



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 8 C 18.08  
VGH 8 UE 876/07

Verkündet  
am 28. April 2010  
Ende  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 28. April 2010  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Gödel,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. von Heimburg,  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Deiseroth und  
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hauser und Dr. Held-Daab

für Recht erkannt:

Die Revision wird zurückgewiesen.

Die Kläger zu 1 und 3 tragen die Kosten des Revisions-  
verfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten  
der Beigeladenen, die diese jeweils selbst tragen.

#### G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger und die Klägerin (im Folgenden: Kläger) sind Mitglieder der beklagten Stadtverordnetenversammlung der Stadt Frankfurt am Main, bilden dort die Fraktion „Bürgerbündnis Für Frankfurt“ (BFF) und greifen mit ihrer Klage die Gültigkeit der von der Beklagten am 18. Mai 2006 durchgeführten Wahl der ehrenamtlichen Mitglieder des Magistrats (Gemeindevorstands) an.

- 2 Nach dem Ergebnis der Kommunalwahl vom 26. März 2006 entfielen von den 93 Sitzen der Beklagten 34 auf die CDU, 22 auf die SPD, 14 auf Bündnis 90/Die Grünen, 6 auf die FDP, 6 auf Die Linke/WASG, 4 auf die FAG, 3 auf die BFF und jeweils ein Sitz auf die ÖkoLinX-ARL, die E.L., die NPD und die REP. In der zweiten Sitzung der Beklagten am 18. Mai 2006 fand u.a. die Wahl der 14 ehrenamtlichen Magistratsmitglieder statt. Dabei lagen den Mitgliedern der Beklagten ein gemeinsamer Wahlvorschlag der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen sowie jeweils eigene Wahlvorschläge der Fraktionen der SPD, der Linken/WASG, der FDP, der FAG und des BFF vor. Von den 93 abgegebenen Stimmen waren 92 gültig, die für folgende Wahlvorschläge abgegeben wurden:

gemeinsamer Wahlvorschlag von CDU und Bündnis 90/Die Grünen:	48 Stimmen
Wahlvorschlag der SPD-Fraktion	22 Stimmen
Wahlvorschlag der Fraktion Die Linke/WASG	6 Stimmen
Wahlvorschlag der FDP-Fraktion	6 Stimmen
Wahlvorschlag der FAG-Fraktion	5 Stimmen
Wahlvorschlag der BFF-Fraktion	5 Stimmen

- 3 Der gemeinsame Wahlvorschlag von CDU und Bündnis 90/Die Grünen erhielt vorab einen zusätzlichen Sitz nach der sog. Mehrheitsklausel des § 22 Abs. 4 des Hessischen Kommunalwahlgesetzes (KWG) zugeteilt und führte zu insgesamt 8 Sitzen, während die SPD 3 Sitze sowie Die Linke/WASG, die FDP und die FAG jeweils einen Sitz erhielten; der letzte Sitz war zwischen FAG und BFF ausgelost worden.
- 4 Nach erfolglosem Wahlwiderspruchsverfahren haben die Kläger beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main Klage mit dem Begehren erhoben festzustellen, dass die am 18. Mai 2006 von der Beklagten durchgeführte Wahl der ehrenamtlichen Magistratsmitglieder ungültig sei, später um den Hilfsantrag ergänzt, dass das Ergebnis der Wahl neu festzustellen sei. Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 31. Januar 2007 abgewiesen. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat mit seinem am 6. Mai 2008 verkündeten Urteil die Beru-

fung der Kläger zurückgewiesen und ihnen die Kosten des Berufungsverfahrens (mit Ausnahme der Auslagen der Beigeladenen) zu je einem Drittel auferlegt.

