

**OBERVERWALTUNGSGERICHT  
BERLIN-BRANDENBURG  
IM NAMEN DES VOLKES  
URTEIL**

**OVG 12 B 8.16**  
**VG 22 K 161.14 Berlin**

Verkündet am 19. Januar 2017  
[redacted] Justizbeschäftigte  
als Urkundsbeamtin der  
Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

1. der "Gschrei-Liste" als Interessengruppe der Wirtschaftsprüfer im Beirat der Wirtschaftsprüferkammer, vertreten durch die Herren  
[redacted]
2. der "Eschbach-Liste" als Interessengruppe der vereidigten Buchprüfer im Beirat der Wirtschaftsprüferkammer, vertreten durch  
Herrn [redacted]
3. des Herrn [redacted]
4. des Herrn [redacted]
5. des Herrn [redacted]
6. der Frau [redacted]
7. des Herrn [redacted]
8. des Herrn [redacted]

- [REDACTED]
9. des Herrn [REDACTED]  
[REDACTED]
10. des Herrn [REDACTED]  
[REDACTED]
11. des Herrn [REDACTED]  
[REDACTED]
12. des Herrn [REDACTED]  
[REDACTED]
13. des Herrn [REDACTED]  
[REDACTED]
14. des Herrn [REDACTED]  
[REDACTED]
15. des Herrn [REDACTED]  
[REDACTED]
16. des Herrn [REDACTED]  
[REDACTED]
17. des Herrn [REDACTED]  
[REDACTED]
18. des Herrn [REDACTED]  
[REDACTED]
19. des Herrn [REDACTED]  
[REDACTED]
20. der Frau [REDACTED]  
[REDACTED]
21. des Herrn [REDACTED]  
[REDACTED]

Kläger und Berufungskläger,

bevollmächtigt:

[REDACTED]

g e g e n

den Beirat der Wirtschaftsprüferkammer (WPK),

vertreten durch den Vorsitzenden Dr. Marian Ellerich,  
Rauchstraße 26, 10787 Berlin,

Beklagten und Berufungsbeklagten,

bevollmächtigt:

[REDACTED]

hat der 12. Senat auf die mündliche Verhandlung vom 19. Januar 2017 durch die  
[REDACTED] die Richter am  
Oberverwaltungsgericht [REDACTED] sowie die ehrenamtlichen Richterinnen  
[REDACTED] für Recht erkannt:

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Kläger tragen die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Kläger dürfen die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe des jeweiligen Vollstreckungsbetrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird zugelassen.

### Tatbestand

Die Kläger, Wirtschaftsprüfer oder vereidigte Buchprüfer, wurden über für die jeweilige Berufsgruppe aufgestellte Wahllisten der Berufsorganisation „wp.net“ 2014 in den Beirat der Wirtschaftsprüferkammer (WPK) gewählt. Als mit den ehemaligen Wahllisten personell identische „Interessengruppen“ wie auch als einzelne Beiratsmitglieder begehren sie die spiegelbildliche Berücksichtigung ihres Wahlerfolgs bei der Beiratswahl bei der Besetzung des Vorstands der WPK und des Haushaltsausschusses des Beirats.

Die Wahlen zum Beirat der WPK wurden im Jahr 2014 erstmals als personalisierte Verhältniswahl durchgeführt. Die Liste „Michael Gschrei“ aus der Berufsgruppe der Wirtschaftsprüfer erhielt 36,5 % der in dieser Gruppe abgegebenen Stimmen;

daraus ergaben sich für sie 16 der 45 Mandate in der Gruppe der Wirtschaftsprüfer. Die Liste „Rainer Eschbach“ aus der Berufsgruppe der vereidigten Buchprüfer erhielt 30 % der Stimmen dieser Gruppe und damit vier der zwölf auf diese Gruppe entfallenden Beiratssitze. In der konstituierenden Sitzung des Beirats am 11. September 2014 waren aus der Berufsgruppe der Wirtschaftsprüfer zehn und aus der Berufsgruppe der vereidigten Buchprüfer drei Beiratsmitglieder in den Vorstand zu wählen. Mandatsträger aus den klagenden Interessengruppen wurden dabei von ihren jeweiligen Berufsgruppen nicht gewählt. Bei der Wahl der fünf Mitglieder des Haushaltsausschusses des Beirats wurde einer von zwei kandidierenden Vertretern der „Michael Gschrei“-Liste gewählt.

