

Titel:

differenzierende Berechnungsverfahren für die Sitzverteilung in Ausschüssen des Gemeinderats

Normenketten:

VwGO § 123 Abs. 1, § 146 Abs. 4 S. 1, S. 6

BayGO Art. 33 Abs. 1 S. 2, S. 3, S. 5

BayGLKrWG Art. 35 Abs. 2

Leitsätze:

1. Eine nach Ausschussgröße differenzierende Festlegung des Berechnungsverfahrens für die Sitzverteilung ist nur dann unzulässig, wenn hierfür kein sachlicher Grund vorliegt. Entscheidet sich die Kommune grundsätzlich für die Anwendung des d'Hondt'schen Verfahrens, ist es sachlich begründbar, bei kleinen Ausschüssen ein Verfahren anzuwenden, das kleinere Parteien und Wählergruppen tendenziell begünstigt (hier das Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren). (Rn. 25 – 30)

2. Zusammenschlüsse von in den Gemeinderat gewählten Parteien und Wählergruppen zu einer gemeinsamen Fraktion können bei der Ausschussbesetzung nur berücksichtigt werden, wenn die Voraussetzungen für die rechtliche Anerkennung eines Fraktionswechsels vorliegen, was zu Beginn einer Wahlperiode selten der Fall sein dürfte. (Rn. 36 – 37)

Schlagworte:

Ausschussbesetzung, Differenzierung des Berechnungsverfahrens nach Ausschussgröße, Berücksichtigung von Fraktionszusammenschlüssen, Differenzierung, Fraktionszusammenschluss, Gemeinderat, Sitzverteilung, Überauf rundung, Wählergruppe, Wahlperiode

Vorinstanz:

VG Bayreuth, Beschluss vom 27.08.2020 – B 9 E 20.658

Fundstellen:

BayVBI 2021, 229

LSK 2020, 36167

DÖV 2021, 316

BeckRS 2020, 36167

Tenor

I. Der Beschluss des Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 27. August 2020 wird abgeändert. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird insgesamt abgelehnt.

II. Die Antragsteller tragen als Gesamtschuldner die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen. Die Beigeladenen tragen ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 2.500 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Beteiligten streiten über die Besetzung der Ausschüsse des Stadtrats der Antragsgegnerin.

2

Aufgrund der Kommunalwahl am 15. März 2020 entfielen von den insgesamt 44 Sitzen im Stadtrat der Antragsgegnerin auf die CSU zehn Sitze, auf die SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Unabhängigen (GRÜNE) je acht Sitze, auf die Bayreuther Gemeinschaft/FREIE WÄHLER Bayern (BG) sieben Sitze, auf Junges Bayreuth (JB) drei Sitze, auf die FDP, Die Unabhängigen (DU) und die AfD je zwei Sitze, auf DIE

LINKE und die Frauenliste Bayreuth (FL) je ein Sitz. Die Antragsteller sind die beiden Mitglieder des Stadtrats, die der AfD angehören.

3

Am 13. Mai 2020 fand die konstituierende Sitzung des Stadtrats der Antragsgegnerin statt. Dem Oberbürgermeister war vorher die Bildung folgender Stadtratsfraktionen angezeigt worden: CSU, SPD zusammen mit DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Unabhängigen, Bayreuther Gemeinschaft - Freie Wähler, Junges Bayreuth sowie die Fraktion FDP/DU/FL.

4

Die Antragsgegnerin beschloss in der konstituierenden Sitzung des Stadtrats, elf Ausschüsse zu bilden, wobei der Ältestenausschuss, der Bauausschuss, der Haupt- und Finanzausschuss, der Kulturausschuss, der Personalausschuss, der Umweltausschuss, der Verkehrsausschuss und der Konzessionsvergabeausschuss mit jeweils 16, der Steuerausschuss und der Rechnungsprüfungsausschuss mit je sieben und der Sozialausschuss mit zehn ehrenamtlichen Stadtratsmitgliedern besetzt werden.

5

Auf Antrag der Fraktion „Junges Bayreuth“ vom 4. Mai 2020 beschloss der Stadtrat der Antragsgegnerin (mit geringfügiger Modifikation) ebenfalls am 13. Mai 2020, § 5 Abs. 2 Satz 2 der bisherigen Geschäftsordnung dahingehend zu ändern, dass für die Besetzung der Ausschüsse mit elf oder mehr Mitgliedern das d'Hondt'sche Verfahren, im Übrigen das Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren angewendet wird.

6

Die Antragsteller erreichten durch diese Verfahren in keinem der Ausschüsse einen Sitz.

7

Mit Schriftsatz ihres Bevollmächtigten vom 27. Juli 2020 erhoben die Antragsteller Klage (B 9 K 20.659) beim Verwaltungsgericht Bayreuth mit dem Antrag, die Antragsgegnerin zu verpflichten, die am 13. Mai 2020 vorgenommene Besetzung der Ausschüsse ihres Stadtrats zu wiederholen und dergestalt nach Maßgabe der Urteilsgründe zu ändern, dass die Antragsteller in den Ausschüssen gemäß ihrem Anteil an der Gesamtzahl der Stadträte vertreten sind. Zugleich beantragten sie eine entsprechende einstweilige Anordnung.

8

Mit Beschluss vom 27. August 2020 verpflichtete das Verwaltungsgericht Bayreuth die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung, über die Besetzung der Ausschüsse ihres Stadtrats mit elf oder mehr Mitgliedern unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts bis spätestens zum 15. Oktober 2020 erneut zu entscheiden. Im Übrigen lehnte es den Antrag ab. Zur Begründung führte das Verwaltungsgericht aus, eine nach Ausschussgröße differenzierende Festlegung des Berechnungsverfahrens für die Sitzverteilung sei jedenfalls dann unzulässig, wenn hierfür kein sachlicher Grund vorliege. Es sei auch unter Berücksichtigung der Organisations- und Selbstverwaltungshoheit des Gemeinderats mit dem Willkürverbot grundsätzlich nicht vereinbar, für bestimmte Ausschüsse ein Verfahren mit bestimmten Vor- und Nachteilen, für andere Ausschüsse dagegen ein anderes Verfahren mit anderen Vor- und Nachteilen anzuwenden und so jeweils unterschiedliche Fraktionen und Gruppen zu begünstigen oder zu benachteiligen. Der Gemeinderat müsse sich daher im Rahmen seiner Wahlfreiheit grundsätzlich für ein Berechnungsmodell entscheiden, dessen mathematische Unzulänglichkeiten er für akzeptabel erachte. Einen sachlichen Grund habe die Antragsgegnerin nicht dargelegt; insbesondere sei kein Grund genannt worden, die Grenze hier bei elf Ausschussmitgliedern zu ziehen. Auch die Beweggründe für die Wahl des Berechnungsverfahrens seien nicht gänzlich unerheblich. Nach den Umständen dürfte eine unzulässige, weil gezielt gegen die Antragsteller gerichtete Regelung vorliegen, die damit rechtswidrig sei. Insbesondere aus der schriftlichen Begründung des später zurückgezogenen Antrags der Bayreuther Gemeinschaft ergebe sich eindeutig, dass die Wahl des d'Hondt'schen Verfahrens das Ziel gehabt habe, die Antragsteller aus den Ausschüssen des Stadtrats fernzuhalten. Auch wenn der Stadtrat der Antragsgegnerin letztlich ein differenziertes Berechnungsverfahren beschlossen habe, deute vor dem Hintergrund des ursprünglichen Antrags und dessen ausdrücklicher Begründung sehr viel darauf hin, dass die beschlossene Regelung darauf abziele, zu verhindern, dass die Antragsteller in den Ausschüssen des Stadtrats vertreten seien, zumal im ursprünglichen Antrag als Vorteil dargestellt werde, dass es den Antragstellern nicht möglich sein werde, eine Ausschussgemeinschaften mit anderen Stadträten zu bilden.

Hinsichtlich der Ausschüsse des Stadtrats mit weniger als elf Mitgliedern fehle es an einem Anordnungsanspruch der Antragsteller, weil diese nach keiner Berechnungsweise einen Anspruch auf einen Sitz hätten.

9

Gegen den Beschluss richtet sich die Beschwerde der Antragsgegnerin. Zur Begründung trägt sie vor, die Antragsteller hätten keinen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Ihnen stünde auch bei der Wahl des Verfahrens nach d'Hondt insgesamt, die das Verwaltungsgericht für zulässig halte, kein Sitz in den Ausschüssen zu. Die Anwendung unterschiedlicher Berechnungsverfahren je nach Ausschussgröße sei zulässig. Die Ausschussgröße sei ein sachlicher Differenzierungsgrund, um die Schwächen der einzelnen Verfahren zu kompensieren. Die Antragsgegnerin habe bewusst bei den kleineren Ausschüssen das Berechnungsverfahren angewandt, das kleinere Fraktionen in der Regel bevorzuge. Unterschiedliche Berechnungsverfahren habe die Antragsgegnerin auch schon früher herangezogen, gerade um kleinere Fraktionen zu berücksichtigen. Auch eine Diskriminierung der Antragsteller liege nicht vor. Die Begründung des zurückgezogenen Antrags der Bayreuther Gemeinschaft könne nicht als alleiniger Beweggrund für die Differenzierung nach Ausschussgröße herangezogen werden.

10

Die Antragsteller treten der Beschwerde entgegen und verweisen darauf, dass ihnen bei der Anwendung anderer Berechnungsverfahren als das Verfahren nach d'Hondt ein Sitz in den großen Ausschüssen zustünde. Eine Differenzierung nach der Ausschussgröße sei nicht zulässig, wenn hierfür kein sachlicher Grund bestehe. Das Ziel, den Antragstellern einen Ausschusssitz zu verwehren, sei kein sachlicher Grund.

11

Die Beigeladenen haben sich im Beschwerdeverfahren nicht geäußert.

12

Bezüglich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakten und die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

II.

13

1. Die zulässige Beschwerde der Antragsgegnerin, die der Senat anhand der fristgerecht dargelegten Gründe prüft (§ 146 Abs. 4 Satz 1 und 6 VwGO), ist begründet.

14

Das Verwaltungsgericht hätte den einstweiligen Rechtsschutzantrag der Antragsteller nach § 123 Abs. 1 VwGO insgesamt ablehnen müssen, weil die Antragsteller keinen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht haben. Nach der im einstweiligen Rechtsschutzverfahren erforderlichen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung bestehen gegen die Verfahrensweise der Antragsgegnerin zur Besetzung der Ausschüsse des Stadtrats mit elf oder mehr Mitgliedern aus anderen als den vom Verwaltungsgericht genannten Gründen zwar rechtliche Bedenken. Das rechtfertigt jedoch keine einstweilige Anordnung zur vorläufigen Abänderung dieser Ausschussbesetzung.

15

a) Das von der Antragsgegnerin gewählte Ausschussbesetzungsverfahren ist nicht aus den vom Verwaltungsgericht herangezogenen Gründen zu beanstanden.

16

aa) Der Senat teilt die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass die Größe der Ausschüsse keinen rechtlichen Bedenken begegnet. Sie ist eher großzügig gewählt, so dass auch kleinere Parteien und Wählergruppen die Chance haben, in ihnen vertreten zu sein. Rechnerisch reichen selbst nach dem für kleinere Gruppierungen ungünstigen d'Hondt'schen Verfahren im Mittel 6,25% für einen Sitz in den großen, aus 16 Mitgliedern bestehenden Ausschüssen.

17

bb) Das von der Antragsgegnerin gewählte d'Hondt'sche Verfahren für die Besetzung der großen Ausschüsse ist grundsätzlich rechtmäßig (vgl. zuletzt BayVGh, B.v. 7.8.2020 - 4 CE 20.1442 - BayVBl 2020, 743 Rn. 19 ff.). Der Landesgesetzgeber hat zu dieser Frage keine näheren Vorgaben gemacht und insbesondere nicht das für die Kommunalwahlen neuerdings geltende Divisorverfahren nach Sainte-

Laguë/Schepers (vgl. Art. 35 Abs. 2 GLKrWG) verbindlich vorgeschrieben. Die kommunalen Gremien haben daher grundsätzlich die Auswahl unter den verschiedenen Berechnungsverfahren, die den aus dem Prinzip der repräsentativen Demokratie und aus dem Gebot der Wahlgleichheit folgenden ungeschriebenen Anforderungen gerecht werden (BayVGh, U.v. 17.3.2004 - 4 BV 03.1159 - VGh n.F. 57, 49/51 = BayVBI 2004, 429 m.w.N.) Zu diesen verfassungsrechtlich zulässigen Verfahren gehört nach ständiger Rechtsprechung auch das Höchstzahlverfahren nach d'Hondt (vgl. VerfGH, E.v. 10.6.1994 - Vf. 11-VII-94 - VerfGH 47, 154/156 = BayVBI 1994, 656; E.v. 26.10.2009 - Vf. 16-VII-08 - VerfGH 62, 198/202 ff. = BayVBI 2010, 140 m.w.N.; BayVGh, U.v. 17.3.2004, a.a.O.; B.v. 16.7.2009 - 4 ZB 09.26 - BayVBI 2010, 728 Rn. 13; ebenso BVerwG, B.v. 12.9.1977 - VII B 112.77 - DÖV 1978, 415; B.v. 14.10.1993 - 7 B 19.93 - BayVBI 1994, 375 f.).

18

Dass dieses Verfahren, das die größeren Fraktionen und Wählergruppen tendenziell begünstigt, aus mathematischer Sicht kritisiert wird, weil es die verfassungsrechtliche Zielvorgabe der Erfolgswertgleichheit nicht in gleichem Maße erfüllt wie etwa das in neuerer Zeit vielfach verwendete Verfahren Sainte-Laguë/Schepers (vgl. Rauber, NVwZ 2014, 626), ändert an dieser rechtlichen Beurteilung nichts (BayVGh, B.v. 20.3.2017 - 4 ZB 16.1815 - BayVBI 2018, 173 Rn. 12). Der Kommunalgesetzgeber hat, nachdem sich mit keinem der Verfahren eine exakte Spiegelbildlichkeit der Sitzverteilung erreichen lässt, ebenso wie der Verfassungsgeber darauf verzichtet, die örtlichen Volksvertretungen auf die Wahl des jeweils „bestmöglichen“ Verfahrens festzulegen (vgl. BayVGh, U.v. 8.5.2015 - 4 BV 15.201 - VGh n.F. 68, 112 Rn. 30 = BayVBI 2015, 712; VerfGH, E.v. 26.10.2009, a.a.O., 206; VerfGH RhPf, U.v. 23.1.2018 - VGh O 17/17 - NVwZ-RR 2018, 546 Rn. 71 m.w.N.; Lohner/Zieglmeier, BayVBI 2007, 481/487 f.; a. A. Schreiber, BayVBI 1996, 134 ff., 170 ff.). Erst recht besteht danach keine Verpflichtung, den kleinen Gruppen im Gemeinderat durch die Wahl eines sie besonders begünstigenden Auswahlverfahrens die Entsendung von Vertretern in die Ausschüsse zu ermöglichen (BayVGh, U.v. 20.3.2017, a.a.O., m.w.N.; vgl. auch VerfGH, E.v. 30.4.1976 - Vf. 12-IV-75 u.a. - BayVBI 1976, 431; BVerwG, B.v. 7.12.1992 - 7 B 49.92 - NVwZ-RR 1993, 209).

19

Die kommunalen Vertretungskörperschaften sind daher frei, eines der zulässigen Berechnungsverfahren für die Ausschussbesetzung zu wählen. Die Beweggründe der Gemeinde- oder Stadtratsmitglieder sind grundsätzlich unerheblich. Maßgebend für die Wahl eines bestimmten Verfahrens können je nach Konstellation im Gremium grundsätzliche Erwägungen sein, wie etwa der Wunsch, die Mehrheit im Gemeinde- oder Stadtrat auch in den Ausschüssen, vor allem den beschließenden Ausschüssen abzubilden oder die Beteiligung möglichst vieler Parteien und Wählergruppen auch in den Ausschüssen anzustreben. Als legitim können aber auch eigennützige Gründe anzusehen sein, wie sie etwa angenommen werden können bei der Wahl desjenigen Verfahrens, das der eigenen Partei oder Wählergruppe oder (kommunal-)politisch nahestehenden Parteien oder Wählergruppen eine größere Zahl an Ausschusssitzen einbringt.

20

Die im Gemeinderat vertretenen Parteien und Wählergruppen können insoweit auch von ihren eigenen früheren Präferenzen abweichen. Dass der Stadtrat der Antragsgegnerin zum Ende der letzten Wahlperiode für die Ausschussbesetzung das Verfahren Sainte-Laguë/Schepers angewandt hat, steht der Wahl des d'Hondt'schen Verfahrens für die laufende Wahlperiode daher nicht entgegen. Der neugewählte Stadtrat kann das Verfahren für die laufende Wahlperiode in seiner Geschäftsordnung neu bestimmen. Eine Bindung an die bisherige Praxis besteht nicht (vgl. BayVGh, B.v. 12.10.2010 - 4 ZB 10.1246 - BayVBI 2011, 269 = juris Rn. 10). Im Übrigen weist die Antragsgegnerin darauf hin, dass auch schon von Mai 2008 bis Juli 2018 das d'Hondt'sche Verfahren angewendet worden sei.

21

cc) In der Gesamtbetrachtung erachtet der Senat auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass für die Besetzung der kleineren Ausschüsse (zehn und weniger Sitze) durch den Stadtratsbeschluss der Antragsgegnerin vom 13. Mai 2020 ein anderes Berechnungsverfahren, nämlich das Verfahren Sainte-Laguë/Schepers angewendet wurde, die Anwendung des d'Hondt'schen Verfahrens für die großen Ausschüsse mit 16 Mitgliedern als rechtmäßig. Die Anwendung unterschiedlicher Verfahren für die Besetzung der großen und der kleineren Ausschüsse ist in der vorliegenden Weise nicht zu beanstanden.

22

(1) Zutreffend weist das Verwaltungsgericht in seinem Beschluss darauf hin, dass die Anwendung unterschiedlicher Berechnungsverfahren für die Vergabe der Sitze in den einzelnen Ausschüssen in der Literatur umstritten ist.

23

Die überwiegende Auffassung im Schrifttum hält eine Differenzierung für unzulässig, da hierbei die Gefahr bestehe, dass unsachliche Entscheidungskriterien die Besetzung der Ausschüsse beeinflussten, wenn die Frage der Spiegelbildlichkeit nicht für alle Ausschüsse einheitlich beantwortet werde; das Berechnungsverfahren könne damit zu einem „politischen Ausgleichsgeschäft“ werden (Rehmsmeier, KommPr BY 2002, 324; i. E. ebenso Gaß, KommPr BY 2009, 42; M. Wolff in BeckOK Kommunalrecht Bayern, Art. 33 GO Rn. 5a; Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Art. 33 Rn. 10 unter Verweis auf die Urteile des Senats vom 8.5.1968 - Nr. 145 IV 67 - BayVBI 1968, 324 und vom 17.3.2004 - 4 BV 03.1159 - VGH n.F. 57, 49/51 = BayVBI 2004, 429 Rn. 16; vgl. auch Wachsmuth in Praxis der Kommunalverwaltung - Bayern, Art. 33 GO Erl. 3.2). Auch dem Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 30. April 2004 (IB1-1413.1-28) dürfte diese Auffassung zugrunde liegen. Das Staatsministerium weist jedoch zugleich darauf hin, dass eine Abweichung von der Regel aus sachlichen Gründen (z.B. bei einer sog. Überaufrundung) zur Gewährleistung der Spiegelbildlichkeit sogar geboten sein könne.

24

Mit der letztgenannten Einschränkung nähert sich das Ministerium der Gegenauffassung an (Hözl/Hien/Huber, Gemeindeordnung, Art. 33 GO Erl. 1.2.2), wonach der Gemeinderat nicht verpflichtet sei, bei allen Ausschüssen dasselbe Verfahren anzuwenden. Dies werde man jedenfalls dann verneinen müssen, wenn der Gemeinderat zwischen Ausschüssen verschiedener Größe differenziere und dabei unterschiedliche Verfahren anwende. Gerade im Hinblick auf die nach der Rechtsprechung gebotene Korrektur bei einer Überaufrundung könne eine derartige Unterscheidung im Einzelfall geradezu geboten sein.

25

Der Senat folgt wie das Verwaltungsgericht der letztgenannten Auffassung, wonach eine nach Ausschussgröße differenzierende Festlegung des Berechnungsverfahrens für die Sitzverteilung nur dann unzulässig ist, wenn hierfür kein sachlicher Grund vorliegt. Entgegen den Annahmen in der Literatur hat der Senat auch in seinen Urteilen vom 8. Mai 1968 (Nr. 145 IV 67, a.a.O.) und vom 17. März 2004 (4 BV 03.1159, a.a.O.) eine Anwendung unterschiedlicher Berechnungsverfahren nicht generell ausgeschlossen. In der erstgenannten Entscheidung ging es lediglich um die Verteilung des letzten Ausschusssitzes in einem bestimmten Ausschuss, der nach den Regeln des angewandten Verfahrens allein nicht zu besetzen war. In der nachfolgenden Entscheidung wurde allein auf diese Fallkonstellation Bezug genommen.

26

(2) Die Antragsgegnerin hat jedenfalls im Beschwerdeverfahren sachliche Gründe für die Entscheidung des Stadtrats vom 13. Mai 2020 vorgetragen und hinreichend glaubhaft gemacht, dass diese Gründe zumindest vorrangig für die Wahl unterschiedlicher Berechnungsverfahren für große und kleine Ausschüsse maßgeblich waren. Die Stadtratsmehrheit hat sich bei acht Ausschüssen dafür entschieden, dass diese jeweils 16 Ausschusssitze haben sollen. Bereits diese für ein 44-köpfiges Plenum durchaus beträchtliche Ausschussgröße spricht dafür, dass die Mehrheit des Stadtrats, der von den größeren Parteien und Wählergruppen dominiert wird, zumindest auch eine möglichst breite Vertretung der im Stadtrat vertretenen Parteien und Wählergruppen in den Ausschüssen sicherstellen wollte. Da dies in gleichem Umfang bei den kleineren Ausschüssen nach dem d'Hondt'schen Verfahren nicht möglich gewesen wäre, hat sich der Stadtrat der Antragsgegnerin zugleich dafür entschieden, bei diesen Ausschüssen ein Verfahren anzuwenden, das kleinere Parteien und Wählergruppen tendenziell begünstigt. Objektive Gründe, die gegen ein solches differenziertes Vorgehen bei der Wahl der Ausschussgröße und der Besetzungsverfahren sprechen könnten, sind nicht ersichtlich. Dass letztlich nicht alle kleinen Parteien und Wählergruppen in den Ausschüssen vertreten sein können, liegt in der Natur der Sache, da Ausschüsse nur verkleinerte Abbilder des Stadtrats sind.

27

dd) Die von der Stadtratsmehrheit gewählte Kombination einer Anwendung des d'Hondt'schen Verfahrens für die großen Ausschüsse und des Verfahrens Sainte-Laguë/Schepers für kleinere Ausschüsse kann auch nicht als Missbrauch rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten angesehen werden.

28

In der Geschäftsordnung des Gemeinderats getroffene Organisations- oder Verfahrensregelungen sind willkürlich und daher unzulässig, wenn sie sich gegen eine bestimmte politische Gruppierung richten und das alleinige oder vorrangige Ziel verfolgen, deren Tätigkeit zu beeinträchtigen oder sie als unerwünschte politische Kraft auszuschalten (BayVGh, U.v. 16.2.2000 - 4 N 98.1341 - VGh n.F. 53, 64/68 = BayVBI 2000, 467 m.w.N.; B.v. 12.10.2010 - 4 ZB 10.1246 - BayVBI 2011, 269 Rn. 6; ebenso HessVGh, B.v. 4.8.1983 - 2 TG 40/83 - NVwZ 1984, 54; OVG SH, U.v. 15.3.2006 - 2 LB 48/05 - juris Rn. 55 ff.; Heusch, NVwZ 2017, 1325/1329). Ob eine solche vom Zweck der Geschäftsordnungsautonomie nicht mehr gedeckte diskriminierende Gestaltung des ratsinternen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses vorliegt, beurteilt sich nicht allein anhand der offiziellen Erklärungen jener Fraktionen und Wählergruppen, die sich mehrheitlich für die betreffenden Bestimmungen ausgesprochen haben. Von Bedeutung sind darüber hinaus die äußeren Umstände, die dem Erlass der Vorschriften zugrunde liegen, sowie die möglichen Sachgründe, die sich für das gewählte Regelungskonzept anführen lassen. Je stärker von einer bisher überwiegend akzeptierten Handhabung abgewichen wird und je gezielter die gewählte Verfahrensgestaltung auf einen bestimmten (Ausgrenzungs-)Effekt hin zugeschnitten erscheint, desto gewichtiger müssen die sachbezogenen Argumente sein, die das Vorgehen der Ratsmehrheit rechtfertigen (vgl. BayVGh, B.v. 7.8.2020, a.a.O., Rn. 23).

29

Für die im vorliegenden Fall gewählten unterschiedlichen Verfahren zur Berechnung der Ausschusssitze sprechen, wie ausgeführt, nachvollziehbare Gründe des Minderheitenschutzes. Dass dieses Motiv nur vorgeschoben wäre und mit der getroffenen Regelung stattdessen das alleinige oder vorrangige Ziel verfolgt worden wäre, die Tätigkeit der Gruppe der Antragsteller zu beeinträchtigen oder sie als unerwünschte politische Kraft auszuschalten, kann hier nicht angenommen werden.

30

Die Antragsgegnerin weist in der Beschwerdebegründung zu Recht darauf hin, dass insoweit nicht auf Einzeläußerungen rekurriert werden darf, sondern auf die Stadtratsmehrheit, die den Beschluss erwirkt hat, abgestellt werden muss. Das einzige Indiz für eine beabsichtigte Diskriminierung der Antragsteller im Rahmen der Sitzverteilung findet sich in der Begründung des Antrags der Bayreuther Gemeinschaft zur Stadtratssitzung vom 13. Mai 2020, wonach mit der Wahl des d'Hondt'schen Verfahrens ein Zeichen gesetzt werden solle, dass man sich von der Partei der Antragsteller distanzieren. Auch wenn diese Äußerungen nicht allein deswegen, weil der Antrag später zurückgezogen wurde, außer Betracht gelassen werden können, so ergibt sich daraus jedenfalls nichts über die maßgeblichen Beweggründe der Stadtratsmehrheit. Die Antragsgegnerin weist in der Beschwerdebegründung zu Recht darauf hin, dass sich die anderen Parteien und Wählergruppen im Stadtrat der Antragsgegnerin zu ihren Beweggründen für den Beschluss im Stadtrat mit Ausnahme der Fraktion „Junges Bayreuth“ nicht geäußert haben. Dafür, dass sich die anderen Parteien und Wählergruppen die Begründung des später zurückgezogenen Antrags zu eigen gemacht hätten, gibt es keine ausreichenden Anhaltspunkte. Das zumindest vorrangige Motiv für den letztlich erfolgreichen Antrag der Wählergruppe „Junges Bayreuth“, unterschiedliche Berechnungsverfahren für die Ausschussbesetzung anzuwenden, dürfte darin zu sehen sein, dass diese Wählergruppe nur bei Anwendung des Verfahrens Sainte-Laguë/Schepers auch in den kleineren Ausschüssen vertreten ist. Dieser eigennützige Beweggrund ist nicht zu beanstanden.

31

Ähnliches gilt im Übrigen für den ursprünglichen Antrag der Bayreuther Gemeinschaft. Vor allem diese Wählergruppe profitierte von der Anwendung des d'Hondt'schen Verfahrens bei den großen Ausschüssen, weil sie dadurch denjenigen Ausschusssitz zusätzlich erhielt, den bei Anwendung des Verfahrens Sainte-Laguë/Schepers die Antragsteller erhalten hätten. Es ist nicht auszuschließen, dass dies das vorrangige Motiv für den Antrag auf Anwendung des d'Hondt'schen Verfahrens war.

32

Auch das für die unterschiedlichen Berechnungsverfahren gewählte Abgrenzungskriterium einer Ausschussgröße von mindestens elf Mitgliedern ist nicht zu beanstanden. Einer gesonderten Begründung hierfür bedurfte es ebenso wenig wie bei der Entscheidung über die Ausschussgröße.

33

b) Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts erweist sich auch nicht aus anderen Gründen im Ergebnis als richtig.

34

Zwar bestehen gegen die Berücksichtigung der von SPD und DIE LINKE sowie von FDP, DU und FL gebildeten gemeinsamen Fraktionen bei der Ausschussbesetzung erhebliche Bedenken (hierzu aa), jedoch wirken sich etwaige Rechtsverstöße hier wohl nicht - jedenfalls nicht zu Lasten der Antragsteller - aus (hierzu bb).

35

aa) Nach Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO hat der Gemeinderat bei der Zusammensetzung der von ihm gebildeten Ausschüsse dem Stärkeverhältnis der in ihm vertretenen Parteien und Wählergruppen Rechnung zu tragen. Nach Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO können sich Gemeinderatsmitglieder - unter bestimmten Umständen - zur Entsendung gemeinsamer Vertreter in die Ausschüsse zusammenschließen. Das Gesetz verwendet im Zusammenhang mit der Ausschussbesetzung nicht den Begriff Fraktion. Die Unterscheidung zwischen dem, was landläufig als Fraktion bezeichnet wird, und dem, was Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO mit Parteien und Wählergruppen meint, ist rechtlich bedeutsam. In welcher Weise die Parteien und Wählergruppen oder auch einzelne Gemeinderatsmitglieder zusammenarbeiten, obliegt ihrer freien Entscheidung. Jedoch stellt Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO nicht auf freiwillige Fraktionszusammenschlüsse, sondern auf das Stärkeverhältnis der im Gemeinderat vertretenen Parteien und Wählergruppen ab, wie es sich aus dem Votum der Bürger in der Gemeinderatswahl ergibt. Hieran ist der Gemeinderat bei der Verteilung der Ausschusssitze grundsätzlich gebunden. Fraktionszusammenschlüsse und Fraktionswechsel sind nur unter bestimmten Voraussetzungen bei der Ausschussbesetzung zu berücksichtigen.

36

Nach Art. 33 Abs. 3 Satz 1 GO sind während der Wahlzeit im Gemeinderat eintretende Änderungen des Stärkeverhältnisses der Parteien und Wählergruppen - im Hinblick auf die Ausschussbesetzung - auszugleichen. Das bedeutet jedoch nicht, dass Parteien und Wählergruppen oder einzelne Gemeinderatsmitglieder sich beliebig zusammenfinden können, um als Fraktion für die Ausschussbesetzung nach ihrem Stärkeverhältnis im Gemeinderat berücksichtigt zu werden. Nach ständiger Rechtsprechung des Senats liegt eine für die Ausschussbesetzung beachtliche Änderung des Stärkeverhältnisses der Parteien und Wählergruppen, wie sie aus der Wahl hervorgegangen sind, nur vor, wenn der Eintritt oder Übertritt eines Ratsmitglieds in eine aus den Mitgliedern einer anderen Partei oder Wählergruppe gebildete Fraktion eine Abkehr von bisherigen Positionen und Wählerschaften darstellt. Mit einer Abkehr von den bisherigen Positionen und Wählerschaften muss zugleich eine Hinwendung zu der neuen Gruppierung verbunden sein. Denn nur dann wird deren Mitgliederzahl vergrößert und das Stärkeverhältnis verändert (vgl. BayVGh, B.v. 28.9.2009 - 4 ZB 09.858 - BayVBI 2010, 248; U.v. 1.3.2000 - 4 B 99.1172 - juris Rn. 14; U.v. 15.7.1992 - 4 B 91.3106 - BayVBI 1993, 81; grundlegend bereits BayVGh, U.v. 2.8.1962 - Nr. 105 IV 61 - VGh n.F. 15, 82/93 f.; vgl. auch OVG RhPf, B.v. 14.7.1982 - 7 B 29/82 - NVwZ 1983, 488; BVerwG, U.v. 27.3.1992 - 7 C 20.91 - BVerwGE 90, 104 Rn. 10; vgl. auch Bick, Die Ratsfraktion, 1989, S. 83 ff., 96). Diese für den Fraktionswechsel einzelner Ratsmitglieder entwickelten Grundsätze gelten - mit Ausnahme von zulässigen Ausschussgemeinschaften - in gleicher Weise auch für den Zusammenschluss von Parteien oder Wählergruppen während oder zu Beginn einer neuen Wahlperiode (vgl. BayVGh, U.v. 8.1.1986 - 4 B 85 A.2700 - BayVBI 1986, 466; ebenso Raithel, BayGT 2020, 325). Die Möglichkeit, dass sich abweichend von dem Stärkeverhältnis der Parteien und Wählergruppen, die zur Wahl standen, aufgrund von Vereinbarungen Fraktionen partei- und wählergruppenübergreifend bereits zu Beginn der Wahlperiode neu bilden könnten, wird von der Vorschrift des Art. 33 Abs. 3 Satz 1 GO ebenfalls erfasst, die auf sämtliche Änderungen „während der Wahlzeit“ abstellt.

37

Erfolgt der Zusammenschluss mehrerer Gruppierungen, die auf unterschiedlichen Listen gewählt worden sind, sogleich bei Beginn einer neuen Wahlperiode, so ist das Vorliegen der oben genannten

Voraussetzungen, die eine Anerkennung als einheitliche Fraktion bei der Ausschussbesetzung ermöglichen würde, höchst fraglich. Dass Parteien und Wählergruppen, die soeben noch im Wahlkampf miteinander konkurriert haben, sich kurz nach der Wahl von ihren bisherigen Positionen und Wählerschaften abwenden und ein solches Maß an Übereinstimmung entdecken, dass sie im Gemeinderat in einer gemeinsamen Fraktion dauerhaft zusammenarbeiten wollen, dürfte praktisch ausgeschlossen sein. Insoweit steht hier sowohl der Zusammenschluss der Parteien SPD und DIE LINKE als auch der Zusammenschluss der FDP mit der DU und der FL zu einer für die Ausschussbesetzung maßgeblichen Fraktion infrage.

38

bb) Auch wenn man von der Unbeachtlichkeit dieser nachträglichen Zusammenschlüsse ausgeht, wirkt sich dies im Ergebnis aber unter den gegebenen Umständen nicht aus. Lässt man die beiden genannten Fraktionsbildungen (SPD/DIE LINKE; FDP/DU/FL) bei der Ausschussbesetzung außer Betracht, würde sich an der Besetzung der großen Ausschüsse nichts ändern.

39

Die Zahl der Ausschussmitglieder bliebe bei Anwendung des d'Hondt'schen Verfahrens bei CSU (4), SPD, GRÜNE, BG (je 3) und JB (1) zunächst bis zum 14. Ausschusssitz gleich. Für den 15. und 16. Ausschusssitz entstünde allerdings eine Pattsituation zwischen CSU, SPD, GRÜNE, FDP, DU und der AfD. Für sie alle ergäbe sich hinsichtlich der Vergabe der letzten beiden Ausschusssitze der Teiler 2. Wäre in der Geschäftsordnung der Antragsgegnerin vorgesehen, dass in solchen Fällen entsprechend Art. 33 Abs. 1 Satz 3 GO ein Losentscheid durchgeführt würde, so wäre die Bildung einer Ausschussgemeinschaft von FDP, DU und FL nach Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO zulässig (vgl. BayVGh, B.v. 7.9.1994 - 4 CE 93.1567 - BayVBI 1995, 117 = juris Rn. 18). In der dem Oberbürgermeister zur Ausschussbesetzung gemeldeten (unzulässigen) gemeinsamen Fraktion dieser drei Gruppierungen könnte dann - gleichsam als Minus - eine Ausschussgemeinschaft gesehen werden.

40

Allerdings hat die Antragsgegnerin in § 5 Abs. 2 Satz 4 ihrer Geschäftsordnung geregelt, dass immer dann, wenn mehrere Parteien oder Wählergruppen bei Anwendung des Berechnungsverfahrens Anspruch auf einen Ausschusssitz haben, die Zahl der bei der Wahl auf diese Parteien oder Wählergruppen abgegebenen Stimmen entscheidet. Diese in Art. 33 Abs. 1 Satz 3 GO alternativ zum Losentscheid vorgesehene Möglichkeit zur Auflösung der Pattsituation kann hier aber nicht uneingeschränkt zur Anwendung kommen. Denn die stimmenstärksten Parteien und Wählergruppen (CSU, GRÜNE und SPD) können wegen des Verbots der Überaufrundung keinen weiteren Ausschusssitz erhalten.

41

Eine Überaufrundung liegt vor, wenn eine Partei oder Wählergruppe eine Zahl von Sitzen im Ausschuss erhalten würde, die die aufgerundete Zahl aus der mathematischen Proportionalberechnung (Anzahl der Stadträte der jeweiligen Partei oder Wählergruppe multipliziert mit der Anzahl der zu vergebenen Ausschusssitze geteilt durch die Anzahl aller Stadtratsitze) übersteigen würde. Die mathematische Proportionalberechnung ergibt hier bei der CSU 3,6, bei SPD und GRÜNE jeweils 2,9, so dass ihre maximale Zahl von Ausschusssitzen (bei CSU 4, bei SPD und GRÜNE je 3) mit der Vergabe der ersten 14 Ausschusssitze bereits ausgeschöpft ist. Das Verbot der Überaufrundung gilt für beide der in Art. 33 Abs. 1 Satz 3 GO vorgesehenen Pattaufhebungsregeln (vgl. BayVGh, U.v. 8.5.2015 - 4 BV 15.201 - BayVBI 2015, 712 Rn. 31).

42

Es liegt nahe, in solchen Fällen die Pattsituation dahingehend aufzulösen, dass (nur) jene Parteien oder Wählergruppen, bei denen es zu einer Überaufrundung käme, bei der Vergabe der restlichen Ausschusssitze außer Betracht bleiben. Danach kämen hier bei der Sitzverteilung als nächstgrößere Gruppen die FDP und die DU zum Zuge, während die Gruppe der Antragsteller aufgrund ihrer geringeren Zahl von Wählerstimmen weiterhin von der Sitzverteilung ausgeschlossen wäre. Hielte man eine solche Lösung für unzulässig und bliebe daher der FDP und der DU ein eigener regulärer Ausschusssitz verwehrt, so hätten diese beiden Gruppen jedenfalls das Recht zur Bildung einer Ausschussgemeinschaft, auch unter weiterer Beteiligung der FL. Die Anwendung des d'Hondt'schen Verfahrens ohne Berücksichtigung der zwischen SPD und DIE LINKE gebildeten Fraktion und mit Berücksichtigung einer von FDP/DU/FL gebildeten Ausschussgemeinschaft ergäbe dann dieselbe Sitzverteilung in den großen Ausschüssen wie

bisher. Bei keinem der beiden Lösungswege fiel demnach ein Ausschusssitz an die Gruppe der AfD, so dass den Antragstellern kein Anordnungsanspruch zusteht.

43

2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 159 Satz 2 VwGO. Da die anwaltlich nicht vertretenen Beigeladenen keinen Antrag gestellt und sich damit keinem Kostenrisiko ausgesetzt haben, entspricht es der Billigkeit, dass sie ihre etwaigen außergerichtlichen Kosten selbst tragen (vgl. § 154 Abs. 3, § 162 Abs. 3 VwGO).

44

3. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 2 GKG i.V.m. Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

45

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).