



KISS

Kommunalrecht **I**nfo-**S**ervice der **S**tudienfachgruppe

Ausgabe Mai 2021:

Neue Grenze für die Bildung einer Ausschussgemeinschaft
(Urteil – Besprechung – Fallbeispiel mit Lösung)

KISS ist der Newsletter der Studienfachgruppe „Kommunalverwaltung“.
In unregelmäßigen Abständen informieren wir hier über aktuelle Neuerungen,
Rechtsprechung oder Gesetzesänderungen im Kommunalrecht, die Auswirkungen auf die
Inhalte Ihrer Lehrveranstaltung haben können.

Neue Grenze für die Bildung einer Ausschussgemeinschaft

In einer Eilentscheidung hat der VGH München (4. Senat) mit Beschluss vom 07.08.2020 (Az. 4 CE 20.1442) eine Beschwerde gegen eine Entscheidung des VG Ansbach (Beschluss vom 05.06.2020 - AN 4 E 20.973) zwar zurückgewiesen, gleichzeitig aber bei der Bildung von Ausschussgemeinschaften eine neue Grenze aufgezeigt. Im amtlichen Leitsatz der Entscheidung kommt der VGH München zu folgender Auslegung:

„2. Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO ist verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass die Bildung von Ausschussgemeinschaften kleinerer, ansonsten nicht in den Ausschüssen vertretenen Gruppen nur zur Vergabe von Ausschusssitzen führen darf, soweit damit nicht eine größere Gruppe den einzigen ihr zustehenden Sitz verliert (anders noch BayVGH, BayVBl. 2004, 429).“

In den Gründen, die sich im Wesentlichen mit der hier nicht erwähnten Hauptsache auseinandersetzen, führt der VGH München ganz Grundsätzliches zur Bildung von Ausschussgemeinschaften aus, wobei er auf seine bisherige Rechtsprechung Bezug nimmt und anerkannte Auslegungen wiederholt:

„Nach Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO können sich Gemeinderatsmitglieder zur Entsendung gemeinsamer Vertreter in die Ausschüsse zusammenschließen. Diese Art der Kooperation setzt nach allgemeiner Auffassung nicht voraus, dass im Rat oder in der Ausschussarbeit ein gemeinsamer, unter den Beteiligten abgestimmter Standpunkt vertreten wird. Es handelt sich vielmehr um reine adhoc-Bündnisse zu dem alleinigen Zweck, einen oder mehrere Vertreter in die Ausschüsse entsenden zu können (vgl. Laser, KommP BY 2006, 327; Papsthart, BayVBl 2016, 361/365; Wachsmuth in Schulz u.a., Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 33 GO Anm. 7.1.; Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, Kommunalrecht in Bayern, Art. 33 GO Anm. 7). Allerdings muss die Vorschrift nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs insoweit einschränkend ausgelegt werden, als sie nur den Zusammenschluss von sogenannten Einzelgängern oder solchen Fraktionen oder Gruppen erlaubt, die ohne eine solche Verbindung keinen Sitz in einem Ausschuss erhalten würden (BayVGH, U.v. 26.11.1954 - 91 IV 54 - VGH n.F. 8, 5/9 ff.; U.v. 7.10.1983 - 4 B 83 A.1179 - VGH n.F. 36, 3/6 = BayVBl 1984, 77; B.v. 7.9.1994 - 4 CE 93.1567 - BayVBl 1995, 117/118; U.v. 17.3.2004, a.a.O., 58). Das Gesetz will lediglich die Mitarbeit von sonst nicht ausschussfähigen kleinen Gruppierungen in den Ausschüssen ermöglichen, nicht jedoch die Basis der dort ohnehin vertretenen Parteien oder Wählergruppen verstärken. Dass in den Ausschüssen des Gemeinderats infolge des Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO auch lose Zusammenschlüsse von Mandatsträgern repräsentiert werden, die nicht auf einer gemeinsamen Liste gewählt worden sind und (typischerweise) keine übereinstimmenden kommunalpolitischen Anliegen verfolgen, stellt eine vom Gesetzgeber in Kauf genommene Konsequenz dieser Regelung dar. Die damit verbundene partielle Abweichung vom Prinzip der Spiegelbildlichkeit ist entgegen der Auffassung der Antragsteller verfassungsrechtlich zulässig und zwingt daher jedenfalls im Regelfall nicht zu einer restriktiven Auslegung der Vorschrift.“

