

# aktuelle stellungnahme 4/15

---

## „Opposition“ im Kammerrecht?

### Zu Mehrheitsentscheidung und Minderheitenrechten im Kammerrecht

von Prof. Dr. Winfried Kluth

#### 1. Reichweite des Mehrheitsprinzips

##### **a) Grundlagen und grundsätzliche Geltung des Mehrheitsprinzips**

Entscheidungen im demokratischen Verfassungsstaat erfolgen grundsätzlich nach dem Mehrheitsprinzip.<sup>1</sup> Darin kommt der klassische Kompromiss zwischen hinreichender Legitimation staatlicher Entscheidungen einerseits und der Sicherung der Handlungs- und Arbeitsfähigkeit der einzelnen Institutionen zum Ausdruck.<sup>2</sup> Besondere Quoren bis hin zum Erfordernis der Einstimmigkeit sind deshalb regelungsbedürftige Ausnahmen.<sup>3</sup>

Für das Handeln von Kollegialorganen findet sich insoweit eine exemplarische Regelung in § 91 VwVfG zu den „Ausschüssen“: „Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit gefasst. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden, wenn er stimmberechtigt ist; sonst gilt Stimmengleichheit als Ablehnung“.<sup>4</sup>

##### **b) Nähere Ausgestaltung**

Soweit es an expliziten gesetzlichen Vorgaben fehlt, kann das Abstimmungsverfahren und das Mehrheitserfordernis näher ausgestaltet werden. Das ist im Ergebnis mangels entsprechender gesetzlicher Vorgaben im Bereich der Kammern der Fall. Vor diesem Hintergrund erweist es sich als bedeutsam, die verschiedenen Varianten von „Mehrheit“ in den Blick zu nehmen.<sup>5</sup>

Die Formulierung „Mehrheit der Stimmen“ kann sich auf die gesetzlichen Mitglieder oder auf die abgegebenen Stimmen der tatsächlich anwesenden Mitglieder beziehen. Im Verwaltungsrecht ist davon auszugehen, dass die Mehrheit der abgegebenen Stimmen gemeint ist.<sup>6</sup> Dies dient – unter der Voraussetzung, dass die satzungsmäßige Beschlussfähigkeit<sup>7</sup> vorliegt – ebenfalls der Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit.

Gestaltungsspielräume bestehen insbesondere bei der näheren Bestimmung dazu, welches Verständnis von Mehrheit

maßgeblich sein soll und auch in Bezug auf die Wertung von Stimmenthaltungen. Werden diese für unbeachtlich erklärt, so führt dies zu einem relativen Mehrheitsverständnis (Mehrstimmengrundsatz), bei dem es nur auf das Verhältnis von Ja- und Nein-Stimmen ankommt. Es liegt auf der Hand, dass bei einer solchen Regelung die Legitimationswirkung geringer ist, da bei einer großen Zahl von Stimmenthaltungen bereits eine kleine Zahl vom Ja-Stimmen zu einer positiven Entscheidung führen kann.

## **2. Minderheitenrechte und Minderheitenschutz**

### **a) Begriff der Minderheit**

Das Mehrheitsprinzip bedingt logisch und praktisch das Phänomen der Minderheit. Begrifflich ist die Minderheit die in der Abstimmung unterlegene Position, die in erster Linie durch die Nein-Stimmen identifiziert wird. Dabei ist aber ein wichtiger struktureller Unterschied zu beachten. Während die Ja-Stimmen durch das Votum für den Beschlussantrag inhaltlich übereinstimmen, sieht man von möglichen divergierenden Motivationslagen einmal ab, kann die Ablehnung Ausdruck von sehr unterschiedlichen alternativen Lösungsvorstellungen sein. Minderheiten sind deshalb grundsätzlich in sehr viel geringerem Maße homogen als Mehrheiten. Die Gemeinsamkeit in der Ablehnung ist kein Indiz für positive Übereinstimmungen im Gestaltungswillen.

Anders als im Parlamentsrecht gibt es in den Vertretungsorganen der Kammern auch nicht die Funktion einer Opposition<sup>8</sup> die aus einem Minderheitenstatus heraus zu bestimmen ist. Die Leitungsorgane der Kammern sind keine „Regierung“ und die Vertretungsorgane keine Parlamente, die eine entsprechende Funktionszuweisung rechtfertigen würden. Das gilt vor allem für die gruppenplural zusammengesetzten Vertreterversammlungen, deren Binnenstruktur nicht durch die Wahl des Präsidiums geprägt wird, sondern durch die Vertretung der Interessen des jeweiligen Wirtschaftszweiges. Auch der Umstand, dass den Vertretungsorganen ebenso wie den Mitgliederversammlungen eine Kontrollfunktion zukommt, ändert daran nichts. Die Aufgabe der Kontrolle kommt vielmehr dem gesamten Organ bzw. allen Mitgliedern gleichermaßen zu.

Aus dieser allgemeinen Kontrollfunktion sind auch die einzelnen Minderheitenrechte abzuleiten, die sich in Informations- und Antragsrechte unterscheiden lassen. Darauf ist im Einzelnen an dieser Stelle jedoch nicht näher einzugehen.

### **b) Minderheiteninteressen im Falle der Bildung des Gesamtinteresses**

Von den mit dem Mandat im Vertretungsorgan verbundenen (Kontroll-)Rechten zu unterscheiden ist die für den Bereich der Industrie- und Handelskammern anerkannte und durch das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung zu den sog. Limburger Beschlüssen<sup>9</sup> bekräf-

tigte Pflicht zu unterscheiden, im Rahmen der Interessenvertretung sog. Minderheitenpositionen zu berücksichtigen und zu kommunizieren.

Das Gericht arbeitet – auf Grund des Streitgegenstandes bezogen auf die Industrie- und Handelskammern – heraus, dass eine Kammer bei der Abgabe einer Stellungnahme das Gesamtinteresse der Mitglieder zu berücksichtigen bzw. zugrunde zu legen hat. Dabei mag es Fälle geben, in denen alle Mitglieder(-gruppen) ein identisches Interesse haben. Immer dann aber, wenn davon nicht auszugehen ist, darf sich eine Kammer nicht zum Sprachrohr einer Mitgliedergruppe machen, jedenfalls dann nicht, wenn damit gegen die Interessen anderer Mitglieder(-gruppen) gehandelt würde. Das bedeutet zugleich, dass sich eine Kammer in diesem Bereich nicht *rein formal* auf das Mehrheitsprinzip berufen kann, das – wie gezeigt – für ihre Entscheidungsfindung in der Regel maßgeblich ist.

Allerdings bedeutet dies nicht, dass eine Minderheit in der Vollversammlung eine Stellungnahme vollständig verhindern oder gar die Abgabe konturloser weil in sich widersprüchlicher Stellungnahmen erzwingen kann. Die Lösung von Divergenzen sieht das Gericht vielmehr anknüpfend an eine seit langem geübte Praxis<sup>10</sup> darin, dass die Minderheitenpositionen gegebenenfalls gesondert ausgewiesen werden.

Zum genaueren Verständnis dessen, was damit gemeint und bezweckt ist, kann die Argumentation von Möllering herangezogen werden, der ausführt:

*„Dem [der Geltung des Mehrheitsprinzips bei Kammerentscheidungen] ist zuzustimmen – allerdings mit einem gewissen >Bedauern<, wie es Luhmann bereits in Bezug auf Mehrheitsentscheidungen im Gesetzgebungsverfahren ausgedrückt hat: „Wir hatten allgemein gesehen und finden hier bestätigt, dass Legitimität nicht mit faktischem Konsens gleichgesetzt werden kann. Konsens ist knapp und muss deshalb generalisiert werden. Ein äußerlicher Ausdruck dafür ist, dass der Majorität die Entscheidung anvertraut wird. Das Mehrheitsprinzip ist jedoch keine Legitimierungsweise, sondern eine Verlegenheitslösung.“ Wenn dieses >Bedauern< schon in Bezug auf das Gesetzgebungsverfahren ausgesprochen wird, um wie viel mehr müsste man es für Mehrheitsvoten bei der Ermittlung des Gesamtinteresses als Grundlage für Kammerstellungen spüren, denn dort wird nicht über das Endprodukt Gesetz, sondern über etwas entschieden, das wiederum dem Gesetzgeber oder Behörden als Entscheidungsgrundlage dienen – diese beraten – soll. Kammerstellungen können dem Anspruch der Beratung nach § 1 Abs. 1 IHKG nur gerecht werden, wenn sich aus ihnen nicht nur das Mehrheitsvotum sondern auch die Bewertung der eingeflossenen Einzel- und Gruppeninteressen ersehen lässt. Aus der Begründung sollte daher sichtbar werden, auf welche Umfragen und Diskussionen sich das Kammervotum stützt. Es empfiehlt sich auch, die abweichenden Interessen größerer geschlossener Minderheiten ausdrücklich aufzuführen.“<sup>11</sup>*

Damit gibt Möllering neben der Begründung für diese Vorgehensweise zugleich

ein wichtiges Kriterium für die „Erheblichkeitsschwelle“. Nicht jede einzelne abweichende Sichtweise, sondern nur Minderheitenpositionen von einem gewissen Mindestgewicht sind in dieser Weise zu berücksichtigen und kenntlich zu machen. Das entspricht letztlich den Geboten der praktischen Vernunft.

Das Bundesverwaltungsgericht verweist zur Umsetzung der Zielvorgabe auf die praktisch-verfahrensrechtliche Dimension, denn das Gesamtinteresse ist so wenig wie das Gemeinwohl<sup>12</sup> präexistent, es kann nicht „erkannt“, sondern muss „erarbeitet“ werden. Das gilt auch für die Kammern, denn die Betroffenen-Selbstverwaltung legitimiert sich auch als ein Verfahren der Gemeinwohlkonkretisierung.<sup>13</sup>

Damit sind zugleich Zuständigkeits- und Verfahrensfragen angesprochen:

*„Dieses von den Industrie- und Handelskammern gem. § 1 I IHKG wahrzunehmende Gesamtinteresse ihrer Mitglieder muss unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbebezüge oder Betriebe abwägend und ausgleichend ermittelt werden. Es ist ein gewichtetes Ergebnis und damit weder eine Summe oder Potenzierung der Einzelinteressen noch ihr kleinster gemeinsamer Nenner. Seine Ermittlung obliegt primär der Vollversammlung, deren Mitglieder gem. § 5 IHKG unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Besonderheiten des Kammerbezirks und der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Gewerbegruppen gewählt werden.“<sup>14</sup>*

In diesem Passus der Urteilsbegründung beleuchtet das Gericht die enge Verbindung, die zwischen den Aufgaben der Industrie- und Handelskammern und der Struktur und Zusammensetzung der Vollversammlung besteht und dabei dem Grundsatz der funktionsgerechten Organisationsstruktur folgt.<sup>15</sup>

Bei den Kammern im Allgemeinen und den sog. gruppenplural zusammengesetzten Kammern (wie den Wirtschaftskammern) im Besonderen ist die Zusammensetzung der Vollversammlung aus verschiedenen Wahlgruppen<sup>16</sup>, die nach ihrer Stärke die in der Region vertretenen Wirtschafts- und Handwerkszweige abbilden eine notwendige Bedingung der sachgerechten Wissensgenerierung, die zu den Hauptaufgaben der Kammern gehört.<sup>17</sup> Weil in der Vollversammlung die verschiedenen Gewerbebezüge und damit auch die für sie jeweils maßgeblichen Interessen repräsentiert sind, ist sie und nur sie der funktional und repräsentativ richtige Ort der Bildung des Gesamtinteresses sowie der Feststellung und Artikulation eines ausreichend gewichtigen Minderheiteninteresses.

Aus dieser Einsicht folgert das Bundesverwaltungsgericht dann schlüssig:

*„Erklärungen und Stellungnahmen der Industrie- und Handelskammer sind zudem nur dann zulässig, wenn sie unter Einhaltung des dafür vorgesehenen Verfahrens zu Stande gekommen sind. Denn die Pflichtmitgliedschaft der Gewerbetreibenden in der Industrie- und Handelskammer ist nur gerechtfertigt, wenn die*

*Kammer das durch das vorgegebene Verfahren legitimierte Gesamtinteresse wahrnimmt. Nach § 4 I 1 IHKG beschließt über die Angelegenheiten der Industrie- und Handelskammer die Vollversammlung, soweit nicht die Satzung etwas Anderes bestimmt. Dabei kann, wie in § 2 II der Satzung der Bekl. geschehen, der Vollversammlung die Bestimmung der Richtlinien der Kammerarbeit und die Beschlussfassung über alle Fragen von grundsätzlicher Bedeutung vorbehalten bleiben und darauf basierend die Entscheidung über Einzelfragen delegiert werden. Eine grundsätzliche Festlegung muss aber auf jeden Fall durch die Vollversammlung erfolgen.“<sup>18</sup>*

Es wird demnach zwischen einer der Delegation entzogenen Zuständigkeit der Vollversammlung für grundsätzliche Fragen und einer delegierbaren Zuständigkeit für Stellungnahmen unterhalb der Schwelle des Grundsätzlichen unterschieden, die – wie die weiteren Ausführungen zeigen – nicht nur die Delegation innerhalb der Kammern auf das Präsidium, den Hauptgeschäftsführer oder Ausschüsse einbezieht, sondern auch das Handeln von Arbeitsgemeinschaften der Kammern auf Regional-, Landes- und Bundesebene betrifft.

### **c) Anforderungen an ein Minderheiteninteresse**

Ein im diesem Sinne privilegiertes Minderheiteninteresse liegt nur dann vor, wenn in Bezug auf den Gegenstand der Stellungnahme ein oder mehrere Wirtschaftszweige eine abweichende Beurteilung vortragen und sich dabei auf ihre

spezifischen wirtschaftlichen Interessen und nicht nur eine allgemein abweichende Beurteilung berufen können. Es muss also ein spezifischer und gewichtiger Bezug zu den wirtschaftlichen Interessen eines Gewerbezweiges dargelegt werden. Das abweichende Votum einer größeren Zahl von Mitgliedern der Vollversammlung, die verschiedenen Gewerbezweigen angehören reicht für die Begründung eines Anspruchs auf Darstellung einer abweichenden Minderheitenposition gerade nicht aus.

Daraus folgt zugleich, dass die Figur der Minderheitenposition grundsätzlich auf gruppenplural verfasste Kammern beschränkt ist und damit für die meisten Berufskammern, deren Mitgliederstruktur homogen ist, nicht zur Anwendung kommen kann.

Besonderheiten gelten bei den Handwerkskammern in Bezug auf die Interessen derjenigen Mitglieder, die als Arbeitnehmer einzustufen sind.<sup>19</sup> Auch hier ist zu beachten, dass es nicht ausreicht, dass die Vertreter der Gesellen in der Vollversammlung eine andere Sichtweise vertreten. Vielmehr muss auf spezifische Interessen des jeweiligen Handwerks Bezug genommen werden. Nur dann, wenn der Gegenstand der Stellungnahme als solcher auf arbeitnehmerspezifische Fragen bezogen ist, reicht die Stellung als Arbeitnehmer aus, um ein Minderheitenrecht geltend zu machen.

### **3. Spiegelbildlichkeit bei der Besetzung von Unterorganen**

#### **a) Relevanz und Einordnung**

Eine weitere Frage, die für die innere demokratische Legitimation der Kammern von großer Bedeutung ist, stellt die Geltung des aus dem Parlamentsrecht bekannten Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit dar, der auch im Kommunalrecht<sup>20</sup> Geltung beansprucht.

Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages formuliert diesen Grundsatz in § 12 wie folgt: „Die Zusammensetzung des Ältestenrates und der Ausschüsse sowie die Regelung des Vorsitzes in den Ausschüssen ist im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen vorzunehmen. Derselbe Grundsatz wird bei Wahlen, die der Bundestag vorzunehmen hat, angewandt.“.

