nicht förmlich aufdrängen. Willkür liege vor, wenn sich für eine Maßnahme keine vernünftigen Erwägungen finden ließen, die sich aus der Natur der Sache ergäben oder sonst wie einleuchtend seien. Solche sachgerechten Gründe fehlten vorliegend, denn selbst das Verwaltungsgericht führe aus, dass die Motivlage im Dunkeln bleibe.
- 38 Zudem könnten die Beschlüsse nicht losgelöst voneinander betrachtet werden, da erst die Kombination beider Beschlüsse zu der Verzerrungssituation der politischen Kräfteverhältnisse führe.
- 39 Das angegriffene Urteil sei auch insoweit zu beanstanden, als es das angewandte d'Hondtsche Höchstzahlverfahren für verfassungsgemäß erachte. So hätten die Berechnungen ergeben, dass unabhängig von der Bildung einer Zählgemeinschaft und bei der vorgenommenen Verkleinerung der Ausschusssitze auf neun Mitglieder die zum Rechtsstreit führende Problematik bei dem Verfahren nach Hare/Niemeyer nicht entstanden wäre, sondern allein Ausfluss der Höchstzahlmethode sei.
- 40 Die Klägerin beantragt,
- 41 unter Abänderung des angefochtenen Urteils festzustellen, dass der Beschluss des Beklagten vom 10. April 2003 bezüglich der Verkleinerung der Ausschüsse rechtswidrig ist und die Wahlen vom 10. April 2003 zur Besetzung der Ausschüsse des Beklagten ungültig sind, soweit nicht der Schulleiterwahlausschuss betroffen ist.
- 42 Der Beklagte beantragt,
- 43 die Berufung zurückzuweisen.
- 44 Er trägt vor, der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit führe nicht dazu,

dass jede Fraktion unabhängig von ihrer jeweiligen Mitgliederzahl einen Anspruch auf einen Sitz in den Ausschüssen habe. Es bestehe allein ein Anspruch auf proportionale Gleichbehandlung.

- 45 Es liege auch kein Verstoß gegen das Willkürverbot vor, denn die Verkleinerung der Ausschüsse stelle nach der Verringerung der Ausschussanzahl im Jahr 1998 den zweiten Schritt zur Straffung der Verwaltungsabläufe dar, was objektiv nachvollziehbar sei. Zudem sei die Verkleinerung im Verhältnis zur tatsächlichen Situation in keinem Fall als eindeutig unangemessen anzusehen. Bei einer Kreistagsgröße von 47 Mitgliedern überspringe die Neuregelung der Ausschussgrößen keine Größe, die die demokratische Meinungsbildung gefährden würde.
- 46 Ebenfalls die von der Klägerin vorgebrachten Einwände gegen das Berechnungsverfahren von d'Hondt würden nicht tragen. Die diesbezüglich angeführten Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs könnten nicht herangezogen werden, da von einer anderen Rechtslage auszugehen sei. So enthalte die Landeskreisordnung Bayerns ausdrücklich das Gebot der Spiegelbildlichkeit, was in Schleswig-Holstein nicht der Fall sei. Daher bestehe nur in Bayern eine Verschärfung von Bundesverfassungsrecht.
- 47 Die Verwaltungsvorgänge des Beklagten haben dem Gericht bei Beratung und Entscheidung vorgelegen und sind zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden; auf sie und die Schriftsätze der Beteiligten wird wegen der weiteren Einzelheiten ergänzend Bezug genommen.

## Entscheidungsgründe

- 48 Die zulässige Berufung der Klägerin ist nicht begründet. Die von ihr beanstandeten Beschlüsse des Beklagten sind rechtmäßig.
- 49 Der Beschluss über die Verkleinerung der Mitgliederzahl in den Ausschüssen hält den rechtlichen Anforderungen stand. Er verstößt weder gegen das demokratische Repräsentationsprinzip noch gegen das Willkürverbot.
- 50 Ein Kreistag und damit der Beklagte ist bei seinen Beschlüssen zur Hauptsatzung gemäß § 4 KrO grundsätzlich frei. Dieser Entscheidungsfreiraum stößt nur dort an seine Grenzen, wo gemäß Art. 20 Abs. 3 GG die verfassungsmäßige Ordnung, das Gesetz und das Recht verletzt werden (von Mutius/Rentsch, Kommunalverfassungsrecht SH, 6. Aufl., § 4 GO, Rn.1).
- 51 In diesem Zusammenhang stellt auch die Festlegung der Anzahl der



Ausschussmitglieder eine rein kommunalpolitische Entscheidung des Kreistages dar, bei der dieser frei ist und sich ausschließlich von Zweckmäßigkeitserwägungen leiten zu lassen hat. Die Entscheidung steht also in seinem Ermessen (von Mutius/Rentsch, a.a.O., § 45 GO, Rn. 2; Bracker/Dehn; Kommentar zur KrO, 3. Aufl., § 40, S. 254).