- 5 Zur Begründung ihrer vom Senat mit Beschluss vom 17. November 2008 zugelassenen Revision machen die Kläger geltend, die tragenden Gründe des Berufungsurteils verletzen Bundesrecht. Die Zulassung des gemeinsamen Wahlvorschlages von CDU und Bündnis 90/Die Grünen sowie die Vorabzuteilung eines Sitzes auf diesen habe der BFF-Fraktion die Chance der Erringung eines Magistratssitzes neben der gleichstarken FAG-Fraktion genommen. Die BFF-Fraktion sei deshalb als einzige der beiden aus jeweils 3 Mitgliedern bestehenden Fraktionen bei der Wahl leer ausgegangen und sei im Magistrat der Stadt Frankfurt am Main nicht repräsentiert. Wären die Wahlen auf der Grundlage jeweils allein eigener Wahlvorschläge der Fraktionen erfolgt, hätte sich die Sitzverteilung bei im Übrigen vergleichbarer Stimmabgabe wie am 18. Mai 2006 wie folgt dargestellt:

CDU	= $34 \times 14 : 92 = 5,17:$	5 Sitze
SPD	= $22 \times 14 : 92 = 3,34:$	3 Sitze
B 90/Die Grünen	= $14 \times 14 : 92 = 2,13:$	2 Sitze
LINKE	= $6 \times 14 : 92 = 0,91:$	0 Sitze + 1
FDP	= $6 \times 14 : 92 = 0,91:$	0 Sitze + 1
FAG	= $5 \times 14 : 92 = 0,76:$	0 Sitze + 1
BFF	= $5 \times 14 : 92 = 0,76:$	0 Sitze + 1

- 6 Damit hätte die Koalition von CDU und Bündnis 90/Die Grünen 7 von 14 ehrenamtlichen Magistratssitzen erhalten und es wäre ein Losentscheid zwischen den Wahlvorschlägen von FAG und BFF entbehrlich geworden, weil nach der rechnerischen Sitzverteilung auf beide Wahlvorschläge jeweils ein Sitz entfallen wäre. Das gleiche Wahlergebnis wäre eingetreten, wenn nicht nur jede Fraktion, sondern auch die nicht in Fraktionsstärke der Beklagten angehörenden Stadtverordneten jeweils eigene Wahlvorschläge aufgestellt und diese gewählt hätten. Die Sitzverteilung wäre mit der vorstehend errechneten identisch gewesen.

- 7 Die zum Zeitpunkt der Erhebung der Wahlanfechtungsklage besetzten 10 hauptamtlichen Magistratsstellen würden seit der Abwahl von 4 SPD-Dezernenten und der Neubesetzung von 5 Stellen sämtlich von der Koalition gehalten. Diese verfüge damit im Magistrat über eine überwältigende Mehrheit von 75 % (18 von 24) der Stimmen, während die Koalition in der Stadtverordnetenversammlung lediglich über 51,6 % (48 von 93) Sitze verfüge.
- 8 Das angegriffene Urteil verletze den in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verankerten Spiegelbildlichkeitsgrundsatz und verstoße gegen den Grundsatz der wahlrechtlichen Chancengleichheit der Wahlbewerber, der ebenfalls in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verankert sei und der bei mittelbaren Wahlen durch die Gemeindevertretung verlange, dass jeder Fraktion und ihren Wahlbewerbern grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt würden. Differenzierungen bedürften zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten „zwingenden“ Grundes. Daran fehle es hier.
- 9 Das angegriffene Urteil verletze auch das Prinzip der Wahlrechtsgleichheit, indem es die Stimmen der Wähler des gemeinsamen Wahlvorschlages durch dessen Zulassung überhaupt und insbesondere durch die Vorabzuteilung eines weiteren Sitzes auf diesen doppelt gewichtet habe. Es habe damit diesen Stimmen einen größeren Erfolgswert zugemessen als den auf die Wahlvorschläge einzelner Fraktionen abgegebenen Stimmen.
- 10 Es komme entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts nicht darauf an, dass der Magistrat kein Teil der Gemeindevertretung sei, sondern als Verwaltungsorgan tätig werde. Denn die infolge des Ergebnisses der Kommunalwahl in der Gemeindevertretung gebildeten Fraktionen müssten entsprechend ihrem Stärkeverhältnis zueinander durch Personal ihres Vertrauens auch im ehrenamtlichen Teil des Gemeindevorstands repräsentiert sein.

- 11 Die Kläger beantragen,
- die Urteile des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 31. Januar 2007 und des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 6. Mai 2008 aufzuheben und festzustellen, dass die am 18. Mai 2006 vollzogene Wahl der ehrenamtlichen Stadträtinnen und Stadträte ungültig ist.
- 12 Die Beklagte beantragt,
- die Revision zurückzuweisen.
- 13 Zur Begründung macht sie geltend: Das angegriffene Urteil des Berufungsgerichts sei jedenfalls im Ergebnis richtig. Die von den Klägern angefochtenen Wahlen seien korrekt vorbereitet, durchgeführt und in der Verteilung der zu vergebenen Magistratssitze umgesetzt worden, und zwar aufgrund von Wahlvorschlägen „aus der Mitte“ der Stadtverordnetenversammlung (§ 55 Abs. 3 HGO) unter Anwendung der Grundsätze der Verhältniswahl (§ 55 Abs. 1 und 4 HGO) und unter Beachtung der danach entsprechend anzuwendenden Verteilungsregelung des § 22 Abs. 3 und 4 KWG. Der „Grundsatz der Spiegelbildlichkeit“, der aus dem Demokratiegebot abgeleitet sei und für Gemeindevertretungen im Sinne des Art. 28 Abs. 1 GG gelte, sei auf den Gemeindevorstand (Magistrat) nach der HGO nicht übertragbar und gelte für die Wahl der ehrenamtlichen Beigeordneten nicht. Auch eine Verletzung der Chancengleichheit und ein Verstoß gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit seien nicht ersichtlich. Der Grundsatz des „freien Mandats“ (§ 35 Abs. 1 HGO) sichere den Stadtverordneten das Recht, vor jeder Einflussnahme auf ihre Wahlentscheidung geschützt zu sein. Das gelte auch für den Fall, dass die Stimmabgabe zu Gunsten eines Wahlvorschlages erfolge, den ein Anderer bzw. eine andere Fraktion oder politische Gruppe eingebracht habe.
- 14 Der Vertreter des Bundesinteresses macht geltend, der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz sei auf die Wahl der ehrenamtlichen Magistratsmitglieder nicht anzuwenden, weil die Aufgaben des Magistrats als unabhängiges Verwaltungsorgan dies nicht erforderten. Die Anwendung der Mehrheitsklausel auf den gemeinsamen Wahlvorschlag sei verfassungsrechtlich unbedenklich.

II

- 15 Die zulässige Revision der Kläger ist nicht begründet. Die vom Berufungsgericht vorgenommene Auslegung und Anwendung der kommunalrechtlichen Regelungen, wonach die am 18. Mai 2006 erfolgte Wahl der ehrenamtlichen Mitglieder des Magistrats der Stadt Frankfurt am Main gültig ist und nicht gegen Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG oder sonstiges Verfassungsrecht verstößt, ist mit Bundesrecht vereinbar.
- 16 Die revisionsgerichtliche Prüfung muss 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. Urteile vom 10. Dezember 2003 - BVerwG 8 C 18.03 - BVerwGE 119, 305 <306> = Buchholz 415.1 Allg. KommR Nr. 149 und vom 9. Dezember 2009 - BVerwG 8 C 17.08 - juris). Das ist hier nicht der Fall.
- 17 Der Verwaltungsgerichtshof hat die einschlägigen Vorschriften des hessischen Landesrechts dahin ausgelegt, dass bei der Wahl der ehrenamtlichen Mitglieder des Gemeindevorstands (Magistrats) der Beklagten gemäß § 55 Abs. 4 Hessische Gemeindeordnung (HGO) mehrere Fraktionen, die sich - wie hier die Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen - durch einen Koalitionsvertrag zur Zusammenarbeit verpflichtet haben, einen gemeinsamen Wahlvorschlag einreichen dürfen mit der Folge, dass - abhängig vom Ergebnis der für die Wahlvorschläge abgegebenen Stimmen - eine andere Fraktion im ehrenamtlichen Teil des Magistrats unter Umständen weniger Sitze erhalten kann, als dies der Fall wäre, wenn jede Fraktion einen eigenen Vorschlag vorlegen würde (so im Ergebnis auch die vorherige Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs, vgl. u.a. HessVGH, Urteil vom 17. Oktober 1991 - 6 UE 2422/90 - NVwZ-RR 1992, 371). Die Vorschrift des § 22 Abs. 4 KWG („Mehrheitsklausel“), die eine Vorabzuteilung eines zu vergebenden Sitzes vor-



sehe, sei auch auf sog. „gemeinsame Wahlvorschläge“ anzuwenden. Damit sei nicht zu beanstanden, dass der gemeinsame Wahlvorschlag von CDU und Bündnis 90/Die Grünen vorab einen zusätzlichen Sitz erhielt und beide Fraktionen bei 48 auf ihren Wahlvorschlag abgegebenen Stimmen dadurch (statt auf 7) auf 8 von 14 Sitzen im ehrenamtlichen Teil des Magistrats kamen.

- 18 Diese Auslegung der vorgenannten landesrechtlichen Bestimmungen durch den Verwaltungsgerichtshof, die auch im Fachschrifttum geteilt wird (vgl. etwa Bennemann in: ders. u.a. (Hrsg.), Hessische Gemeindeordnung, Kommentar, 1999 ff., § 55 Rn. 93; Birkenfeld-Pfeiffer/Gern, Kommunalrecht, 4. Aufl. 2005, Rn. 409; Foerstemann, Die Gemeindeorgane in Hessen, 6. Aufl. 2002, S. 121 f.; Schneider/Dreßler/Lüll, Hessische Gemeindeordnung, Kommentar, Stand Juli 2007, § 55 Anm. 2.3; Schmidt/Kneip, Hessische Gemeindeordnung, 2. Aufl. 2008, § 55 Rn. 14), ist im Ergebnis mit Bundesrecht vereinbar. Dies gilt sowohl (1) für die Zulassung gemeinsamer Wahlvorschläge für die Wahl der ehrenamtlichen Mitglieder des Gemeindevorstands (Magistrats) auf der Grundlage von § 55 Abs. 3 HGO als auch (2) für die Anwendung der Mehrheitsregel des § 55 Abs. 4 HGO i.V.m. § 22 Abs. 4 und 3 KWG.
- 19 (1) Die Zulassung gemeinsamer Wahlvorschläge für die Wahl der ehrenamtlichen Mitglieder des Gemeindevorstands (Magistrats) verletzt nicht den aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG abgeleiteten „Spiegelbildlichkeitsgrundsatz“.
- 20 Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG muss das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, 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 Volkssouveränität und die Demokratie auf die Ebene der Gemeinden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 1978 - 2 BvR 134/76, 2 BvR 268/76 - BVerfGE 47, 253 <272>; Urteil vom 31. Oktober 1990 - 2 BvR 2/89, 6/89 - BVerfGE 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> = Buchholz 415.1 AllgKommR Nr. 117). Da diese Repräsentation der ganzen Volksvertretung, d.h. der Gesamtheit ihrer gewählten Mitglieder obliegt, haben alle Mitglieder grundsätzlich gleiche Mitwirkungsrechte (vgl. BVerfG, Urteile vom 13. Juni 1989 - 2 BvE 1/88 - BVerfGE 80, 188 <217 f.> und vom 16. Juli 1991 - 2 BvE 1/91 - BVerfGE 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. BVerfG, Urteile vom 14. Januar 1986 - 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84 - BVerfGE 70, 324 <362 f.>, vom 16. Juli 1991 a.a.O. S. 322 ff., 327 f. und vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 - BVerfGE 120, 82 <120>; BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2009 - BVerwG 8 C 17.08 - juris Rn. 18). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 13. Juni 1989 a.a.O. S. 222) muss grundsätzlich jeder Ausschuss des Bundestages 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 Gemeindevertreter in dieses Prinzip folgt, dass für Gemeindevertretungen das Gleiche gilt. Auch die von der Gemeindevertretung zu wählenden Ausschüsse dürfen deshalb nicht unabhängig von dem Stärkeverhältnis der Fraktionen besetzt werden, über das die Gemeindebürger bei der Wahl der Gemeindevertretung 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. Urteile vom 27. März 1992 a.a.O., vom 10. Dezember 2003 - BVerwG 8 C 18.03 - BVerwGE 119, 305 <307> = Buchholz 415.1 AllgKommR Nr. 149 und vom 9. Dezember 2009 a.a.O. Rn. 19). Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit soll sicherstellen, dass der Ausschuss einer Gemeindevertretung die Zusammensetzung des Plenums in seiner konkreten, durch die Fraktionen geprägten organisatorischen Gestalt verkleinernd abbildet.

- 21 Der Senat hat in seinem vorzitierten Urteil vom 9. Dezember 2009 (a.a.O.) deshalb die damals vom Berufungsgericht vertretene Auffassung ausdrücklich zurückgewiesen, die Ausschüsse einer Gemeindevertretung müssten nicht not-

wendig ein Spiegelbild der Mehrheitsverhältnisse in der Gemeindevertretung nach Fraktionen sein, sondern könnten auch ein Spiegelbild der Mehrheitsverhältnisse in der Gemeindevertretung nach gemeinsamen Wahlvorschlägen verschiedener durch eine Koalitionsvereinbarung verbundener Fraktionen sein. Dies folgt daraus, dass der verfassungsrechtlich gebotene Spiegelbildlichkeitsgrundsatz den Anspruch jedes Mitgliedes der Gemeindevertretung und jeder von den Mitgliedern gebildeten Fraktion auf gleichberechtigte Mitwirkung schützt. Gegenstand und Bezugspunkt der Abbildung ist das Stärkeverhältnis der politischen Kräfte, die sich zur Wahl der Gemeindevertretung gestellt und zwischen denen die Wähler entschieden haben, und nicht der politischen Mehrheiten, die sich erst nach der Wahl in der Gemeindevertretung durch Koalitionsabreden gebildet haben. Sitzverschiebungen zu Gunsten einer Koalitionsmehrheit können deshalb nur durch dem Spiegelbildlichkeitsgrundsatz gleichrangige kollidierende verfassungsrechtliche Vorgaben gerechtfertigt werden (Urteil vom 9. Dezember 2009 a.a.O. Rn. 22).

- 22 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.
- 23 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 Vertretungsor-

ganen 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.

- 24 Nach der vom Verwaltungsgerichtshof vorgenommenen Auslegung der einschlägigen Vorschriften des Landesrechts ist in Hessen der Gemeindevorstand (in Städten gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 HGO: Magistrat) gemäß § 66 Abs. 1 Satz 1 HGO die „Verwaltungsbehörde der Gemeinde“. Er besorgt nach den Beschlüssen der Gemeindevertretung im Rahmen der bereitgestellten Mittel die laufende Verwaltung der Gemeinde (§ 9 Abs. 2 Satz 1, § 66 Abs. 1 Satz 2 HGO). Ihm gehören gemäß § 65 Abs. 1 HGO der/die gemäß § 39 Abs. 1 und 3 HGO unmittelbar von den Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl für die Dauer von sechs Jahren gewählte (Ober-)Bürgermeister/in als Vorsitzende/r sowie die gemäß § 39a Abs. 1 HGO von der Gemeindevertretung gewählten hauptamtlichen und ehrenamtlichen Beigeordneten (§ 44 Abs. 2 HGO) an. Deren Zahl ist in der Hauptsatzung der Gemeinde festgelegt, wobei die Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten die der ehrenamtlichen nicht übersteigen darf (§ 44 Abs. 2 Satz 4 HGO). Die Wahl der hauptamtlichen Beigeordneten - 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 (Ober-)Bürgermeister/in nach Maßgabe des § 70 Abs. 1 HGO geleitet wird. Demgegenüber werden die ehrenamtlichen Magistratsmitglieder gemäß § 39a Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 55 Abs. 1 Satz 1 und 2 HGO von der Gemeindevertretung in einem Wahlgang nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt, und zwar für die jeweilige Wahlzeit der Gemeindevertretung, also jedes Mal neu

nach einer Kommunalwahl durch die neu konstituierte Gemeindevertretung für die Dauer ihrer Wahlperiode („Legislaturperiode“).

- 25 Danach werden die Mitglieder des Gemeindevorstands (Magistrats) - mit Ausnahme des/der (Ober-)Bürgermeisters/in - zwar, ebenso wie die Mitglieder der Ausschüsse der Gemeindevertretung, von der Gemeindevertretung gewählt. Sie gehören jedoch einem gegenüber der Gemeindevertretung eigenständigen Organ der Gemeinde an. Der Gemeindevorstand (Magistrat) 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/Stadtverordnetenversammlung 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.
- 26 Nach den vom Verwaltungsgerichtshof getroffenen Feststellungen besteht in Hessen keine gesetzliche Regelung, wonach sich das kommunale Verwaltungsorgan Gemeindevorstand (Magistrat) 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.

- 27 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 (Magistrat) ausschließlich Wahlvorschläge von einzelnen Mitgliedern oder von einzelnen Fraktionen der Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung gemacht und eingereicht werden dürfen.
- 28 Für den hauptamtlichen Teil des Verwaltungsorgans Gemeindevorstand (Magistrat), 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 (Ober-)Bürgermeisters/in - keine Anwendung des „Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit“ geben. Anderenfalls müsste man postulieren, dass die Stellen der hauptamtlichen Beigeordneten (und des Bürgermeisters/Oberbürgermeisters) von Verfassungs wegen nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen der Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung 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.
- 29 Auch dann, wenn das kommunale Verwaltungsorgan Gemeindevorstand (Magistrat) 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 gewählten Vertreter in der Gemeinde. Auch wenn eine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Gemeindevorstands (Magistrats) - mit Ausnahme des/der (Ober-)Bürgermeisters/in - in Hessen nicht vorgesehen ist, verschafft die aus einer allgemeinen, unmittelba-

ren, freien, gleichen und geheimen Wahl hervorgegangene Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung als Repräsentationsorgan aller Gemeindebürgerinnen und -bürger dem Gemeindevorstand (Magistrat) die erforderliche demokratische Legitimation, und zwar durch einen Akt, der ihr in ihrer Gesamtheit zugerechnet werden kann (vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1974 a.a.O.). Dies gilt für die Wahl aller Mitglieder des Gemeindevorstands, d.h. die ehrenamtlichen wie die hauptamtlichen Beigeordneten, in gleicher Weise (BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1974 a.a.O.). Der Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung darf in ihrer Gesamtheit als dem Organ, das in der Gemeinde den Volkswillen repräsentiert, die Entscheidung über die personelle Besetzung des Gemeindevorstands (Magistrats), der ebenfalls einer demokratischen Legitimation bedarf, nicht entzogen werden. Das wäre etwa dann der Fall, wenn im Wahlgremium keine Abstimmung über Vorschläge stattfindet, sondern stattdessen lediglich auf Benennungsrechte der Fraktionen im Verhältnis ihrer Stärke abgestellt wird (BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1974 a.a.O. S. 272).

- 30 Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen ist bei der von den Klägern angefochtenen Wahl der ehrenamtlichen Beigeordneten der Stadt Frankfurt am Main genügt worden. Denn die Mitglieder der Beklagten in ihrer Gesamtheit haben nach den vom Berufungsgericht getroffenen Feststellungen gemäß § 55 Abs. 3 Satz 1 HGO aufgrund von Wahlvorschlägen aus der Mitte der Gemeindevertretung abgestimmt und ihre Wahl getroffen. Die Gemeindevertretung in ihrer Gesamtheit hat insofern mit dem Wahlakt den von ihr gewählten Mitgliedern des Gemeindevorstands die erforderliche demokratische Legitimation verschafft.
- 31 Da der „Grundsatz der Spiegelbildlichkeit“ - anders als bei der Wahl von Mitgliedern der Ausschüsse der Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung - nicht auf die Wahl der Mitglieder des kommunalen Verwaltungsorgans Gemeindevorstand/Magistrat 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 ehrenamt-

lichen 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.

- 32 Die vom Verwaltungsgerichtshof vorgenommene Auslegung und Anwendung der entscheidungserheblichen Regelungen des hessischen Landesrechts verstoßen auch nicht gegen das „Prinzip der Chancengleichheit“. Denn alle Mitglieder und alle Fraktionen der Gemeindevertretung haben in gleicher Weise gemäß § 55 Abs. 3 HGO das Recht, „aus der Mitte der Gemeindevertretung“ Vorschläge für die Wahl der ehrenamtlichen Mitglieder des Magistrats zu unterbreiten. „Aus der Mitte“ der Gemeindevertretung kommt ein Wahlvorschlag ersichtlich auch dann, wenn er von mehreren Fraktionen oder von mehreren Gemeindevertretern aus verschiedenen Fraktionen vorgelegt wird. Alle Mitglieder der Gemeindevertretung können sich gleichermaßen an der Aufstellung gemeinsamer Wahlvorschläge beteiligen und entscheiden, ob und gegebenenfalls bei welchen anderen Mitgliedern und/oder Fraktionen der Gemeindevertretung sie sich um eine Zusammenarbeit bemühen wollen oder nicht. Diese Kooperation kann in einer Koalitionsvereinbarung formalisiert werden und auch die Verabredung zur Einreichung eines gemeinsamen Wahlvorschlages für die Wahl der haupt- und/oder der ehrenamtlichen Mitglieder des Gemeindevorstands umfassen.
- 33 Die Zulassung gemeinsamer Wahlvorschläge von Fraktionen in der Gemeindevertretung für die Wahl des Gemeindevorstands eröffnet zwar, wie der vorliegende Fall zeigt, die Möglichkeit, andere Fraktionen, die im Falle einer alleinigen Zulassung (nur) von Wahlvorschlägen von Einzel-Fraktionen bei der Besetzung der Sitze im ehrenamtlichen Teil des Magistrats - abhängig vom Wahlergebnis - berücksichtigt würden oder (im Falle eines Losentscheids) unter Umständen berücksichtigt werden könnten, hiervon im Ergebnis auszuschließen. Das gilt unabhängig davon, ob solche Möglichkeiten im Einzelfall manipulativ



genutzt werden oder ob das Verdrängen der anderen Fraktion sich als unbeabsichtigte Nebenfolge der Zulassung des gemeinsamen Wahlvorschlages ergibt.

- 34 Die Chancengleichheit der Wahl und der Mandatsausübung ist davon jedoch nicht betroffen. Die Gleichheit des Wahlvorschlagsrechts und die Stimmengleichheit sind gewahrt. Abweichungen gegenüber dem im Plenum bestehenden Proporz der Fraktionen stellen sich nicht als Verzerrungen der Mandatsgleichheit dar, weil die Tätigkeit im Verwaltungsorgan des Gemeindevorstands/Magistrats nicht mehr der Mandatsausübung, sondern der Verwaltungstätigkeit zuzurechnen ist. Kein Mitglied und keine Fraktion einer Gemeindevertretung hat von Verfassungs wegen einen Anspruch darauf, bewirken zu können, dass das kommunale Verwaltungsorgan Gemeindevorstand/Magistrat genau entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen in der Gemeindevertretung zusammengesetzt ist, also jede Fraktion genau eine diesem - auf die Gemeindevertretung bezogenen Stärkeverhältnis - entsprechende Zahl von Sitzen erhält.
- 35 (2) Es verstößt auch nicht gegen Bundesrecht, dass dem gemeinsamen Wahlvorschlag der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen bzw. diesen Fraktionen auf der Grundlage von § 55 Abs. 4 HGO i.V.m. § 22 Abs. 4 KWG („Mehrheitsklausel“) vorab ein Sitz im ehrenamtlichen Teil des Magistrats zugeteilt worden ist. Das Berufungsgericht hat die Anwendbarkeit dieser Mehrheitsklausel auf die Wahl der ehrenamtlichen Magistratsmitglieder durch die Stadtverordnetenversammlung für zulässig erachtet.
- 36 Dagegen bestehen weder im Hinblick auf Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 20 Abs. 1 und 2 GG noch hinsichtlich Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken.
- 37 Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach die von der Vorschrift erfassten Wahlen in den Ländern, Kreisen und Gemeinden allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim sein müssen, bezieht sich, wie oben in anderem Zusammenhang dargelegt, lediglich auf die Wahl der Volksvertretung (Landtag/Gemeindever-

tretung/Stadtverordnetenversammlung), nicht aber auf die Wahl oder Bestellung der Mitglieder der Verwaltungsorgane der Gemeinden.

- 38 Auch der Vorschrift des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, wonach die verfassungsmäßige Ordnung in den Bundesländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen muss, lässt sich nicht entnehmen, dass es in den Bundesländern für die in den Gemeinden durchzuführenden Wahlen der ehrenamtlichen Mitglieder des Verwaltungsorgans Gemeindevorstand/Magistrat keine Regelungen geben darf, die sicherstellen, dass einem Wahlvorschlag, der die Mehrheit der abgegebenen Stimmen der wählenden Mitglieder der Gemeindevertretung erhalten hat, auf der Grundlage von § 55 Abs. 4 HGO i.V.m. § 22 Abs. 4 KWG („Mehrheitsklausel“) vorab ein Sitz im ehrenamtlichen Teil des Magistrats zugeteilt wird, damit ein solcher Wahlvorschlag auch die Mehrheit der zu verteilenden Sitze erhält. Der demokratische Charakter der Wahl der Mitglieder des Gemeindevorstands (Magistrats) wird dadurch nicht in Frage gestellt. Es ist Sache des jeweiligen Landesgesetzgebers, in welcher Weise er insoweit die in seinem Bundesland geltende Kommunalverfassung ausgestaltet. Es steht ihm frei, eine „Mehrheitsregel“ wie in § 55 Abs. 4 HGO i.V.m. § 22 Abs. 4 KWG zu schaffen oder davon Abstand zu nehmen.
- 39 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 162 Abs. 3 VwGO.

Gödel

Dr. von Heimburg

Dr. Deiseroth

Dr. Hauser

Dr. Held-Daab

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

Gödel

Dr. von Heimburg

Dr. Deiseroth

Dr. Hauser

Dr. Held-Daab

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Kommunalrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 28

Stichworte:

Gemeindevertretung; Wahl des Gemeindevorstands/Magistrats; Spiegelbildlichkeitsgrundsatz; Mehrheitsprinzip; Demokratiegebot; Wahlvorschlag; gemeinsamer Wahlvorschlag; Fraktionen; Koalitionsvereinbarung; Mehrheitsklausel.

Leitsätze:

1. Ein gemeinsamer Wahlvorschlag mehrerer Fraktionen der Gemeindevertretung für die Wahl der ehrenamtlichen Mitglieder des Gemeindevorstands (Magistrats) ist zulässig.

2. Eine kommunalrechtliche „Mehrheitsklausel“, wonach einem Wahlvorschlag, der die Mehrheit der abgegebenen Stimmen der wählenden Mitglieder der Gemeindevertretung erhalten hat, vorab ein Sitz im ehrenamtlichen Teil des Gemeindevorstands zugeteilt wird, ist mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG vereinbar.

Urteil des 8. Senats vom 28. April 2010 - BVerwG 8 C 18.08

I. VG Frankfurt/Main vom 31.01.2007 - Az.: VG 7 E 2932/06(2) -  
II. VGH Kassel vom 06.05.2008 - Az.: VGH 8 UE 876/07 -