Die Kläger halten beide Wahlen für ungültig. Der Anteil ihrer Mandate im Beirat finde bei der Besetzung beider Gremien keine spiegelbildliche Entsprechung. Das sei mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbar. Dieses müsse jedenfalls auch für Mischorgane im Bereich der funktionalen Selbstverwaltungskörperschaften gelten. Dem Projektausschuss „Neuregelung der Satzung der WPK und der Wahlordnung“ in der Legislaturperiode 2011 bis 2014 habe stets vor Augen gestanden, dass die Vertretung der Interessengruppen nicht nur im Beirat, sondern auch im Vorstand Platz greifen solle. Von einer hinreichenden demokratischen Legitimation könne keine Rede sein, wenn der Wählerwille auf Spiegelbildlichkeit im Beirat beschränkt bleibe.

Ihre am 14. November 2014 bei dem Verwaltungsgericht eingegangene, auf die Feststellung der Ungültigkeit beider Wahlen und deren Wiederholung sowie auf die Feststellung, dass bei allen künftigen Wahlen für Ausschüsse des Beirats den Klägern ein der Zahl der Mandate ihrer Listen entsprechender Anteil an Sitzen zuzubilligen ist, gerichtete Klage hat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 21. März 2016 abgewiesen.

Zur Begründung hat es ausgeführt: Die Klage sei auch hinsichtlich der als Kläger zu 1. und 2. auftretenden „Interessengruppen“ zulässig, weil die Satzung der Wirtschaftsprüferkammer solche Zusammenschlüsse von Personen im Zusammenhang mit innerorganschaftlichen Wahlen ausdrücklich erwähne. Die auf Feststellung der Ungültigkeit der Wahlen gerichtete Klage sei auch ungeachtet dessen, dass sie erst später als einen Monat nach den streitgegenständlichen Wahlen erhoben worden sei, zulässig. Eine Klagefrist für Wahlen des Beirats sehe das Gesetz nicht vor. Dem anderweit entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsatz, wonach

auch für interne Wahlen in funktionalen Selbstverwaltungsorganen eine Wahl-anfechtungsfrist gelte, könne sich das Gericht nicht anschließen. Es trete keine Rechtsunsicherheit ein. Die Funktionsfähigkeit der gewählten Organe der WPK – Vorstand, Kommission für Qualitätskontrolle – und der Ausschüsse des Beirats werde nicht dadurch beeinträchtigt, dass die Gremien gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt innerhalb der Legislaturperiode neu gewählt werden müssten. Die Wirksamkeit der Beschlüsse dieser Gremien werde durch die Wahlanfechtung nicht berührt, solange die Bestellung der Gremienmitglieder nicht rechtskräftig für ungültig erklärt worden sei. Die Klage sei aber unzulässig, soweit sie auf die Feststellung einer verhältnismäßigen Beteiligung bei der Bildung zukünftiger Ausschüsse des Beirats ziele.

In der Sache sei die Klage unbegründet. Die Formulierung in der maßgeblichen Bestimmung der Satzung der WPK, die Beiratsmitglieder wählten „in Kenntnis des Verhältnisses der im Beirat vertretenen Interessengruppen“ aus ihrer Mitte 13 Vorstandsmitglieder (§ 8 Abs. 3 Satz 1 Satzung-WPK), lasse eine Auslegung im Sinne von „unter Beachtung“ oder „unter Berücksichtigung“ nicht zu. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit sei ausweislich der Entstehungsgeschichte der Vorschrift auch bewusst nicht in die Satzung aufgenommen worden. Die Ansicht der Kläger, man sei sich über die Geltung des Grundsatzes einig gewesen, möge für den Anfang der Tätigkeit des Projektausschusses zutreffen, nicht aber für den Zeitpunkt der ersten Beschlussfassung im Beirat im Juni 2013. Zu dieser Zeit habe auch im Vorstand der WPK keine Einigkeit mehr über die Umsetzung des Wahlprogramms von wp.net bestanden, was im Rücktritt des Präsidenten Gschrei bereits Anfang 2012 seinen Ausdruck gefunden habe (vgl. wp.net-journal Ausgabe 1/2015 Seite 25 [Chronik]). Der Projektausschuss habe aus einer Stellungnahme des für das Wahlrecht zuständigen Bundesinnenministeriums gefolgert, dass eine Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung des Beirats in den Gremien nicht zwingend erforderlich sei und sich bereits in seiner 6. Sitzung am 28. September 2012 (mit einer Gegenstimme) „für eine Appellregelung zur verhältnismäßigen Besetzung der Organe (Vorstand, Kommission für Qualitätskontrolle), deren Abteilungen und von Ausschüssen entsprechend der Verhältnisse im Beirat“ ausgesprochen (Seite 9 des genehmigten Protokolls). Den Vorschlag der geltenden Satzungsregelung habe der Beirat mit Zwei-Drittel-Mehrheit angenommen. Im Übrigen würde es auch an einer näheren Regelung zur Ausgestaltung einer dem Ver-

hältnis der Sitzverteilung im Beirat entsprechenden Mandatsverteilung in den kleineren Gremien wie Vorstand und Haushaltsausschuss des Beirats fehlen.