- 52 Dabei ist zur Einhaltung des Demokratieprinzips, welches besagt, dass die Ausübung jeder staatlichen Gewalt der Legitimation durch das Volk bedarf, nicht von Belang, ob durch die Größe des Ausschusses gewährleistet ist, dass alle Fraktionen in den Ausschüssen mitwirken können (BayVGH, Urt. vom 17.03.2004 - 4 BV 03.1159 -, NVwZ-RR 2004, 602; OVG NRW, Urt. vom 02.03.2004 - 15 A 4168/02 -, DVBl. 2004, 1052). Die Ausschüsse sollen allerdings als Ausfluss der repräsentativen Demokratie ein Spiegelbild der Zusammensetzung des Plenums darstellen, so dass die Gestaltungsfreiheit des Kreistages dort endet, wo ansehnlich große Gruppen von der Vertretung im Ausschuss ausgeschlossen werden. Diesbezüglich bildet eine Fraktion mit 10 % der Plenumsitze jedoch noch keine ansehnlich große Gruppe (BayVGH, Urt. vom 07.10.1992 - 4 B 91.2372 -, NVwZ-RR 1993, 267).
- 53 Des Weiteren ist es auch rechtswidrig, eine kleine Zahl von Ausschussmitgliedern deshalb vorzusehen, um bestimmte Fraktionen von der Ausschussarbeit auszuschließen (OVG NRW, Urt. vom 27.05.2005 - 15 B 673/05 -, DVBl. 2005, 987; Urt. vom 02.03.2004 - 15 A 4168/02 - DVBl. 2004, 1052; Bracker/Dehn, Kommentar zur GO, § 45, S. 280). In der Regel wird die Größe der Ausschüsse dann als angemessen erachtet, wenn sie ungefähr ein Viertel der Plenumsgröße beträgt ( Quecke, Kommentar zur GO für Freistaat Sachsen, § 42 Rn. 10; BVerwG, Beschl. vom 14.10.1993 - 7 B 19/93 -, NVwZ-RR 1994, 109). Bei einer Plenumsgröße von 37 Personen wurde ein Ausschuss von sieben Mitgliedern für verhältnismäßig und damit rechtmäßig erachtet (OVG Lüneburg, Beschl. vom 26.02.1998 - 10 M 5793/97 -, NVwZ-RR 1999, 189).
- 54 Vorliegend lässt allein die nunmehr bestehende Größe von neun Sitzen keinen Verstoß gegen das Demokratieprinzip erkennen. Bei einem Verhältnis von 47 Plenumsitzen zu neun Ausschusssitzen, das ungefähr dem Verhältnis im Beschluss des OVG Lüneburg vom 26.02.1998 entspricht, ergibt sich noch keine Verzerrung des Kräfteverhältnisses innerhalb der Ausschüsse. Denn zum einen muss zur Einhaltung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes nicht jede Fraktion im Ausschuss vertreten sein. Zum anderen stellt die Klägerin mit einem Stimmenanteil von 8,5 % auch nicht eine solch große Gruppe dar, die aus ihrer Stärke einen Anspruch auf einen Ausschusssitz ableiten kann.
- 55 Die Verkleinerung der Mitgliederanzahl der Ausschüsse ist auch nicht willkürlich.

Das Willkürverbot, welches aus der Bindung des Staates an Gesetz und Recht gemäß Art. 20 Abs. 3 GG fließt, verbietet eine Differenzierung ohne sachlichen Grund und allgemein Entscheidungen auf der Grundlage sachfremder Erwägungen. Ein sachlicher Grund fehlt, wenn sich vernünftige, aus der Natur der Sache sich ergebende oder sonst wie einleuchtende Gründe nicht finden lassen. Dabei ist Willkür im objektiven Sinne zu verstehen und stellt sich folglich als Fehlen jeglichen Grundes dar (Bonner Kommentar, 67. Lfg., Okt. 1992, Art 3 GG, Rn. 16, 20, 21; BVerfG, Beschl. vom 26.04.1978 - 1 BvL 29/76 -, BVerfGE 48, 227 (237)).

- 57 Ein Verstoß gegen das Willkürverbot könnte dann angenommen werden, wenn der Ausschuss in den vorangegangenen Wahlperioden mit mehr stimmberechtigten Mitgliedern besetzt gewesen ist, keine größenbedingten Zweifel an der Arbeitsfähigkeit des Ausschusses entstanden sind und ohne einen weiteren besonderen Anlass bei einer bloßen Veränderung der Fraktionsstärken und gewissen Anzeichen für ein Ausgrenzenwollen eine Verringerung der Mitgliederzahl vorgenommen wurde (so VG Osnabrück, Urt. vom 19.11.2002 - 1 A 56/02 -, juris).
- 58 In der vorhergehenden Wahlperiode waren die Ausschüsse zwar mit 11 Mitgliedern besetzt. Sachlicher Anlass für die Reduzierung der Mitgliederzahl war jedoch das Ziel, Beratungsabläufe zu straffen und Kosten einzusparen. Dass mit der Verkleinerung der Ausschüsse (auch) das Ziel verfolgt worden wäre, die Mitwirkung der Klägerin an den Ausschüssen durch deren Verkleinerung zu vereiteln, ist von den Beteiligten und auch von der Klägerin in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich verneint worden.
- 59 Die zur Besetzung der Ausschüsse durchgeführten Wahlen stellen sich ebenfalls als rechtmäßig dar. Dass die CDU, die SPD und die FDP eine Zählgemeinschaft für die Wahlen zur Ausschussbesetzung bildeten, führt im Ergebnis nicht zur Rechtswidrigkeit der Wahlen.
- 60 Zunächst gilt es klarzustellen, dass an der bisher erfolgten Auslegung des § 46 Abs. 1 GO und des hier einschlägigen § 41 Abs. 1 KrO, Zählgemeinschaften aufgrund der Offenheit der Regelungen in ihren Formulierungen generell zuzulassen (OVG Schleswig, Urt. vom 20.06.1996 - 2 L 215/95 - NVwZ-RR 1997, 486; v. Mutius/Rentsch, a.a.O., § 46 GO, Rn. 1; Praxis der kommunalen Verwaltung SH, § 40 GO, Rn. 12), nicht mehr festgehalten werden kann.
- 61 Mit Urteil v. 10.12.2003 (- 8 C 18.03 -, DVBl. 2004, 440) hat das BVerwG ausgeführt, dass solche Zählgemeinschaften mehrerer Fraktionen bei der Besetzung der Ausschüsse unzulässig seien, die nur der Erlangung eines zusätzlichen Sitzes dienten. In solch einem Fall werde das Erfordernis, dass die Ausschüsse die Zusammensetzung des Plenums und das darin wirksame politische

Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegeln, nicht mehr gewahrt und demnach der aus dem Demokratieprinzip folgende Repräsentationsgrundsatz verletzt.

- 62 Das BVerwG führt weiter aus, dass so gebildete Zählergemeinschaften als solche weder vom Volk gewählt worden seien noch über die Ausschusswahlen hinausgehende gemeinsame politische Ziele verfolgten. Grund des Zusammenschlusses sei allein das Gewinnen von zusätzlichen Ausschusssitzen. Ein erst nach der Kommunalwahl vereinbartes ad-hoc-Bündnis zum Zweck der besseren Reststimmenverwertung, das sich nur gebildet hätte, um bei dem anschließenden Verteilungsverfahren einen mathematischen Vorteil zu erlangen, dürfe nicht Grundlage der Sitzverteilung in den Ausschüssen sein. Vielmehr müssten in diesen die vom Volk gewählten Vertreter entsprechend ihrem politischen Stärkeverhältnis nach Fraktionen oder Gruppen repräsentiert werden. Eine Zählergemeinschaft seitens der Mehrheit dürfe die Zusammensetzung der Ausschüsse nicht zu Lasten der Minderheit verändern. Ansonsten werde der Minderheitenschutz missachtet (so auch BVerwG, Urt. vom 29.11.1991 - 7 C 13/91 -, NVwZ 1992, 488).
- 63 Zählergemeinschaften widersprechen deshalb nicht zwingend dem bundesverfassungsrechtlichen Demokratiegrundsatz. Ein Widerspruch und damit ein Verstoß gegen Verfassungsrecht entsteht erst, wenn es zu einer mathematischen Verschiebung der Sitzverteilung aufgrund der Zählergemeinschaften zu Lasten der Minderheit kommt. Nur dann ist nämlich das Spiegelbild verzerrt.
- 64 Zu diesem Ergebnis gelangen das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein in einem Erlass (IV 311 - 160.152.3) wie auch ein vom wissenschaftlichen Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages verfasstes Gutachten ebenfalls. Das Innenministerium geht nämlich davon aus, dass eine Zählergemeinschaft nicht generell unzulässig sei, sondern erst dann die verfassungsrechtlichen Grundsätze verletze, wenn eine andere Fraktion dadurch einen Nachteil erleide. So muss auch das Gutachten des Landtages verstanden werden, wenn ausgeführt wird, dass Zusammenschlüsse zulässig seien, wenn dadurch die Mehrheitsverhältnisse der Gemeindevertretung im Übrigen gewahrt blieben (S. 9 des Gutachtens).
- 65 Die vorliegend gebildete Zählergemeinschaft ist auch nicht bereits aufgrund ihres bloßen Bestehens und ihrer Einflussnahme auf die Wahlen für die Ausschussbesetzung rechtswidrig; sie führt nicht zu einer mathematischen Verschiebung der Kräfteverhältnisse. Es kann dabei außer Betracht bleiben, ob man die Beurteilung der Ausschussbesetzung anhand einer Ausschussgröße von 11 Sitzen oder an den verteilten 9 Ausschusssitzen vornimmt. Das Ergebnis für die Auswirkungen der Zählergemeinschaft auf die Wahlen bleibt das

