



HESSISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF

BESCHLUSS

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der Fraktion der Freien Wähler im Kreistag des Landkreises Darmstadt-Dieburg,
vertreten durch die Fraktionsvorsitzende Brigitte Tesch,
Opelgasse 14, 64846 Groß-Zimmern,

Antragstellerin und Beschwerdeführerin;

bevollmächtigt: Rechtsanwälte Dr. Klaus Berghäuser und Kollegen,
Rheinstraße 7-9, 64283 Darmstadt,

gegen

den Kreistag des Landkreises Darmstadt-Dieburg,
vertreten durch den Vorsitzenden Prof. Dr. Ralf-Rainer Lavies,
Jägertorstraße 207, 64289 Darmstadt,

Antragsgegner und Beschwerdegegner,

beigeladen: Herr Uwe Bülter,
Am Sonnenhang 27, 64850 Schaaflheim,

wegen Kommunalrechts

hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof – 8. Senat – durch

Vorsitzenden Richter am Hess. VGH Höllein,
Richter am Hess. VGH Jeuthe,
Richterin am Hess. VGH Dr. Lambrecht

am 29. Oktober 2010 beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts
Darmstadt vom 4. August 2010 – 3 L 867/10.DA – wird zurückgewiesen.

Die in zweiter Instanz entstandenen Kosten hat die Antragstellerin zu tragen mit Ausnahme etwaiger außergerichtlicher Kosten des Beigeladenen, die dieser selbst zu tragen hat

Der Streitwert wird auch für zweite Instanz auf 5.000,00 € festgesetzt.

Gründe

Die Beschwerde ist zulässig, insbesondere form- und fristgerecht eingelegt und begründet worden (§§ 146 Abs. 4, 147 Abs. 1 VwGO). Sie hat aber in der Sache keinen Erfolg, denn das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zu Recht und mit zutreffender Begründung, auf die der Senat Bezug nimmt, zurückgewiesen (§ 122 Abs. 2 S. 3 VwGO).

Die Antragstellerin verkennt auch in ihrer Beschwerdebegründung, dass das in § 33 Abs. 2 HKO i.V.m. § 62 Abs. 2 S 2 und 4 HGO für Ausschüsse des Kreistages geregelte Spiegelbildlichkeitsprinzip mangels einer entsprechenden Regelung in den §§ 37a Abs. 1 S. 2 HKO, 55 HGO für die Besetzung des Kreis Ausschusses nicht gilt. Dass diese vom Gesetzgeber gewollte Regelungslücke nicht durch analoge Anwendung der für Kreistagsausschüsse geltenden Bestimmungen für deren Zusammensetzung geschlossen werden kann, hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem von den Beteiligten zitierten Urteil vom 28. April 2010 – 8 C 18.08 – (juris) in Auseinandersetzung mit der hessischen Rechtslage auf der Gemeindeebene überzeugend begründet und dabei auf die grundsätzlichen Funktionsunterschiede kommunaler Vertretungs- und Verwaltungsorgane abgehoben. Im Einzelnen hat das Bundesverwaltungsgericht hierzu ausgeführt (juris Rdnrn. 22 ff.).

„Der so konkretisierte Spiegelbildlichkeitsgrundsatz gilt nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG allerdings nur für die Besetzung der aus der Gemeindevertretung abgeleiteten Gremien (vgl. zum Parlamentsrecht BVerfG, Urteil vom 8. Dezember 2004 - 2 BvE 3/02 - BVerfGE 112, 118 <146>), die an der Erfüllung der dem Plenum zugewiesenen Aufgaben als Vertretung des (Gemeinde-)Volkes mitwirken. Dagegen erstreckt sich der Anwendungsbereich des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes nicht auf die Bildung des Gemeindevorstands, der kein Vertretungs-, sondern ein Verwaltungsorgan ist.

Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG schreibt allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahlen nur für die Bildung der Volksvertretung in den Ländern, Kreisen und Gemeinden vor. Im Übrigen muss die verfassungsmäßige Ordnung der Länder, zu

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

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

Danach werden die Mitglieder des Gemeindevorstands ... - mit Ausnahme des/der ... Bürgermeisters/in - zwar, ebenso wie die Mitglieder der Ausschüsse der Gemeindevertretung, von der Gemeindevertretung gewählt. Sie gehören jedoch einem gegenüber der Gemeindevertretung eigenständigen Organ der Gemeinde an. Der Gemeindevorstand ... ist nach der maßgeblichen gesetzlichen Regelung ein Verwaltungsorgan, nicht aber eine vom Gemeindevolk gewählte Volksvertretung und - anders als ein Ausschuss der Gemeindevertretung - auch kein Teil der Gemeindevertretung. Als eigenständiges Kommunalorgan hat er gegenüber der Gemeindevertretung eigene Aufgaben und Zuständigkeiten. Seine Mitglieder haben - verglichen mit

den Mitgliedern der Gemeindevertretung ... und ihrer Ausschüsse - auch einen anderen rechtlichen Status. Die ehrenamtlichen Mitglieder des Magistrats, deren Amtszeit erst mit der Aushändigung einer Urkunde über die Berufung in ihr Amt oder mit dem in der Urkunde genannten späteren Zeitpunkt beginnt (§ 46 Abs. 2 HGO), sind kommunale Ehrenbeamte. Nach § 65 Abs. 2 Satz 1 HGO dürfen sie nicht gleichzeitig Mitglieder der Gemeindevertretung sein.

Nach den vom Verwaltungsgerichtshof getroffenen Feststellungen besteht in Hessen keine gesetzliche Regelung, wonach sich das kommunale Verwaltungsorgan Gemeindevorstand ... nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen zusammensetzen hätte. Das Grundgesetz verhält sich zur Frage der Zusammensetzung der Verwaltungsorgane der Gemeinden im Verhältnis zur Stärke der Fraktionen in der Gemeindevertretung nicht. Es normiert in Art. 20 Abs. 1 GG ‚lediglich‘, dass die Bundesrepublik Deutschland ein ‚demokratischer und sozialer Bundesstaat‘ ist, in dem gemäß Art. 20 Abs. 2 GG alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Darüber hinaus gebietet Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern - und damit auch in den Gemeinden - den ‚Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes‘ entsprechen muss.

Es lässt sich weder aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG noch aus Art. 20 Abs. 1 und 2 GG ableiten, dass für die im Wege einer Verhältniswahl vorzunehmende Wahl der ehrenamtlichen Mitglieder des Verwaltungsorgans Gemeindevorstand ... ausschließlich Wahlvorschläge von einzelnen Mitgliedern oder von einzelnen Fraktionen der Gemeindevertretung ... gemacht und eingereicht werden dürfen.

Für den hauptamtlichen Teil des Verwaltungsorgans Gemeindevorstand ..., also für die hauptamtlichen Beigeordneten, deren Wahl gemäß § 55 Abs. 1 Satz 1 HGO jeweils in einem für jede zu besetzende Stelle besonderen Wahlgang nach Stimmenmehrheit erfolgt, kann es ohnehin - ebenso wie bei der Wahl des/der ... Bürgermeisters/in - keine Anwendung des ‚Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit‘ geben. Andernfalls müsste man postulieren, dass die Stellen der hauptamtlichen Beigeordneten (und des Bürgermeisters/Oberbürgermeisters) von Verfassungs wegen nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen der Gemeindevertretung ... vergeben werden müssten. Dafür fehlt es im Grundgesetz an jedem Anhaltspunkt, so dass die Wahl der (hauptamtlichen) Beigeordneten - in den vom Grundgesetz im Übrigen gezogenen Grenzen - allein nach Maßgabe der jeweiligen landesrechtlichen Regelung zu treffen ist.

