

INFO **Bildung und Besetzung gemeinderätlicher Ausschüsse  
u. a. nach der Kommunalwahl 2009**

AZ 023.0110  
Versandtag 16.06.2009  
Info-Nr. 0471/2009

Wir nehmen zunächst Bezug auf die Gt-info 1009/08 vom 20. Dezember 2008, elektronischer Versand am 15. Dezember 2008. Damit haben wir Ausführungen zum Zeitpunkt der Konstituierung der neu gewählten Gemeinderäte gemacht. Die konstituierende Sitzung ist im Wesentlichen dazu bestimmt, den Gemeinderat rechtlich in die Lage zu versetzen, seine Tätigkeit als Repräsentativorgan der Bürger aufzunehmen. In der Praxis werden nach dieser Konstituierung so bald wie möglich auch die Ausschüsse des Gemeinderats gebildet und besetzt. Ein konkreter Zeitpunkt für die Bildung der Ausschüsse ist gesetzlich nicht vorgeschrieben. Die Gemeindeordnung bestimmt allerdings, dass die beschließenden Ausschüsse **nach jeder Wahl der Gemeinderäte neu zu bilden sind** (§ 40 Abs. 1 GemO). Es liegt grundsätzlich im Ermessen des Gemeinderats als Hauptorgan der Gemeinde, überhaupt Ausschüsse zu bilden.

**Die ständige Einrichtung eines beschließenden Ausschusses erfordert eine Hauptsatzungsregelung**

Beschließende Ausschüsse, denen bestimmte Aufgabengebiete zur **dauernden Erledigung** übertragen werden, sind durch die Hauptsatzung zu bilden (§ 39 GemO). Die Hauptsatzungsregelung beinhaltet die Zahl der Ausschussmitglieder, ihre Bezeichnung u. a. Als ortsrechtliche Vorschriften gelten die Festlegungen in der Hauptsatzung auch für die Amtszeit der neuen Gemeinderäte grundsätzlich fort. Dem neuen Gemeinderat bleibt es allerdings unbenommen, die Hauptsatzung in diesem Punkt zu ändern, falls er der Auffassung ist, dass die Zahl der Ausschüsse, der Mitglieder oder die Aufgabenbereiche der Ausschüsse geändert werden müssen. Eine wirksame Änderung der Hauptsatzung setzt allerdings eine ordnungsgemäße Einberufung der Sitzung bezüglich dieses Verhandlungsgegenstandes voraus. Im Falle einer **Änderung der Zahl der Mitglieder eines Ausschusses** durch die Hauptsatzung kann die Bestellung der Mitglieder dieses Ausschusses erst vorgenommen werden, wenn die notwendige Änderung der Hauptsatzung Rechtskraft erlangt hat (vgl. § 4 Abs.3 GemO - frühestens am Tag nach der öffentlichen Bekanntmachung).

Alle Gt-infos sind ausschließlich für den internen Gebrauch durch die Mitglieder bestimmt.  
Weitergabe ist nur mit Zustimmung des Gemeindeforums zulässig.

Herausgeber Gt-info:

Gemeindeforum Baden-Württemberg  
Panoramastr. 33, 70174 Stuttgart  
Telefon: 0711 22572-0  
Telefax: 0711 22572-47  
Internet: <http://www.gemeindeforum-bw.de>  
E-Mail: [zentrale@gemeindeforum-bw.de](mailto:zentrale@gemeindeforum-bw.de)

## Bestellung der Ausschussmitglieder

Für die Bestellung der Ausschussmitglieder gelten die besonderen Vorschriften § 40 GemO sowie § 10 DVO GemO i.d.F. vom 11.12.2000, GBl. 2001, Seite 2 ff.

Einem beschließenden Ausschuss müssen nach § 40 Abs. 1 GemO außer dem Vorsitzenden mindestens vier weitere Mitglieder des Gemeinderats angehören. Neben den ordentlichen Mitgliedern sind Stellvertreter zu bestellen. Es obliegt dem Gemeinderat, nähere Einzelheiten zur Zahl der Stellvertreter zu regeln. Die Stellvertreter müssen nicht zwingend „in gleicher Zahl“ wie die ordentlichen Mitglieder des Ausschusses bestellt werden. Insofern hat der Gemeinderat eine gewisse Flexibilität, vor allem, wenn auf Grund einer ungeraden Zahl von Gemeinderäten, eine Stellvertretung in gleicher Zahl gar nicht gewährleistet werden kann. Nach wie vor kann jedoch der Gemeinderat auch bestimmen, dass Stellvertreter in gleicher Zahl wie ordentliche Mitglieder bestellt werden. **Bei der Bestimmung der Zahl der Stellvertreter und der Art der Stellvertretung hat der Gemeinderat darauf zu achten, dass eine Stellvertretung stets gesichert ist.** Der Kollision, dass ein Stellvertreter u. U. zwei Ausschussmitglieder gleichzeitig vertreten sollte, muss durch eindeutige Regelungen vorgebeugt werden (z. B. durch Festlegung der Stellvertreter in einer gewissen Reihenfolge – so genannte Reihenfolge-Stellvertreter).

Die Zahl der Stellvertretung muss nicht in der Hauptsatzung geregelt werden (vgl. Formulierung Hauptsatzungsmuster Gemeindegtag, BWGZ 2000, Seite 507, § 4). Sie wird bei der Neubildung der Ausschüsse festgelegt, entweder im Wege der Einigung oder im Falle der Wahl durch einen Beschluss (vgl. auch unten). Weiter muss der Gemeinderat bei jeder Neubildung der Ausschüsse (durch einfachen Beschluss) festlegen, ob die Vertretung durch bestimmte Stellvertreter (persönliche Stellvertreter) oder durch die Stellvertreter in einer bestimmten festgelegten Reihenfolge wahrgenommen wird. Findet eine Wahl der Ausschussmitglieder auf Grund mehrerer Wahlvorschläge statt (Verhältnisswahl) ergeben sich die Stellvertreter in der Reihenfolge ihrer Benennung im Wahlvorschlag; bei Mehrheitswahl in der Reihenfolge ihrer Stimmzahlen (§ 10 Abs. 3 Satz 4 DVO GemO). Wegen der Art der Stellvertretung bei Einigung über die Zusammensetzung der Ausschüsse vgl. unten.

## Besetzung der Ausschüsse grundsätzlich durch Einigung

§ 40 Abs. 2 GemO geht davon aus, dass die Zusammensetzung der beschließenden Ausschüsse in der Regel im Wege der **Einigung** erfolgt. Das bedeutet, dass alle anwesenden stimmberechtigten Mitglieder (einschließlich des Bürgermeisters) dem Vorschlag über die Verteilung der Sitze auf die Parteien und Wählervereinigungen und die personelle Besetzung zustimmen müssen (durch Akklamation). Bei auch nur einer Ablehnung oder einer Enthaltung ist die Einigung nicht zustande gekommen. Nähere Regelungen zum Verfahren der Einigung trifft die Gemeindeordnung bzw. die DVO GemO nicht. In der Praxis verständigen sich die Mitglieder des Gemeinderats bei der Besetzung der Ausschüsse darauf, dass die im Gemeinderat vertretenen Parteien und Wählervereinigungen wegen des Prinzips der demokratischen Repräsentation entsprechend ihres Stärkeverhältnisses im Gemeinderat zum Zug kommen. In der Regel werden Vorschläge über die

Alle Gt-Infos sind ausschließlich für den internen Gebrauch durch die Mitglieder bestimmt.  
Weitergabe ist nur mit Zustimmung des Gemeindegtags zulässig.

zahlenmäßige Verteilung der Sitze auf die Parteien und Wählervereinigungen und die von ihnen als ordentliche Mitglieder und Stellvertreter zu berufenden Gemeinderäte gemacht.

Beratende Mitglieder aus dem Kreis der sachkundigen Einwohner (Vgl. § 40 Abs. 1 Satz 4 GemO) sind – soweit sie berufen werden - hier nicht einzubeziehen. Ihre widerrufliche Benennung erfolgt durch entsprechende Beschlüsse des Gemeinderats.

**In die Einigung sind jedoch die Stellvertreter und die Art der Stellvertreter (persönliche Stellvertreter oder Reihenfolge-Stellvertreter) mit einzubeziehen. Für den Fall des Ausscheidens eines Ausschussmitglieds aus dem Gemeinderat oder aus dem Ausschuss sollten auch die Ersatzpersonen mit in die Einigung einbezogen sein.** Im anderen Fall müsste bei Ausscheiden von Mitgliedern und Wiederbesetzung des frei gewordenen Sitzes während der Amtszeit jeweils wieder eine neue Einigung bzw. eine Wahl über die Zusammensetzung des Ausschusses herbeigeführt werden.

### **Ausnahme ist die Wahl**

Wird Einigung über die Besetzung der Ausschüsse nicht erzielt, dann muss gewählt werden. Für jeden Ausschuss getrennt. Dazu kann jeder Gemeinderat einen Wahlvorschlag einreichen. Dazu Näheres in § 10 DVO GemO.

Liegen mehrere Wahlvorschläge vor, dann findet Verhältniswahl nach dem System der streng gebundenen Liste statt. Wird ein gültiger oder gar kein Wahlvorschlag eingereicht, so ist Mehrheitswahl durchzuführen.

Ein Wahlvorschlag darf auch Bewerber anderer Fraktionen enthalten (Bildung einer „Koalition“ bzw. eines „gemeinsamen Wahlvorschlags“ nur zum Zwecke der Wahl). Dazu vgl. auch unten „Zählgemeinschaften bei der Bildung von Ausschüssen“.

Bei **Verhältniswahl** hat jeder Gemeinderat **eine Stimme**, die er auf einen Wahlvorschlag abgibt.

Bei **Mehrheitswahl** hat jeder Gemeinderat so viel Stimmen, wie Mitglieder für den betreffenden Ausschuss zu wählen sind. Wählbar ist jeder Gemeinderat, ohne Bindung an einen eventuellen Wahlvorschlag.

Der Bürgermeister hat nach der klaren Vorschrift des § 40 Abs. 2 Satz 1 GemO („von den Gemeinderäten ....gewählt“) bei der Wahl von Ausschüssen kein Stimmrecht (jedoch bei der Einigung - vgl. oben).

Die Wahl selbst muss grundsätzlich geheim mit Stimmzetteln vorgenommen werden; es kann offen gewählt werden, wenn kein Mitglied widerspricht (§ 37 Abs. 7 GemO). Die Vorschriften über die Verwendung bestimmter Abstimmungsschutzvorschriften für die Gemeinderatswahl finden hier jedoch keine Anwendung (vgl. auch VGH, BWGZ 1993, S. 164).

Alle Gt-Infos sind ausschließlich für den internen Gebrauch durch die Mitglieder bestimmt.  
Weitergabe ist nur mit Zustimmung des Gemeindeforums zulässig.

Bei Verhältniswahl erfolgt die Verteilung der Sitze auf die vorhandenen Wahlvorschläge nach den für die Wahl der Gemeinderäte geltenden Grundsätzen des d'Hondt'schen Verfahrens. Die Aufteilung der Sitze innerhalb eines Wahlvorschlags erfolgt in der Reihenfolge der Bewerber auf dem Wahlvorschlag (§ 10 Abs. 3 Satz 1 DVO GemO).

Bei Mehrheitswahl sind die Bewerber mit dem höchsten Stimmenzahlen in der Reihenfolge dieser Zahlen gewählt (vgl. § 10 Abs. 3 Satz 2 DVO GemO).

Die danach nicht gewählten Bewerber sind Stellvertreter. Der Gemeinderat regelt die Stellvertretung im Einzelnen (vgl. oben).

### **Besetzung beratender Ausschüsse**

Die Bestellung der Mitglieder von beratenden Ausschüsse aus der Mitte des Gemeinderats ist in der Gemeindeordnung nicht näher geregelt (§ 41 Abs. 1 GemO). Der Gemeinderat kann aufgrund eines Geschäftsordnungsbeschlusses die Vorschriften über die Besetzung beschließender Ausschüsse für anwendbar erklären; andernfalls finden die Vorschriften des § 37 Abs. 7 GemO (Einzelwahl) Anwendung.

### **Zählgemeinschaften bei der Bildung von Ausschüssen**

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 10.12.2003 ein Urteil zur Zulässigkeit von so genannten Zählgemeinschaften bei der Bildung von Ausschüssen des Gemeinderats verkündet. Diese Entscheidung hat die Frage aufgeworfen, wie bei der Wahl von Ausschüssen des Gemeinderats bzw. des Kreistags nach § 40 Abs. 2 GemO oder § 35 Abs. 2 LKrO zu verfahren ist, wenn bei der Besetzung der Ausschüsse - zur Erlangung eines zusätzlichen Sitzes – gemeinsame Wahlvorschläge mehrerer Fraktionen („Zählgemeinschaften“) zugrunde liegen. Grundlage der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 10.12.2003 ist das nordrhein-westfälische Kommunalrecht, das ausdrücklich die Bildung von Fraktionen in kommunalen Gremien vorsieht und daran eine Fülle rechtlicher Regelungen knüpft. Durch das Wahlrecht - unter Verzicht auf Kumulieren und Panaschieren - wird die Zusammensetzung der Gremien in Nordrhein-Westfalen stark parteipolitisch geprägt.

Dagegen hat der baden-württembergische Gesetzgeber gewusst davon abgesehen, das Recht der Fraktionen gesetzlich zu regeln. Er hat die Sachorientierung in der Kommunalpolitik in den Vordergrund gestellt. Dem entspricht die Handlungsfreiheit der Gemeinderäte bei Bildung von Wahlvorschlägen. Die Befugnis, Wahlvorschläge einzubringen, knüpft nach wie vor an die kommunalrechtliche Stellung jedes einzelnen Gemeinderats an. Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung des Landes Baden-Württemberg hat deshalb frühzeitig die Bildung gemeinsamer Wahlvorschläge auch mit dem Ziel, die Ausschussbesetzung zu beeinflussen, für rechtmäßig gehalten. In einer Entscheidung des VGH Baden-Württemberg vom 26.10.1972 wird hinsichtlich der „Weitergabe der Repräsentation“ auf die Besonderheiten des baden-württembergischen

Alle Gt-Infos sind ausschließlich für den internen Gebrauch durch die Mitglieder bestimmt.  
Weitergabe ist nur mit Zustimmung des Gemeindegtags zulässig.

Kommunalrechts abgestellt, da es als „personalisierte Verhältniswahl“ bezeichnet wird. Dabei wurde auch festgestellt, dass die Einbringung gemeinsamer Wahlvorschläge nur dann ein Missbrauch der organschaftlichen Befugnisse der Gemeinderäte sei, wenn sie ausschließlich dem Ziel diene, einem anderen Schaden zuzuführen. Davon sei aber nicht auszugehen, wenn mit dem gemeinsamen Wahlvorschlag auch ein Vorteil verbunden sei; das sei Ausdruck eines zulässigen parteipolitischen Kampfes.

Auch das Bundesverwaltungsgericht erkannte mit Beschluss vom 05.07.1973 (Nichtzulassungsbeschwerde gegen die Entscheidung des VGH BW 1972) keinen Verstoß gegen im Bundesrecht verankerte Wahlgrundsätze. Die Zulässigkeit gemeinsamer Wahlvorschläge ergebe sich aus den Besonderheiten des baden-württembergischen Kommunalwahlrechts. Insbesondere seien die Gemeindevertreter bei Wahlen durch den Gemeinderat nicht gezwungen, der ursprünglichen, sich in Fraktionsbildungen widerspiegelnden Zusammensetzung des Gemeinderats Rechnung zu tragen.

Das Innenministerium kommt deshalb zu dem Ergebnis, dass für Baden-Württemberg aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10.12.2003 für Baden-Württemberg und die Praxis, zur Ausschusswahl nach § 40 Abs. 2 GemO auch gemeinsame Wahlvorschläge bilden zu können, keine Folgerungen zu ziehen sind.

Näheres dazu ergibt sich auch aus der Landtagsdrucksache 13/2972.

### **Entsendung von Vertretern in Verbandsversammlung von Zweckverbänden und Verwaltungsgemeinschaften**

Über die Entsendung **mehrerer Vertreter** der Gemeinde in die **Verbandsversammlung** eines Zweckverbands, einer Verwaltungsgemeinschaft oder in einen gemeinsamen Ausschuss einer vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft hat der neugewählte Gemeinderat ebenfalls zu entscheiden (§ 13 Abs. 4 GKZ bzw. §§ 60 Abs. 3 und 4 GemO i.V.m. § 13 GKZ). Hierbei finden die Vorschriften über die Einigung bzw. Wahl der Mitglieder beschließender Ausschüsse des Gemeinderats entsprechend Anwendung. Es wird deshalb auf die Ausführungen oben verwiesen.

### **Vertretung der Gemeinde in Organen von Unternehmen in Privatrechtsform**

Regelungen dazu sind in § 104 Abs. 1 (Gesellschafterversammlung) und in Abs. 2 (Aufsichtsrat und entsprechende Organe) enthalten. Soweit der Gemeinde das Recht eingeräumt ist, mehr als ein Mitglied zu entsenden, finden die Vorschriften über die Wahl der Mitglieder beschließender Ausschüsse des Gemeinderats Anwendung, wenn eine Einigung über die Entsendung nicht zu Stande kommt. Es gilt auch hierbei zunächst der Grundsatz der Einigung. Im Übrigen kommt § 40 Abs. 2 GemO entsprechend zur Anwendung. Vgl. dazu auch Ausführungen oben.

Alle Gt-Infos sind ausschließlich für den internen Gebrauch durch die Mitglieder bestimmt.  
Weitergabe ist nur mit Zustimmung des Gemeindeforums zulässig.