Dann verlässt der VGH München bekannte Argumentationsketten und bezieht sich auf Entscheidungen des BVerwG, um eine Abgrenzung zwischen den demokratisch legitimierten Parteien und Wählergruppen auf der einen Seite und reinen Zählgemeinschaften auf der anderen Seite aufzuzeigen, ohne zu verkennen, dass diese Entscheidungen nicht in Bezug auf den Minderheitenschutz erlassen wurden:

„Wie das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich festgestellt hat, folgt allerdings aus dem in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG enthaltenen Grundsatz der demokratischen Repräsentation, dass auch Ratsausschüsse nicht unabhängig von dem Stärkeverhältnis der Fraktionen besetzt werden dürfen, über das die Gemeindebürger bei der Wahl der Ratsmitglieder mitentschieden haben (BVerwG, U.v. 10.12.2003 - 8 C 18.03 - BVerwGE 119, 305/308 = BayVBl 2004, 344, vgl. Burgi, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2019, § 12 Rn. 11). Da die Ausschüsse als verkleinerte Abbilder des Plenums dessen Zusammensetzung und das darin wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegeln müssen, können nachträglich gebildete bloße Zählgemeinschaften, die als solche weder vom Volk gewählt worden sind noch gemeinsame politische Ziele verfolgen, nicht Grundlage der Sitzverteilung in den Ausschüssen sein (BVerwG, U.v. 10.12.2003, a.a.O.). Politische Mehrheiten, die sich erst nach der Wahl in der Gemeindevertretung durch fraktionsübergreifende Absprachen gebildet haben, können der Ausschussbesetzung nicht zugrunde gelegt werden (BVerwG, U.v. 9.12.2009, U.v. 09.12.2009 - 8 C 17.08, Rn. 22). Diese höchstrichterliche Rechtsprechung bezieht sich indes auf Fälle, in denen Fraktionen, die aufgrund ihrer Größe ohnehin in den Ausschüssen vertreten waren, sich zwecks Gewinnung zusätzlicher Sitze auf einen gemeinsamen Wahlvorschlag geeinigt oder eine entsprechende Koalitionsvereinbarung getroffen hatten. Eine Zählgemeinschaft seitens der Mehrheit darf, wie das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt hat, die Zusammensetzung der Ausschüsse nicht zu Lasten einer Minderheit ändern; ansonsten würde der Minderheitenschutz missachtet, dem die Bestimmungen über die Ausschussbesetzung dienen (BVerwG, U.v. 10.12.2003, a.a.O.). Damit wird die Verfassungsmäßigkeit des Art. 33

Abs. 1 Satz 5 GO, der die Bildung von Zählergemeinschaften nach zutreffendem Verständnis nur solchen Mandatsträgern erlaubt, die anderenfalls nicht in den Ausschüssen vertreten wären, nicht prinzipiell in Frage gestellt (Randak, BayVBl 2004, 705/713; Lohner/Ziegelmeier, BayVBl 2007, 481/486; a. A. Lange, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2019, 353 f.). Denn die Vorschrift dient gerade dem Schutz der Minderheiten, indem sie jenen Ratsmitgliedern, die mangels Zugehörigkeit zu einer größeren Gruppierung von jeglicher Ausschussarbeit ausgeschlossen wären, die Chance eröffnet, sich mit anderen zu verbünden und dadurch einen Ausschusssitz zu erlangen. Gehen die an eine Ausschussgemeinschaft vergebenden Sitze, wie es der Regelfall sein dürfte, zu Lasten von Fraktionen oder Wählergruppen, die danach weiterhin in den Ausschüssen vertreten sind, so wird nur deren jeweiliger Stimmenanteil entsprechend verringert, während das grundsätzliche Recht auf Mitwirkung in den Ausschüssen unberührt bleibt. Diese eher geringfügige Abweichung vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit erscheint in Anbetracht des verfassungsrechtlich legitimen Ziels einer punktuellen Einbindung der im Rat vertretenen Minderheiten hinnehmbar.“