Ziel dieser Regelung ist es, das durch das Wahlergebnis vermittelte Verhältnis der politischen Kräfteverteilung im Parlament auch auf die Ebene der Unterorgane zu erstrecken und damit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit im Zusammenhang mit der Repräsentationsfunktion des Parlaments wirksam Geltung zu verschaffen.<sup>21</sup>

Die Regelung in § 12 GO BT macht deutlich, dass sie eine bestimmte Struktur in der Vertretungskörperschaft voraussetzt, die in den Ausschüssen abgebildet werden kann. Auf parlamentarischer Ebene knüpft diese an den politischen Parteien an, die bei den Wahlen kandidieren und

sich dann in Gestalt der Fraktionen im Parlament organisieren.

Bezogen auf Kammern kommt es zu einer solchen Binnenstruktur mit Repräsentationsrelevanz nur dann und nur dort, wo Listenwahlen durchgeführt werden und die Listen durch eine bestimmte inhaltliche Ausrichtung geprägt bzw. voneinander unterschieden sind. Das ist aber nicht bei allen Kammern der Fall. Wie die Ausführungen zum Wahlrecht bei den Wirtschaftskammern gezeigt haben, ist das Wahlverfahren durch die Untergliederung in verschiedene Wahlgruppen geprägt, die einzelne Wirtschaftszweige abbilden. In diesen Fällen kommt es in der Vollversammlung nicht zu einer „politischen“ Kräfteverteilung, sondern zu einer fachlichen. Das gilt selbst dann, wenn es in den einzelnen Wahlgruppen Listen gibt. Auch dann ist es in erster Linie Aufgabe der Vollversammlung, die verschiedenen Interessen der Gewerbezüge zu repräsentieren.

Diese besonderen Strukturen prägen auch das Ausschusswesen. Es ist bei den Industrie- und Handelskammern üblich, dass die Ausschüsse den verschiedenen Gewerbezügen „gewidmet“ sind. Dabei wäre es „widersinnig“, diese nach einem Spiegelbildlichkeitsprinzip zu besetzen. Hinzu kommt, dass die Ausschüsse nicht als Unterorgan der Vollversammlung verstanden und (nur) mit Mitgliedern der Vollversammlung besetzt werden und zudem bereits gesetzlich besonders (in ihrer Bildung und Zusammensetzung)



geregelt sind.<sup>22</sup> Vielmehr werden in die Ausschüsse auch andere Kammermitglieder berufen, die über eine besondere Expertise verfügen. Dies entspricht auch der Praxis im Hochschulbereich.

Anders verhält es sich dort, wo Kammern über eine homogene Mitgliedschaft verfügen und bei den Wahlen Listen konkurrieren, die sich durch spezifische berufspolitische Ausrichtungen voneinander unterscheiden. In diesen Fällen ist die Frage nach der Geltung eines Spiegelbildlichkeitsprinzips rechtlich und praktisch bedeutsam.

### **b) Rechtslage bei fehlender gesetzlicher oder satzungsrechtlicher Anordnung**

Klar und „einfach“ ist die Rechtslage dort, wo gesetzliche Vorgaben für die Bildung und Zusammensetzung von Ausschüssen besteht und zwar unabhängig davon, ob diese den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit vorschreiben oder anderen Gesichtspunkten folgen.

Fehlt es an solchen Vorgaben, so steht es grundsätzlich im Organisationsermessen des Vertretungsorgans, in der Hauptsatzung oder an anderer Stelle nähere Vorgaben für die Bildung und Zusammensetzung der Ausschüsse zu normieren. Dabei sind folgende Grundsätze der Ermessensbetätigung zu beachten:

Entscheidet sich eine Kammer für eine Listenwahl (oder ist diese gesetzlich zwingend vorgegeben), so führt dies zu einer Strukturierung des Wahlvorgangs

und der Zusammensetzung des Vertretungsorgans, die grundsätzlich im Sinne der Folgerichtigkeit auch die Anwendung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit bei der Bildung und Besetzung von Unterorganen (Ausschüssen) verlangt. Etwas anderes gilt nur dann, wenn für die Besetzung der Ausschüsse besondere fachliche Gesichtspunkte entscheidend sind, die auf diesem Wege nicht abgebildet werden können. In diesen Fällen kann in der Hauptsatzung auch ein anderer Modus der Besetzung gewählt werden.

Soweit bei der Besetzung von Ausschüssen auch Personen benannt werden sollen, die nicht Mitglied des Vertretungsorgans sind, kann der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit durch die Zuweisung eines Benennungs- oder Vorschlagsrechts beachtet werden.

Zu beachten ist weiter, dass die Kammer von ihrem Organisationsermessen Gebrauch macht und sich dabei der ihr zur Verfügung stehenden Gestaltungsoptionen bewusst ist.

---

<sup>1</sup> Dazu näher *Gusy*, AöR 106 (1981), 330 ff.; *Hillgruber*, AöR 127 (2002), 460 ff.

<sup>2</sup> *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 73. EGL 2014, Art. 20, Rn. 42 ff.

<sup>3</sup> Etwa in Bezug auf Verfassungsänderungen, Art. 79 Abs. 2 GG.

<sup>4</sup> Zur Wirkung der Stimmenthaltung als „Nein-Stimme“ siehe BVerwG, DVBl 1984, 47 ff.

<sup>5</sup> Das wird auch am Beispiel des Grundgesetzes deutlich, das in Art. 121 GG deshalb eine klarstellende Regelung enthält. Zu ihr *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 121, Rn. 3 ff.

<sup>6</sup> *Henneke*, in: Knack/Henneke, VwVfG, 9. Aufl. 2010, § 91 Rn. 5; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 13. Aufl. 2012, § 91 Rn. 3; *Kallerhoff*,

---

in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 91, Rn. 5. Anders dagegen Art. 121 GG, der auf die Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder als Regelfall abstellt.

<sup>7</sup> Siehe auch dazu die exemplarische Regelung des § 90 VwVfG.

<sup>8</sup> Zur parlamentarischen Opposition siehe *Cancik*, Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen, 2000.

<sup>9</sup> BVerwGE 137, 171 ff.; BVerwG, NVwZ-RR 2010, 882 ff. = GewArch 2010, 400 ff. Dazu *Eisenmenger*, GewArch 2010, 404 ff.; *ders.*, in: Kluth (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl. 2011, § 8, Rn. 73 ff.

<sup>10</sup> Dazu näher *Möllering*, in: Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2009, 2010, S. 21 (46 f.); *ders.*, in: Kluth/Müller/Peilert (Hrsg.), Wirtschaft – Verwaltung – Recht, Festschrift für Rolf Stober, 2008, S. 391 (402); *Eisenmenger*, (Fn. 79), § 8, Rn. 66.

<sup>11</sup> *Möllering*, in: Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2009, 2010, S. 21 (46 f.).

<sup>12</sup> Zur Gemeinwohlkonkretisierung siehe näher *Häberle*, Rechtstheorie 14 (1983), S. 259 (262); *Horn*, Die Verwaltung 26 (1993), S. 545 ff.

<sup>13</sup> *Kluth*, (Fn. #), S. 237 f.

<sup>14</sup> BVerwG, (Fn. 79), Rn. 34.

<sup>15</sup> Zu diesem *Kluth*, VerwArch 2011, 525 ff.

<sup>16</sup> Zur Vereinbarkeit dieser Struktur mit dem demokratischen Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit *Kluth*, in: *ders.* (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts, 2007, 2008, S. 139 ff. m.w.N.

<sup>17</sup> Zu diesem Gesichtspunkt vertiefend *Kluth*, Die Strukturierung von Wissensgenerierung durch das Verwaltungsorganisationsrecht, in: *Specker gen. Döhmann/Collin* (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, 73 ff.

<sup>18</sup> BVerwG, (Fn. 79), Rn. 35.

<sup>19</sup> Dazu auch *Kluth*, Auswirkungen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zur >Limburger Erklärung< auf die Mitbestimmung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Selbstverwaltung des Handwerks, 2012.

<sup>20</sup> *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 97, Rn. 74.

<sup>21</sup> Dazu näher *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz Kommentar, Stand: 2014, Art. 38, Rn. 253. Zur Grenze des Grundsatzes im Zusammenhang mit fraktionslosen Abgeordnete siehe BVerfGE 80, 188 (222).

<sup>22</sup> Das gilt etwa für die Berufsbildungsausschüsse nach dem BBiG.

---