Eine spiegelbildliche Berücksichtigung des Wahlergebnisses zum Beirat sei auch nicht durch höherrangiges Recht geboten. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit sei vom Bundesverfassungsgericht für die Ausschüsse des Deutschen Bundestages entwickelt worden, die wegen ihrer Bedeutung für die parlamentarische Arbeit das politische Kräfteverhältnis im Plenum widerspiegeln müssten. Das Bundesverwaltungsgericht habe dem Grundsatz auch für Gemeindevertretungen und ihre Ausschüsse durchgreifende Bedeutung beigemessen, ähnlich habe es das Bundessozialgericht für die funktionale Selbstverwaltung (Kassenzahnärztliche Vereinigung) gesehen. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gelte indes nicht für Verwaltungsorgane, wie es der Vorstand der WPK darstelle, und auch nicht für Ausschüsse, die wie der Haushaltsausschuss des Beklagten nur beratende Funktion hätten.

Hiergegen richtet sich die vom Verwaltungsgericht (teilweise) zugelassene Berufung der Kläger, mit der sie ihr Begehren auf Feststellung der Ungültigkeit der Wahlen weiterverfolgen. Zur Begründung machen sie geltend: Das Verwaltungsgericht verkenne die Aufgabenstellung des Vorstands nach der Satzung der WPK. Das Gremium sei kein reines Exekutivorgan, sondern habe eine Mischfunktion. Der Vorstand bereite sowohl die Sitzungen als auch die Beschlüsse und Personalentscheidungen des Beirats vor, ohne dass dieser hierauf Einfluss nehmen könne. Zudem sei die Einrichtung gemeinsamer Ausschüsse von Vorstand und Beirat möglich; von dieser Möglichkeit habe man in der Vergangenheit auch Gebrauch gemacht. Angesichts der Mischfunktion des Organs beanspruche der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit Geltung. Der Vorstand habe nach der Kammeratzung eine starke Stellung, während der Beirat weder Überwachungsaufgaben gegenüber dem Vorstand habe noch diesem Vorgaben machen oder personelle Konsequenzen erzwingen könne. Ohne spiegelbildliche Abbildung des im Beirat bestehenden Stärkeverhältnisses sei daher eine den Interessen der Kammermitglieder entsprechende Vertretung durch den Kammervorstand nicht gewährleistet. Für Ausschüsse des Beirats wie den Haushaltsausschuss müsse der Grundsatz ohnehin uneingeschränkt angewendet werden.

Die Kläger beantragen,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 21. März 2016 zu ändern und

1. festzustellen, dass die am 11. September 2014 durch den Beirat erfolgte Wahl des Vorstands ungültig war, soweit sie den Klägern nicht einen den Mandaten ihrer jeweiligen Liste entsprechenden Anteil aus den Berufsgruppen Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer an den 13 Vorstandssitzen zubilligt;
2. festzustellen, dass die am 11. September 2014 durch den Beirat erfolgte Wahl des Haushaltsausschusses ungültig war, soweit sie den Klägern nicht einen den Mandaten ihrer Listen entsprechenden Anteil an den Sitzen im Haushaltsausschuss zubilligt.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Der Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil. Nach der Wirtschaftsprüferordnung und den Regelungen in der Kammersatzung sei der Beirat als zentrales Beschlussorgan konzipiert. Der Vorstand sei kein Ausschuss des Beirats, sondern ein aus dem Beirat gewähltes eigenständiges Organ, dem die Exekutivaufgaben umfassend zugewiesen seien. Die gewählten Mitglieder schieden aus dem Beirat aus. Die Ausführung der Beschlüsse und die Vorbereitung der Beiratssitzungen sei Ausdruck der exekutiven Organstellung des Vorstands und rechtfertige eine Qualifikation als Mischorgan nicht. Für eine Anwendung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes fehle danach jede Grundlage. Dass sich die Mitglieder der klagenden Interessengruppen nicht im Vorstand repräsentiert fänden, sei Ausdruck der gegenwärtigen Mehrheitsverhältnisse im Beirat der Wirtschaftsprüferkammer.

### **Entscheidungsgründe**

Die zulässige Berufung der Kläger ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Feststellungsklage zu Recht abgewiesen; den Klägern steht kein Anspruch auf Feststellung der Ungültigkeit der angegriffenen Wahlen zu.