Gleiche. Die Zählgemeinschaft hat bzw. hätte niemals zu einem Nachteil für die Klägerin in der Sitzverteilung der Ausschüsse geführt. Dies ergibt sich aus ihren eigenen Berechnungen zu den Ausschussbesetzungen. So ergeben diese Berechnungen, dass bei - infolge des Beschlusses über die Verkleinerung - nur noch neun zu vergebenden Sitzen die Klägerin mit oder ohne Bestehen der Zählgemeinschaft keinen Sitz erlangt hätte. Bei einer Ausschussgröße mit 11 zu vergebenden Sitzen hätte die Klägerin ebenfalls mit oder ohne Bestehen der Zählgemeinschaft keinen mathematischen Nachteil hinsichtlich der Sitzverteilung erlitten, da sie jeweils nur einen Sitz erlangt hätte.

- 66 Die Zählgemeinschaft ist auch nicht etwa deshalb rechtswidrig, weil die CDU sich auf der Grundlage der gebildeten Zählgemeinschaft verpflichtete, der schwächsten Fraktion im Kreistag, der FDP, einen Sitz in jedem Ausschuss abzutreten, obwohl diese ohne das Bestehen der Zählgemeinschaft sowohl bei einer Ausschussgröße von neun Sitzen als auch bei einer Ausschussgröße von 11 Sitzen jeweils leer ausgegangen wäre. Die Abtretung von Sitzen an andere Fraktionen ist rechtlich nicht zu beanstanden. So gebildete Zählgemeinschaften verfolgen nicht das Ziel, zusätzliche Ausschusssitze zu erlangen, sondern sind in der Regel als Ausdruck einer beabsichtigten inhaltlichen Zusammenarbeit aufgrund inhaltlicher Nähe zu werten.
- 67 Hinzu tritt, dass die Klägerin dadurch, dass die CDU-Fraktion einen der ihr zufallenden Ausschusssitze jeweils an die FDP-Fraktion abgegeben hat, nicht in ihren Rechten verletzt ist. Der Klägerin stünde ein Ausschusssitz auch dann nicht zu, wenn diese Sitzabgabe unterlassen geblieben wäre.
- 68 Der Beklagte hatte bei den Wahlen das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren anzuwenden, da dies gemäß § 41 Abs. 1 i.V.m. § 35 Abs. 4 KrO gesetzlich vorgeschrieben ist. Zweifel an der Verfassungsgemäßheit dieser Bestimmungen bestehen nicht. Das Verfahren nach d'Hondt begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken (BVerfG, Beschl. v. 08.09.1994 - 2 BvR 1484/94 -, NVwZ-RR 1995, 213, 214).
- 69 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Nebenentscheidungen zur vorläufigen Vollstreckbarkeit haben ihre Rechtsgrundlage in § 167 VwGO i.V.m. § 709 Satz 2 ZPO.
- 70 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil Zulassungsgründe im Sinne des § 132 Abs. 2 VwGO nicht bestehen.