Mit Blick auf diesen Grundgedanken nimmt der VGH München kritisch zur bisherigen eigenen Rechtsprechung Stellung, insbesondere dazu, dass die Bildung einer Ausschussgemeinschaft auch dann nicht unzulässig ist, wenn dies den Verlust eines einzigen Sitzes, der einer anderen Gruppe zusteht, bedeutet, weil dies in der Norm selbst angelegt ist:

„Anders dürfte sich die rechtliche Beurteilung darstellen, wenn durch die Bildung einer Ausschussgemeinschaft nach Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO eine in den Gemeinderat gewählte Fraktion oder Wählergruppe, die bis dahin nach dem gewählten Zuteilungsverfahren einen Ausschusssitz beanspruchen konnte, keinen Sitz mehr erhält und daher von jeglicher Ausschussarbeit ausgeschlossen wird. Zu der damit verbundenen verfassungsrechtlichen Problematik, die sich im vorliegenden Fall beispielhaft stellt, in der Beschwerdebegründung aber nicht ansatzweise thematisiert worden ist, kann zwar abschließend erst im anhängigen Hauptsacheverfahren Stellung genommen werden. Angesichts der von den Beteiligten ersichtlich zugrunde gelegten bisherigen Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs besteht jedoch bereits jetzt Anlass zu entsprechenden Klarstellungen. Im Jahr 2004 hat der Senat in einer - nicht entscheidungstragenden – Urteilspassage ausgeführt, der Zusammenschluss zu einer Ausschussgemeinschaft werde nicht dadurch unzulässig, dass infolgedessen bei der Sitzverteilung eine „an sich“ im Ausschuss vertretene Gruppe ihren einzigen Sitz verliere und dort nicht mehr repräsentiert sei; diese Folge sei in der gesetzlichen Regelung über Ausschussgemeinschaften zwangsläufig angelegt und im Interesse des Minderheitenschutzes gerechtfertigt (BayVGH, U.v. 17.3.2004, a.a.O., 59; zustimmend Rauber, a.a.O., 714). Gegen diese Rechtsauffassung bestehen insbesondere im Hinblick auf die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts durchgreifende Bedenken. Denn danach darf die Zulassung gemeinsamer Besetzungsvorschläge nicht die Möglichkeit eröffnen, andere Fraktionen, die entsprechend dem Spiegelbildlichkeitsgrundsatz bei der Ausschussbesetzung berücksichtigt werden müssten, hiervon auszuschließen (BVerwG, U.v. 9.12.2009, a.a.O., Rn. 25).“

Schließlich zieht der VGH München die Konsequenz aus seinen Überlegungen und räumt, orientiert an der Entscheidung des BVerwG, dem verfassungsrechtlichen Gebot der demokratischen Repräsentation den Vorrang ein und hält die Bildung einer Ausschussgemeinschaft dann für unzulässig, wenn dadurch eine größere Gruppe den einzigen ihr zustehenden Sitz verliert:

„Diese Rechtsprechung ist auch bei der Auslegung des Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO zu berücksichtigen. Der aus dem verfassungsrechtlichen Gebot der demokratischen Repräsentation folgende Grundsatz einer den Stärkeverhältnissen im Gemeinderat Rechnung tragenden Ausschussbesetzung (Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO) lässt zwar in gewissem Umfang Durchbrechungen zu, die darauf abzielen, Minderheitenpositionen in den Gemeinderatsausschüssen stärker zu berücksichtigen. Die damit angestrebte Verbreiterung des von den Ausschussmitgliedern vertretenen Meinungsspektrums kann aber nur erreicht werden, wenn der an die kleineren Gruppen abgegebene Sitz von einer Fraktion oder Wählergruppe stammt, die weiterhin in den Ausschüssen vertreten ist. Die vollständige Verdrängung der kleinsten „an sich“ ausschussfähigen Gruppe zugunsten einer bloßen Zählergemeinschaft von noch kleineren Gruppierungen kann dagegen nicht mehr als Instrument des Minderheitenschutzes angesehen werden. Denn damit wird einer Ratsminderheit, der nach der festgelegten Ausschussgröße und dem gewählten Verteilungsverfahren nur ein einziger Sitz in den jeweiligen Ausschüssen zusteht, jede Möglichkeit der Mitwirkung in den Gemeinderatsausschüssen genommen. In dem gänzlichen Ausschluss aus den Ausschüssen liegt eine erhebliche und sachlich nicht zu rechtfertigende Beeinträchtigung des Grundsatzes gleicher Repräsentation, der sich aus der Erfolgswertgleichheit der kommunalen Wählerstimmen ergibt (BVerwG, a.a.O.). Der damit verbundene Eingriff in das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe an der Willensbildung der örtlichen Volksvertretung ist auch nicht deshalb als weniger gewichtig anzusehen, weil es der betroffenen Fraktion oder Wählergruppe, die ursprünglich aus eigener Kraft ausschussfähig war, nunmehr freisteht, sich ihrerseits mit anderen Gruppen zu einer Ausschussgemeinschaft zusammenzuschließen oder sich einer bestehenden Ausschussgemeinschaft anzuschließen (so aber BayVGH, U.v.

17.3.2004, a.a.O.). Denn es darf nicht von der Kooperationsbereitschaft konkurrierender (kleinerer) Gruppen im Gemeinderat abhängig gemacht werden, ob eine Ratsminderheit, die aufgrund ihrer Größe alle Voraussetzungen für die Zuteilung von Ausschusssitzen erfüllt, ihr Recht auf Teilhabe an der Ausschussarbeit tatsächlich wahrnehmen kann. Die Vorschrift des Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO bedarf daher einer verfassungskonformen Auslegung dahingehend, dass die Bildung von Ausschussgemeinschaften kleinerer, ansonsten nicht in den Ausschüssen vertretener Gruppen nur insoweit zur Vergabe von Ausschusssitzen führen darf, als damit nicht eine größere Gruppe den einzigen ihr zustehenden Sitz verliert.“

In der Studienfachgruppe Kommunalrecht sieht man diese neue Rechtsprechung des VGH München durchaus kritisch. Selbst wenn man seiner Argumentation folgt und auf das Kernargument blickt, nämlich einen Verstoß gegen das „verfassungsrechtliche Gebot der demokratischen Repräsentation“, verwundert jedenfalls die Konsequenz daraus. Wenn mit der Bildung der Ausschussgemeinschaft tatsächlich gegen dieses Gebot verstoßen wird, wäre es eigentlich nur logisch gewesen, die Minderheitenschutzvorschrift an sich, also Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO insgesamt als verfassungswidrig einzustufen. Denn wenn ein Eingriff in das Demokratiegebote bejaht wird, dann liegt dieser immer vor – egal ob eine im Gemeinderat vertretene Partei oder Wählergruppe ihren einzigen Sitz verliert oder ob sie einen von mehreren Sitzen verliert. Ein weiteres Argument des VGH München lässt genau diese Konsequenz erwarten, wenn nämlich im letzten Absatz auf die „Erfolgswertgleichheit der kommunalen Wählerstimmen“ abgestellt wird – dies hat ja gerade nichts damit zu tun, ob eine Gruppierung im Ausschuss überhaupt vertreten ist, sondern vielmehr mit welcher Anzahl von Sitzen im Vergleich zu den anderen Gruppierungen.

Am Ende bleiben folgende Erkenntnisse: Bisher war die Bildung einer Ausschussgemeinschaft immer zulässig, weil sie dem Minderheitenschutz dient und einen zulässigen Einschnitt in das Spiegelbildgebot darstellt.¹ Aktuell sieht der VGH München die Ausschussgemeinschaft als unzulässig an, wenn dadurch eine größere Gruppe den einzigen ihr zustehenden Sitz verliert, weil damit gegen das verfassungsrechtliche Gebot der demokratischen Repräsentation verstoßen wird.² Eigentlich müsste die Minderheitenschutzvorschrift des Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO insgesamt verfassungswidrig sein, weil das Spiegelbildgebot als Teil der repräsentativen Demokratie eine derartige Verletzung gar nicht erlaubt. Der Entscheidung des VGH München fehlt es nicht an logischer Argumentation, aber am Ende an der notwendigen Konsequenz. In der Lehre wird die Studienfachgruppe Kommunalrecht natürlich ab sofort der neuen Rechtsprechung des VGH München folgen.

Das nachfolgende Beispiel einer Ausschussbesetzung soll die Anwendung dieser und anderer Entscheidungen des VGH München verdeutlichen. Der Fall spielt in der Landkreisordnung – die für die Lösung einschlägigen Rechtsnormen sind Art. 24 Abs. 1, 2, Art. 27 Abs. 1, 2 Landkreisordnung (LKrO). Wer will, kann die erforderlichen Berechnungen selbst vornehmen. Die Lösung und eine Übersicht mit den Ergebnissen sind ganz am Ende zu finden.

Hinweise:

1. Der Landkreis Saaletal hat 123.456 Einwohner.

2. Der Kreistag besteht aus dem Landrat und folgenden Parteien bzw. Wählergruppen (in Klammern die bei der Wahl am 15. März 2020 erzielten Wählerstimmen):

CSU	20 Sitze (812.569 Stimmen)
GRÜNE	7 Sitze (287.456 Stimmen)
SPD	7 Sitze (285.677 Stimmen)
FREIE WÄHLER	4 Sitze (152.369 Stimmen)
DIE LINKE	3 Sitze (125.687 Stimmen)
Die PARTEI	3 Sitze (123.456 Stimmen)
ÖDP	3 Sitze (119.874 Stimmen)
DIE FRANKEN	3 Sitze (115.321 Stimmen)
FDP	3 Sitze (109.874 Stimmen)
Aktive Bürger	2 Sitze (85.236 Stimmen)
Unabhängige	2 Sitze (76.433 Stimmen)
Heimat	1 Sitz (22.333 Stimmen)
Freie Bürger	1 Sitz (21.500 Stimmen)
Young'n'Fresh	1 Sitz (20.582 Stimmen)

¹ So der VGH München bisher; siehe zuletzt VGH München, BayVBl. 2004, 432/433.

² VGH München, BayVBl. 2020, 743 ff.; bestätigt VGH München, BayRS, 30443

In der konstituierenden Sitzung des Kreistags des Landkreises Saaletal steht die Besetzung des Kreisausschusses an. Für die Umrechnung der Sitze im Kreistag zu Sitzen im Ausschuss wird nach längerer und kontroverser Diskussion eine Regelung in die Geschäftsordnung aufgenommen, die sich an § 7 Abs. 1 des Geschäftsordnungsmusters des Bayerischen Gemeindetags³ orientiert und Folgendes festlegt:

„¹Die Sitze werden nach dem Höchstzahlverfahren (d’Hondt) verteilt. ²Wenn die Anwendung dieses Verfahrens wegen einer Über-Aufrundung oder Über-Abrundung unzulässig ist, werden die Sitze nach dem Höchstzahlverfahren (St.Laguë/Schepers) besetzt. ³Wenn auch die Anwendung dieses Verfahrens wegen einer Über-Aufrundung oder Über-Abrundung unzulässig ist, werden die Sitze nach dem mathematischen Proporzverfahren (Hare/Niemeyer) besetzt. ⁴Haben Fraktionen oder Gruppen den gleichen Anspruch auf einen Ausschusssitz, so entscheidet die größere Zahl der bei der Kreistagswahl auf die Wahlvorschläge der betroffenen Parteien oder Wählergruppen abgegebenen Stimmen; bei Beteiligung einer Ausschussgemeinschaft an der Pattsituation entscheidet das Los.“

Während der Sitzung erfolgt dementsprechend zuerst die Berechnung nach dem Höchstzahlverfahren (d’Hondt), dann wird die Bildung einer Ausschussgemeinschaft (Aktive Bürger, Unabhängige, Heimat, Freie Bürger und Young’n’Fresh) angezeigt, danach wird erst nach dem Höchstzahlverfahren (St.Laguë/Schepers) und am Ende nach dem mathematischen Proporzverfahren (Hare/Niemeyer) berechnet.

Aufgabe:

Nehmen Sie die notwendigen Berechnungen vor, prüfen Sie die Zulässigkeit der Berechnungsverfahren in diesem Fall, klären Sie, ob die Ausschussgemeinschaft zulässig ist, und stellen Sie am Ende die korrekte Besetzung des Kreisausschusses fest.

Jetzt folgt die Lösung. Bitte erst selbst lösen und dann lesen.

Lösung:

Bei einer Einwohnerzahl von 123.456 besteht der Kreistag des Landkreises Saaletal neben dem Landrat aus 60 Kreisrät*innen (Art. 24 Abs. 1, 2 LKrO). Bei der Besetzung des Kreisausschusses, dessen Größe mit 12 Mitgliedern (ohne den Landrat als Vorsitzenden) vorgeschrieben ist (Art. 27 Abs. 1 LKrO), muss dem Stärkeverhältnis der im Kreistag vertretenen Parteien und Wählergruppen Rechnung getragen werden (Art. 27 Abs. 2 Satz 2 LKrO). Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Kreistags (GeschO-Kreistag-Saaletal) erfolgt die Verteilung der Sitze primär nach dem Höchstzahlverfahren (d’Hondt).

Dieses erstgenannte Höchstzahlverfahren (d’Hondt) darf aber nicht verwendet werden, weil es bei der CSU zu einer sog. Über-Aufrundung kommt, weshalb die Anwendung dieses Verfahren laut VGH München unzulässig ist (§ 7 Abs. 1 Satz 2 GeschO-Kreistag-Saaletal).⁴ Der CSU, der nach proporzgenauer Berechnung 4,00 Sitze zustehen, werden nach dem Höchstzahlverfahren (d’Hondt) insgesamt 6 Sitze im Kreisausschuss zugeteilt. In diesem Fall ist das Verfahren unzulässig, weil es von 4,00 auf 6,00 aufrundet, also um mehr als 0,99.

Zusammensetzung Hauptorgan		Zulässigkeit Verfahren					Hare/Niemeyer		Saint-Laguë/Schepers		d'Hondt	
Partei/Wählergruppe	Sitze im Hauptorgan	Proportgenaue Zahl Ausschuss	Quoten-kriterium	H/N	SL/S	d'H	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung
CSU	20	4,00	4	OK	OK	NOK	4		4		6	
GRÜNE	7	1,40	1 oder 2	OK	OK	OK	1		1		2	
SPD	7	1,40	1 oder 2	OK	OK	OK	1		1		2	
FREIE WÄHLER	4	0,80	0 oder 1	OK	OK	OK	1		1		1	
DIE LINKE	3	0,60	0 oder 1	OK	OK	OK	1		1		1	
Die PARTEI	3	0,60	0 oder 1	OK	OK	OK	1		1		0	
ÖDP	3	0,60	0 oder 1	OK	OK	OK	1		1		0	
DIE FRANKEN	3	0,60	0 oder 1	OK	OK	OK	1		1		0	
FDP	3	0,60	0 oder 1	OK	OK	OK	1		1		0	
Aktive Bürger	2	0,40	0 oder 1	OK	OK	OK	0					
Unabhängige	2	0,40	0 oder 1	OK	OK	OK	0					
Heimat	1	0,20	0 oder 1	OK	OK	OK	0					
Freie Bürger	1	0,20	0 oder 1	OK	OK	OK	0					
Young'n'Fresh	1	0,20	0 oder 1	OK	OK	OK	0					
		0,00	0	OK	OK	OK	0					
Summe	60	12	---	---	---	---	12	0	12	0	11	1

Folglich muss das Höchstzahlverfahren (St.Laguë/Schepers) angewendet werden (§ 7 Abs. 1 Satz 2 GeschO-Kreistag-Saaletal). Bevor es dazu kommt, zeigen die Wählergruppen, die bei der geplanten Ausschussbesetzung

³ BayGT 2020, 121/139 f.

⁴ VGH München, BayVBl. 2004, 429 ff. und 432 ff.

unberücksichtigt bleiben (Aktive Bürger, Unabhängige, Heimat, Freie Bürger und Young'n'Fresh), die Bildung einer Ausschussgemeinschaft an (Art. 27 Abs. 2 Satz 5 LKrO). Bei der anstehenden Berechnung nach dem Höchstzahlverfahren (St.Laguë/Schepers) wird die Ausschussgemeinschaft mit insgesamt 7 Sitzen berücksichtigt. Doch auch diese Berechnung führt nicht zu einem akzeptablen Ergebnis. Es stellt sich heraus, dass dieses Verfahren ebenfalls unzulässig ist (§ 7 Abs. 1 Satz 3 GeschO-Kreistag-Saaletal). Es führt nämlich zu einer Über-Abroundung, weil es der CSU mit einem proporzgenauen Anspruch von 4,00 Sitzen lediglich 3 Sitze im Kreisausschuss zuteilt. In diesem Fall ist auch dieses Verfahren unzulässig, weil es von 4,00 auf 3,00 abrundet, also um mehr als 0,99.⁵

Zusammensetzung Hauptorgan		Zulässigkeit Verfahren					Hare/Niemeyer		Saint-Laguë/Schepers		d'Hondt	
Partei/Wählergruppe	Sitze im Hauptorgan	Proportgenaue Zahl Ausschuss	Quoten-kriterium	H/N	SL/S	d'H	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung
CSU	20	4,00	4	OK	NOK	NOK	4		3		5	
GRÜNE	7	1,40	1 oder 2	OK	OK	OK	1		1		2	
SPD	7	1,40	1 oder 2	OK	OK	OK	1		1		2	
FREIE WÄHLER	4	0,80	0 oder 1	OK	OK	OK	1		1		1	
DIE LINKE	3	0,60	0 oder 1	OK	OK	OK	0	1	1			
Die PARTEI	3	0,60	0 oder 1	OK	OK	OK	0	1	1			
ÖDP	3	0,60	0 oder 1	OK	OK	OK	0	1	1			
DIE FRANKEN	3	0,60	0 oder 1	OK	OK	OK	0	1	1			
FDP	3	0,60	0 oder 1	OK	OK	OK	0	0	1			
Ausschussgemeinschaft	7	1,40	1 oder 2	OK	OK	OK	1		1		2	
		0,00	0	OK	OK	OK	0					
		0,00	0	OK	OK	OK	0					
		0,00	0	OK	OK	OK	0					
		0,00	0	OK	OK	OK	0					
		0,00	0	OK	OK	OK	0					
Summe	60	12	---	---	---	---	8	4	12	0	12	0

Als letzte Möglichkeit muss man also auf das mathematische Proporzverfahren (Hare/Niemeyer) zugreifen (§ 7 Abs. 1 Satz 3 GeschO-Kreistag-Saaletal). Doch sofort steht das nächste Problem im Raum. Denn durch die Bildung der Ausschussgemeinschaft erreicht diese zwar den begehrten Sitz, dies geschieht aber zu Lasten der FDP. Diese, DIE LINKE, die Partei „Die PARTEI“, die ÖDP und DIE FRANKEN haben nämlich nach Hare/Niemeyer mit 0,60 den gleichen Anspruch auf die noch zu vergebenden 4 Sitze. Weil laut § 7 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 1 GeschO-Kreistag-Saaletal in einer solchen Pattsituation ein Rückgriff auf die Anzahl der bei der Kreistagswahl erreichten Wählerstimmen⁶ erfolgt, hätte die FDP den eigentlich schon sicher geglaubten Sitz verloren, weil sie mit 109.874 Stimmen von den 5 Parteien die geringste Stimmenzahl erreicht hat (DIE LINKE = 125.687 Stimmen, Die PARTEI = 123.456 Stimmen, ÖDP = 119.874 Stimmen, DIE FRANKEN = 115.321 Stimmen). Ende gut, alles gut? Nein, denn nach der neuen, oben erklärten Rechtsprechung des VGH München ist die Bildung einer Ausschussgemeinschaft nur zulässig, wenn dadurch nicht eine Gruppierung den einzigen ihr zustehenden Sitz verliert. Dies trifft auf die FDP zu – ohne Ausschussgemeinschaft wäre ihr nach Hare/Niemeyer ein Sitz zugekommen, danach nicht mehr.

Die Folge davon ist die Zuteilung eines Sitzes an die FDP mit (nur) 3 Kreisrät*innen zu Lasten der Ausschussgemeinschaft mit 7 Kreisrät*innen, was im ersten Moment verwundert, doch exakt der Auslegung des VGH München entspricht. Ein Ausweg aus diesem Dilemma ist zudem nicht in Sicht, insbesondere ist eine Diskussion über eine Veränderung der Ausschussgröße nicht möglich.⁷ Dieser Lösungsweg ist dem Kreistag nämlich versperrt, weil die Größe des Kreisausschusses gesetzlich festgelegt ist (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 LKrO). Am Ende muss der Kreistag einsehen, dass die neue Rechtsprechung des VGH München zu beachten ist und die Bildung der Ausschussgemeinschaft in dieser Konstellation unzulässig ist. Der Kreisausschuss setzt sich also so zusammen:

CSU	4
GRÜNE	1
SPD	1
FREIE WÄHLER	1
DIE LINKE	1
Die PARTEI	1
ÖDP	1
DIE FRANKEN	1
FDP	1
Aktive Bürger	0
Unabhängige	0
Heimat	0
Freie Bürger	0
Young'n'Fresh	0
Summe	12

⁵ VGH München, BayVBl. 2004, 429 ff. und 432 ff. – dort geht es zwar um die sog. Über-Aufrundung, aber der VGH München spricht in seinen Entscheidungen von einer Rundung um mehr als 0,99, weshalb auch eine Über-Abroundung davon erfasst ist.

⁶ Der Rückgriff ist hier erlaubt, weil die Ausschussgemeinschaft selbst nicht an der Pattsituation beteiligt ist; vgl. dazu Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, Kommentar, Art. 33 GO, Erl. 5.

⁷ Dieser Lösungsweg wird seitens des VGH München aufgezeigt (VGH München, BayRS, 30443).