I. Dem Verwaltungsgericht ist in der Beurteilung der Zulässigkeit der Klage zu folgen. Auch die in § 8 Abs. 3 Satz 1 Satzung-WPK erwähnten Interessengruppen (Kläger zu 1. und 2.) sind gemäß § 61 Nr. 2 VwGO beteiligtenfähig und entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Im Hinblick auf die streitige Rechtsfrage einer spiegelbildlichen Besetzung des Vorstands und des Haushaltsausschusses kann eine Verletzung in eigenen Rechten nicht offensichtlich und nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen werden. Das Verwaltungsgericht hat auch einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, wonach Wahlen innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Wahlergebnisses angefochten werden müssen, zu Recht abgelehnt und die erst mehr als zwei Monate nach Durchführung der Wahlen erhobene Klage daher nicht als verfristet angesehen. Weder die Wirtschaftsprüferordnung als gesetzliche Grundlage noch das auf ihrer Grundlage gesetzte Binnenrecht der Kammer enthalten eine hinreichende Rechtsgrundlage für eine Anfechtungsfrist. Eine entsprechende Anwendung der für die Wahl des Beirats geltenden Vorschrift des § 6 der Wahlordnung der WPK verbietet sich. Da der Vorstand der WPK gegenüber den Mitgliedern Eingriffsbefugnisse besitzt, bedürfen Vorschriften, die die Überprüfung seiner Legitimation im Einzelfall abschneiden, einer dem Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) genügenden Grundlage durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Juni 2002 – 6 C 21.01 – GewArch 2002, 432, juris Rn. 35). Daran fehlt es. Die Erkenntnis, dass es in anderen Bereichen Wahlanfechtungsregelungen gibt, die verallgemeinerungsfähige Strukturen aufweisen, vermag die gebotene gesetzliche Grundlage nicht zu ersetzen.

II. Die Feststellungsklage ist jedoch nicht begründet. Die Wahl des Vorstands der WPK und des Haushaltsausschusses des Beirats der WPK sind nicht deshalb zu beanstanden und ungültig, weil beide Gremien nicht spiegelbildlich zu den im Beirat vertretenen Interessengruppen zusammengesetzt sind.

1. Der Gesetzgeber hat den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit in § 59 WPO nur ausgeformt, was die Repräsentation der Mitglieder der verschiedenen Berufsgruppen der Wirtschaftsprüfer einerseits und der Buchprüfer andererseits angeht. Nach § 59 Abs. 3 Satz 5 WPO muss auch der Vorstand der WPK entsprechend der Stärke beider Berufsgruppen zusammengesetzt sein. Eine entsprechende Regelung für die sich zur Wahl stellenden Interessengruppen etwa von Berufsverbänden ist dagegen gesetzlich nicht vorgesehen. Auch die Satzung der WPK sieht eine Besetzung entsprechend der Stärke solcher Interessengruppen

nach dem Ausgang der Beiratswahl nicht vor. Dies ergibt sich insbesondere nicht aus § 8 Abs. 3 Satz 1 Satzung-WPK. Die danach vorgesehene Wahl „in Kenntnis des Verhältnisses der im Beirat vertretenen Interessengruppen“ erschöpft sich in einer Appellregelung; eine zwingende Berücksichtigung des Stärkeverhältnisses der Interessengruppen ist damit nicht verbunden. Das hat das Verwaltungsgericht unter Aufarbeitung der Entstehungsgeschichte der Vorschrift zutreffend festgestellt (VG-Urteil, juris Rn. 43 bis 50); insoweit sieht der Senat gemäß § 130b Satz 2 VwGO von einer weiteren Darstellung der Entscheidungsgründe ab. Soweit in anderen Vorschriften für die Gremienbildung (§§ 8 Abs. 7 Satz 2, 8a Abs. 2 Satz 1 u. Abs. 7 Satz 2, 10 Abs. 2 Satzung-WPK) die Beachtung des § 8 Abs. 3 Satz 1 Satzung-WPK vorgeschrieben wird, kann dies keine weitergehenden Rechtsfolgen auslösen, als sie die Vorschrift selbst bei der Wahl des Vorstands bewirkt. Das Binnenrecht der WPK sieht auch keine Umsetzungsregeln für die Mandatsverteilung im Vorstand und den Ausschüssen des Beirats vor, wie sie in § 5 Abs. 7 WahIO-WPK für die berufsgruppenbezogene Sitzverteilung im Beirat im Fall der personalisierten Verhältniswahl vorhanden sind. Solcher Bestimmungen bedürfte es aber, wenn eine spiegelbildliche Wahl des Vorstands als personell deutlich kleineres Kollegialorgan vorgesehen wäre; nichts anderes gilt für die Wahl der Mitglieder von Ausschüssen.

2. Dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 u. 2 GG kann für den Bereich der Wirtschaftsprüferkammer nicht entnommen werden, dass Vorstand und Haushaltsausschuss in dem von den Klägern geforderten Sinn spiegelbildlich besetzt sein müssen.

Inhalt und Geltungsbereich des in der Repräsentation des Volkes in Vertretungen von Bund, Ländern und Gemeinden sowie der Freiheit und Gleichheit des Mandats der gewählten Vertreter wurzelnden Prinzips der Spiegelbildlichkeit stehen zwischen den Beteiligten nicht im Streit. Das Verwaltungsgericht hat dies zutreffend dargestellt und darauf hingewiesen, dass das Bundessozialgericht das Prinzip auch im Bereich einer kassenzahnärztlichen Vereinigung mit Rücksicht auf die dort vorgesehene Fraktionsbildung für anwendbar gehalten hat (VG-Urteil, juris Rn. 52 bis 54); auch dem folgt der Senat und sieht von einer eigenen Darstellung gemäß § 130b Satz 2 VwGO ab.

Der aus der Verfassung abgeleitete Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gilt danach grundsätzlich nur für Vertretungskörperschaften und ihre Untergliederungen, so-

weit sie entscheidungsbefugt sind oder jedenfalls in ihrer beratenden Funktion anstelle des Plenums agieren; sein Anwendungsbereich erstreckt sich nicht auf die Besetzung von der Vertretungskörperschaft gewählter kollektiver Exekutivorgane (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. April 2010 – 8 C 18.08 – BVerwGE 137, 21, juris Rn. 22 ff, 28). Fehlt es insoweit an einer entsprechenden gesetzlichen Ausgestaltung für ein kollegial verfasstes Verwaltungsorgan, kann die Beachtung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit nicht unmittelbar aus höherrangigem Recht hergeleitet werden.

Im hier gegebenen Bereich der funktionalen Selbstverwaltung ist das Demokratiegebot nach der Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht offen für andere, insbesondere vom Erfordernis lückenloser personeller demokratischer Legitimation aller Entscheidungsbefugten abweichende Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt. Eine solche Interpretation des Art. 20 Abs. 2 GG ermöglicht es, die im demokratischen Prinzip wurzelnden Grundsätze der Selbstverwaltung und der Autonomie (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Mai 1972 – 1 BvR 518/62 u.a. – BVerfGE 33, 125, juris Rn. 107 f.) angemessen zur Geltung zu bringen. Im Rahmen der repräsentativ verfassten Volksherrschaft erlaubt das Grundgesetz auch besondere Formen der Beteiligung von Betroffenen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Die funktionale Selbstverwaltung ergänzt und verstärkt insofern das demokratische Prinzip. Sie kann als Ausprägung dieses Prinzips verstanden werden, soweit sie der Verwirklichung des übergeordneten Ziels der freien Selbstbestimmung aller dient. Demokratisches Prinzip und Selbstverwaltung stehen in keinem Gegensatz. Sowohl das Demokratieprinzip in seiner traditionellen Ausprägung einer ununterbrochen auf das Volk zurückzuführenden Legitimationskette für alle Amtsträger als auch die funktionale Selbstverwaltung als organisierte Beteiligung der sachnahen Betroffenen an den sie berührenden Entscheidungen verwirklichen die sie verbindende Idee des sich selbst bestimmenden Menschen in einer freiheitlichen Ordnung. Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes erlaubt es, durch Gesetz – also durch einen Akt des vom Volk gewählten und daher klassisch demokratisch legitimierten parlamentarischen Gesetzgebers – für abgegrenzte Bereiche der Erledigung öffentlicher Aufgaben besondere Organisationsformen der Selbstverwaltung zu schaffen. Dadurch darf zum einen ein wirksames Mitspracherecht der Betroffenen geschaffen und verwaltungsexterner Sachverstand aktiviert werden. Wählt der parlamentarische Gesetzgeber für bestimmte öffentliche Aufgaben die Organisationsform der Selbstverwaltung, so darf

er keine Ausgestaltung vorschreiben, die mit dem Grundgedanken autonomer interessengerechter Selbstverwaltung einerseits und effektiver öffentlicher Aufgabenwahrnehmung andererseits unvereinbar wäre. Deshalb müssen die Regelungen über die Organisationsstruktur der Selbstverwaltungseinheiten auch ausreichende institutionelle Vorkehrungen dafür enthalten, dass die betroffenen Interessen angemessen berücksichtigt und nicht einzelne Interessen bevorzugt werden (zum Vorstehenden: BVerfG, Beschluss vom 5. Dezember 2002 – 2 BvL 5/98 u.a. – BVerfGE 107,59, juris Rn. 143 ff.) Die Auswahl der auf Organisationseinheiten der Selbstverwaltung zu übertragenden Aufgaben und die Regelung der Strukturen und Entscheidungsprozesse, in denen diese bewältigt werden, stehen weitgehend im Ermessen des Gesetzgebers (BVerfG a.a.O. Rn. 146). Diese gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit erlaubt auch, den Selbstverwaltungsträger zu verbindlichem Handeln mit Entscheidungscharakter zu ermächtigen; dies gilt in allerdings begrenztem Umfang auch für ein Handeln gegenüber Dritten, also Nichtmitgliedern. Nicht bereits die Erledigung öffentlicher Aufgaben als solche, wohl aber die Befugnis zu verbindlichem Handeln mit Entscheidungscharakter macht es erforderlich, Maßnahmen, welche die jeweilige Selbstverwaltungskörperschaft bei der Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben ergreift, am Maßstab des Art. 20 Abs. 2 GG zu messen. Das bedeutet im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung nicht, dass dies im Wege einer lückenlosen personellen Legitimationskette vom Volk zum einzelnen Entscheidungsbefugten zu geschehen hat. Verbindliches Handeln mit Entscheidungscharakter ist den Organen von Trägern der funktionalen Selbstverwaltung aus verfassungsrechtlicher Sicht aber nur gestattet, weil und soweit das Volk auch insoweit sein Selbstbestimmungsrecht wahrt, indem es maßgeblichen Einfluss auf dieses Handeln behält. Das erfordert, dass die Aufgaben und Handlungsbefugnisse der Organe in einem von der Volksvertretung beschlossenen Gesetz ausreichend vorherbestimmt sind und ihre Wahrnehmung der Aufsicht personell demokratisch legitimierter Amtswalter unterliegt (BVerfG a.a.O., Rn. 148).

Nach diesen Grundsätzen verbleibt dem Gesetzgeber bei der Festlegung der Strukturen für die autonome Willensbildung und der Repräsentation der Mitgliedschaft in den Organen einer Selbstverwaltungskörperschaft ein weiter Gestaltungsfreiraum, der allerdings durch die Bestimmung der Aufgaben und die Einräumung der Handlungsbefugnisse nach innen und außen ausgestaltet wird und auch begrenzt werden kann. Besonderes Gewicht liegt dabei auf dem Aufgaben-

bereich und den spezifischen Aufgabenstellungen, die der Gesetzgeber einer Selbstverwaltungskörperschaft zuweist. Zur Außenvertretung der Körperschaft berufene Organe dürfen insbesondere die sich aus der Aufgabenstellung ergebende eingeschränkte Kompetenz nicht überschreiten (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. Juni 2010 – 8 C 20.09 – BVerwGE 137, 171, juris Rn. 21 ff., 35). Aus Aufgabenstellung und Zusammensetzung der Mitgliedschaft können sich zudem Folgen für die Repräsentation der Mitglieder in den Organen der Körperschaft und die Zusammensetzung der Organe und ihrer Untergliederungen ergeben, die auch eine spiegelbildliche Zusammensetzung in Bezug auf bestimmte sachliche Anknüpfungspunkte oder die Interessenvertretung als solche bedingen. So hat der Gesetzgeber etwa im IHK-Gesetz eine Einteilung der Kammerzugehörigen in Wahlgruppen nach Gewerbebezweigen vorgenommen, um eine Zusammensetzung der Vollversammlung zu erreichen, die die wirtschaftliche Struktur des Kammerbezirks möglichst widerspiegelt; dadurch hat er einen speziellen Spiegelbildlichkeitsgrundsatz entwickelt, der mit Blick auf das dargestellte Ziel Vorrang vor dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl genießt (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2015 – 10 C 14.14 – BVerwGE 152, 204, juris Rn. 24, 28). Auch im Bereich der Wirtschaftsprüferkammer sind solche spezifischen Strukturen erkennbar, soweit Wahlen und die Besetzung der Organe gruppenbezogen nach Wirtschaftsprüfern und vereidigten Buchprüfern erfolgen. Ferner trägt die geltende Fassung des § 59 Abs. 2 WPO, die für die hier im Streit stehende Wahl noch nicht galt, beispielsweise dem Umstand Rechnung, dass die Wahlen zum Beirat in personalisierter Verhältniswahl durchgeführt werden können, und sieht vor, dass die Mandate der aus der Mitte des Beirats gewählten und ausscheidenden Vorstandsmitglieder mit Nachrückern der Listen zu besetzen sind, auf denen die Ausgeschiedenen gewählt wurden. Damit erkennt das Gesetz nunmehr jedenfalls für den Beirat die Bildung von Interessengruppen innerhalb der Mitgliedschaft an, die in den Wahlvorschlägen ihren Ausdruck finden und entsprechend dem Wahlergebnis die Zusammensetzung des Beirates bestimmen sollen. Andere Unterschiede in der Mitgliedschaft, wie sie etwa aus § 58 WPO ersichtlich sind, hält der Gesetzgeber bislang im Hinblick auf die in § 57 WPO geregelte Aufgabenstellung der Kammer, insbesondere die Wahrung der beruflichen Belange der Gesamtheit ihrer Mitglieder, für nicht so bedeutsam und gewichtig, die Besetzung der Gremien daran differenzierend auszurichten. Jedes durch die Wahl der Mitglieder mandatierte Mit-

glied des Beirats wird als geeignet angesehen, die beruflichen Belange der Gesamtheit aller Mitglieder als Vorstandsmitglied zu vertreten.

Eine darüber hinausgehende Verpflichtung, bei der Besetzung des Vorstands die in Wahllisten zusammengefassten berufspolitischen Interessengruppen spiegelbildlich zu berücksichtigen, ergibt sich weder unmittelbar aus dem Grundgesetz noch mittelbar im Lichte der Regelungen des Gesetzgebers zu Aufgaben und Zusammensetzung der Mitgliedschaft der WPK und ihren Organen einschließlich der Abgrenzung ihrer Aufgaben. Nach der zutreffenden Auffassung des Verwaltungsgerichts ist der Vorstand das kollegial besetzte Verwaltungsorgan der WPK. Nach § 8 Abs. 1 Satzung-WPK obliegt ihm die Leitung der Kammer (Satz 1); er ist für alle Entscheidungen und Maßnahmen zuständig, die nicht ausdrücklich anderen Organen und Einrichtungen zugewiesen sind (Satz 2). Zu wichtigen Fragen hat er den Beirat anzuhören, dem er alljährlich über seine Tätigkeit Bericht erstattet (Satz 3). Zu den ausdrücklich dem Beirat zugewiesenen Aufgaben gehören nach § 57 Abs. 3 Satz 1 WPO der Beschluss der Berufssatzung, nach § 60 Abs. 1 Satz 1 WPO der Beschluss der Satzung der WPK, nach § 61 Abs. 1 Satz 4 WPO der Beschluss über die Höhe der Beiträge sowie die Wahl des Vorstands (§ 59 Abs. 2 Satz 2 WPO) und des Präsidenten (§ 59 Abs. 3 Satz 5 letzter Halbsatz WPO), ferner der Beschluss Satzung für Qualitätskontrolle (§ 57c Abs. 1 Satz 1 WPO) und die Wahl der Kommission für Qualitätskontrolle (§ 57e Abs. 1 Satz 2 WPO). Neben der umfassend zugewiesenen Satzungsgewalt ist der Beirat zudem für die in § 7 Abs. 1 Satzung-WPK aufgeführten Aufgaben zuständig.

Angesichts dieser klaren Kompetenzabgrenzung zwischen Vorstand und Beirat ist für die Annahme, bei dem Vorstand handele es sich um ein „Mischorgan“, kein Raum. Namentlich rechtfertigt der Umstand, dass der Vorstand Beschlüsse des Beirats vorbereitet, eine Charakterisierung als Mischorgan nicht. Dass Beschlüsse des zentralen Entscheidungsorgans von der Verwaltung vorbereitet werden, entspricht im kommunalen Bereich der Üblichkeit, führt aber regelmäßig nicht dazu, der Verwaltung oder dem Hauptverwaltungsbeamten legislative Kompetenzen zuzuordnen. Vielmehr entscheidet ausschließlich das gewählte Vertretungsorgan über die Beschlussvorlagen. Nichts anderes gilt für den Beirat der WPK, der etwa vorbereiteten Beschlussvorlagen seine Zustimmung ganz oder teilweise versagen kann. Ob etwas anderes gelten mag, wenn für die Vorbereitung der Entscheidungen des Vertretungsorgans ein besonderer Ausschuss geschaffen worden ist, der sich aus Vertretern der Verwaltung und des Vertretungsorgans zusammensetzt

und neben eigenen Entscheidungsbefugnissen auch als Untergliederung des Vertretungsorgans beratende Funktion wahrnimmt (vgl. zum Samtgemeindeausschuss nach der Niedersächsischen Gemeindeordnung i.d.F. vom 28. Oktober 2006, Nds.GVBl. S. 472 : OVG Lüneburg, Urteil vom 27. Juni 2008 – 10 LC 194/07 – OVGE MüLü 52, 321, juris Rn. 27), kann vorliegend dahinstehen. Denn eine Anwendung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit auf den Vorstand der WPK ist mit solchen Erwägungen nicht zu rechtfertigen. Er ist nicht zugleich eine Untergliederung des Beirats, sondern ein eigenständiges kollegiales Organ mit klar abgegrenzter Aufgabenzuweisung. Es besteht auch personell keine (Teil-)Identität mit dem Beirat. Zwar werden die Vorstandsmitglieder nach § 59 Abs. 2 Satz 2 WPO i.V.m. § 8 Abs. 3 Satz 1 Satzung-WPK von den Beiratsmitgliedern „aus ihrer Mitte“ gewählt; die in den Vorstand gewählten Beiratsmitglieder scheidet jedoch gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 Satzung-WPK aus dem Beirat aus. Ebenso wenig vermag die Darstellung der Kläger, dass der Beirat nur eine schwache Stellung habe, die Qualifizierung des Vorstands als „Mischorgan“ zu rechtfertigen. Zu Recht hat bereits das Verwaltungsgericht dieser Einschätzung der Kläger entgegengehalten, dass die Billigung von Beschlussvorlagen des Vorstands oder personellen Besetzungsvorschlägen maßgeblich von den durch die Wahl seitens der Kammermitglieder geschaffenen Mehrheitsverhältnissen im Beirat abhängt. Die Unterscheidung zwischen der Wahrnehmung legislativer Aufgaben und der Ausübung von Verwaltungstätigkeit wird dadurch nicht in Frage gestellt.

Für die Bildung des Haushaltsausschusses gilt im Ergebnis nichts anderes. Zwar handelt es sich um einen Ausschuss des Beirats, der zum Zweck der Vorbereitung von Entscheidungen eingerichtet wurde (vgl. § 10 Abs. 1 Satzung-WPK). Das rechtfertigt aber die Übernahme des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes aus Gründen der Repräsentation der Mitglieder im Rahmen der beschränkten gesetzlichen Aufgabenstellung der WPK nicht in vergleichbarer Weise wie bei Ausschüssen im parlamentarischen Bereich oder allzuständigen Gemeindevertretungen. Wie ausgeführt hat der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der funktionalen Selbstverwaltung einen weiten Gestaltungsfreiraum, der auch die Frage umfasst, inwieweit der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit bei der autonomen Willensbildung gelten soll. Dabei fällt auf, dass der Gesetzgeber anders als beim Vorstand und der Kommission für Qualitätskontrolle, bei denen § 59a WPO die Bildung von Untergliederungen (Abteilungen) ermöglicht, vergleichbare Regelungen für den Beirat nicht getroffen hat, sondern dies der autonomen Entscheidung des Beirats im Rahmen der

satzungsmäßigen Ausgestaltung des Binnenrechts überlässt. Das Satzungsrecht verzichtet in § 10 insoweit auf eine spiegelbildliche Besetzung nach den in der Mitgliedschaft zusammengefassten Gruppen und lässt eine flexible Bildung von Ausschüssen, auch gemeinsamer Ausschüsse, von Beirat, Vorstand und Kommission für Qualitätssicherung zu. Größe und Zusammensetzung bleiben dabei den ausschussbildenden Organen überlassen; im Vordergrund stehen die sachlichen Gegebenheiten und etwaige Festlegungen in Geschäftsordnungen. Dies wertet der Senat in Verbindung damit, dass die Ausschüsse „zum Zweck der Vorbereitung von Entscheidungen“ gebildet werden, dahin, dass die fachliche Besetzung im Vordergrund steht und keine – der politischen Arbeit in Parlamentsausschüssen vergleichbare – Vorwegnahme der Entscheidung durch das Plenum bezweckt ist, sondern dieses für die ihm übertragenen Aufgaben stets das entscheidende Gremium verbleibt. Hiervon ausgehend bedarf es auf der Grundlage höherrangigen Rechts keiner Durchsetzung des Repräsentationsgedankens auf die Ausschüsse des Beirats im Sinne einer spiegelbildlichen Besetzung. Dies bestätigen die einvernehmlichen Äußerungen der Beteiligten in der mündlichen Verhandlung, wonach Vorschläge und Empfehlungen des Haushaltsausschusses vielfach vom Vorstand und auch im Beirat ausgiebig diskutiert werden, ehe der Beirat als eigenständiges Organ eine abschließende Entscheidung trifft.

Nach allem kann ein zur Ungültigkeit der Wahl des Vorstands wie des Haushaltsausschusses führender Mangel im Sinne des klägerischen Vorbringens nicht festgestellt werden.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 10, § 711 der Zivilprozessordnung.

Die Revision ist gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen, da die Fragen, inwieweit ein allgemeiner Rechtsgrundsatz gilt, dass Wahlen binnen eines Monats angefochten werden müssen, und inwieweit im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung der aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Spiegelbildlichkeitsgrundsatz anzuwenden ist, grundsätzliche Bedeutung besitzen.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen die Entscheidung steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich oder in elektronischer Form mit einer qualifizierten elektronischen Signatur im Sinne des Signaturgesetzes versehen auf dem unter [www.berlin.de/erv](http://www.berlin.de/erv) veröffentlichten Kommunikationsweg einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in der bezeichneten elektronischen Form unter [www.bverwg.de](http://www.bverwg.de) eingelegt wird. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen.

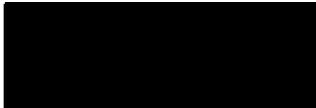
Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in elektronischer Form einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Im Revisionsverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für die Einlegung der Revision. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschulen eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis betreffen, und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen.

sen; sie müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht auftreten, dem sie angehören.



Beglaubigt



Justizbeschäftigte