Auch dann, wenn das kommunale Verwaltungsorgan Gemeindevorstand ... nicht strikt proportional nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen der Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung zusammengesetzt ist, fehlt diesem nicht die nach Art. 20 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG unabdingbare demokratische Legitimation, die sich auf die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde als dem Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, zurückführen lässt (vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1974 - 2 BvK 1/73 - BVerfGE 38, 258 <271>). Das Gemeindevolk bekundet seinen Willen durch die Wahl der Gemeindevertreter und handelt (abgesehen von Bürgerbegehren, Bürgerentscheiden etc.) durch seine ge-

wählten Vertreter in der Gemeinde. Auch wenn eine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Gemeindevorstands ... - mit Ausnahme des/der (...)Bürgermeisters/in - in Hessen nicht vorgesehen ist, verschafft die aus einer allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl hervorgegangene Gemeindevertretung ... als Repräsentationsorgan aller Gemeindebürgerinnen und -bürger dem Gemeindevorstand ... die erforderliche demokratische Legitimation, und zwar durch einen Akt, der ihr in ihrer Gesamtheit zugerechnet werden kann (vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1974 a.a.O.). Dies gilt für die Wahl aller Mitglieder des Gemeindevorstands, d.h. die ehrenamtlichen wie die hauptamtlichen Beigeordneten, in gleicher Weise (BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1974 a.a.O.)...

Da der "Grundsatz der Spiegelbildlichkeit" - anders als bei der Wahl von Mitgliedern der Ausschüsse der Gemeindevertretung ... - nicht auf die Wahl der Mitglieder des kommunalen Verwaltungsorgans Gemeindevorstand ... und nicht auf dessen Zusammensetzung anzuwenden ist, stellt sich die von den Klägern und in einer Alternativprüfung auch vom Verwaltungsgerichtshof aufgeworfene Frage nicht, ob bei Anwendung des ‚Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit‘ auf die Wahl der ehrenamtlichen Beigeordneten die Zulassung ‚gemeinsamer Wahlvorschläge‘ aufgrund besonderer Gründe, etwa im Hinblick auf die ‚Funktionsfähigkeit der Volksvertretung‘, die ‚Notwendigkeit einer stabilen Regierungsmehrheit‘ (vgl. dazu Urteil vom 9. Dezember 2009 - BVerwG 8 C 17.08 - juris Rn. 24 m.w.N.), den demokratischen Grundsatz der Mehrheitsentscheidung oder aus anderen Gründen von Verfassungsrang, gerechtfertigt wäre.“

Damit fehlt es, wie schon das Verwaltungsgericht unter Verweis auf die für die Landkreise geltenden gesetzlichen Regelungen zutreffend dargestellt hat, an rechtlichen Bestimmungen, die das von der Antragstellerin als Anordnungsanspruch geltend gemachte Verlangen nach Bestellung eines ehrenamtlichen Beigeordneten aus der eigenen Fraktion für den Rest der gegenwärtigen Amtszeit des Kreistags rechtfertigen könnten.

Da ihre Beschwerde erfolglos bleibt, hat die Antragstellerin die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen (§ 154 Abs. 2 VwGO). Dies gilt nicht für etwaige außergerichtliche Kosten des Beigeladenen, der weder Rechtsmittel eingelegt noch Anträge gestellt hat; denn ist es entspräche nicht der Billigkeit, ihm einem Kostenerstattungsanspruch zuzusprechen erkennen, da es sich selbst keinem eigenen Kostenrisiko ausgesetzt hat (§§ 154 Abs. 3, 162 Abs. 3 VwGO).

Auch bei der Streitwertfestsetzung schließt sich der Senat der Entscheidung und der Begründung der Vorinstanz ein.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§§ 152 Abs. 1 VwGO, 66 Abs. 3 S. 3, 68 Abs. 1 S. 5 GKG).

Jeuthe

Dr. Lambrecht

Höllein



Ausgefertigt:

Kassel, den 02. NOV. 2010

Geschäftsstelle
des Hess. Verwaltungsgerichtshof

Schaer

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle