

Titel:

Kommunalverfassungsstreit, Besetzung von Ausschüssen eines Stadtrates

Normenketten:

VwGO § 123 Abs. 1

GO Art. 33

Schlagworte:

Kommunalverfassungsstreit, Besetzung von Ausschüssen eines Stadtrates

Fundstelle:

BeckRS 2020, 52010

Tenor

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Der Antragsteller hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Der Streitwert wird auf 10.000,- EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Antragsteller wendet sich im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gegen die Besetzung der Ausschüsse des Stadtrates der Antragsgegnerin.

2

Der Antragsteller ist als alleiniger Vertreter der Partei Alternative für Deutschland (im Folgenden: AfD) Mitglied des Stadtrates der Antragsgegnerin.

3

Im Rahmen der konstituierenden Sitzung des (neuen) Stadtrates der Antragsgegnerin am 8. Mai 2020 wurden unter dem Tagesordnungspunkt 7 die Zahl, Art und Stärke der Stadtratsausschüsse festgelegt. Mit einstimmigem Beschluss aller anwesenden 24 Mitglieder des Stadtrats wurde beschlossen, dass in der Amtsperiode 2020/2026 folgende Ausschüsse mit folgender Besetzung zu bilden seien: „Hauptausschuss, Bauausschuss und Werkausschuss werden mit dem Ersten Bürgermeister als Vorsitzenden sowie acht Stadtratsmitgliedern besetzt. Der Ferienausschuss wird mit dem Ersten Bürgermeister als Vorsitzenden und sechs Stadtratsmitgliedern besetzt. Der Rechnungsprüfungsausschuss besteht aus sieben Mitgliedern, aus denen der Vorsitzende (Herr Stadtrat H.) und sein Stellvertreter (Herr Stadtrat R.) vom Stadtrat bestellt wird.“. Unter Tagesordnungspunkt 8 wurde sodann einstimmig der Erlass einer Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts beschlossen, welche in § 2 nähere Ausführungen zu den beratenden und beschließenden Ausschüssen enthält. Des Weiteren wurde unter Tagesordnungspunkt 9 erneut einstimmig der Erlass einer Geschäftsordnung für den Stadtrat der Amtsperiode 2020/2026 beschlossen. Diese enthält in den §§ 7 bis 10 nähere Ausführungen zu den Ausschüssen. Dabei wird in § 7 Abs. 1 zur Besetzung der Ausschüsse u.a. Folgendes ausgeführt: „In den Ausschüssen sind die den Stadtrat bildenden Fraktionen/Ausschussgemeinschaften gemäß ihren Vorschlägen nach dem Verhältnis ihrer Stärke vertreten. Die Verteilung der Sitze erfolgte nach dem Verfahren Sainte-Lague/Schepers. Dabei wird die Zahl der Stadtratssitze jeder Fraktion oder Ausschussgemeinschaft nacheinander so lange durch 1, 3, 5, 7 und so weiter geteilt, bis so viele Teilungszahlen ermittelt sind, wie Ausschusssitze zu vergeben sind. Jeder Fraktion oder Ausschussgemeinschaft wird sodann der Reihe nach so oft ein Sitz zugeteilt, wie sie jeweils die höchste Teilungszahl aufweist. Haben Fraktionen/Ausschussgemeinschaften den gleichen Anspruch auf einen Ausschusssitz, so entscheidet die größere Zahl der bei der Stadtratswahl auf die Wahlvorschläge der betroffenen Partei, Wählergruppe oder Ausschussgemeinschaft abgegebenen Stimmen.“.

4

Unter Tagesordnungspunkt 10 wurden schließlich die Mitglieder und deren Stellvertreter für die vorberatenden und beschließenden Ausschüsse des Stadtrats bestellt. Der Antragsteller wurde weder als Mitglied noch als Vertreter für einen der Ausschüsse bestellt.

5

Daraufhin wies der Antragsteller den Ersten Bürgermeister der Antragsgegnerin mit E-Mail vom 29. Mai 2020 unter Verweis auf ein angefügtes Schreiben auf ein mögliches Defizit bei der Vergabe der Sitze in den Ausschüssen als Ganzes bei der konstituierenden Sitzung hin und bat diesen um kurzfristige Stellungnahme. In dem angefügten Schreiben vom 29. Mai 2020 führt der Antragsteller u.a. aus, dass nach dem Wüppesahl-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (2 BvE 1/88) offenbar der Anspruch bestehe, dass - genügend bestehende Ausschussplätze vorausgesetzt - ein jeder Mandatsträger seinen vom Volk erhaltenen Auftrag im Plenum und in den Ausschüssen nachkommen könne. Inhaltsidentische Argumente würden auch auf der kommunalen Ebene zutreffen. Der hieraus abgeleitete Anspruch eines Mandatsträgers, sein Mandat gleichberechtigt zu anderen Mandatsträgern auszuüben, spiegle sich jedoch weder in den vom Stadtrat besetzten Ausschüssen noch in der Summe der Ausschüsse wieder. Als fraktionsloser Vertreter der AfD könnte er hierdurch in der konstituierenden Sitzung z.B. bei der Vergabe der Plätze in den Ausschüssen von den ihm zustehenden Rechten abgeschnitten worden sein. Denn um das Plenum des Stadtrats in den Ausschüssen als Ganzes widerzuspiegeln, kämen rein rechnerisch auf jeden Stadtrat 1,54 Sitze in den Ausschüssen als Ganzen zu. Da er jedoch Null der zur Verfügung stehenden Ausschusssitze erhalten habe, spiegle sich das Plenum des Stadtrats, wie es vom Volk gewählt worden sei, nicht mehr in der Summe der Ausschüsse wider. Er bitte diesen Mangel kurzfristig zu prüfen und ihm mitzuteilen, wie dieses Defizit behoben werden könne. Eine Reaktion der Antragsgegnerin erfolgte nicht.

6

Daraufhin hat der Antragsteller am 3. Juni 2020 Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz gestellt.

7

Zur Begründung wird vorgetragen, der Antragsteller habe das Recht darauf, mindestens einem Ausschuss des Stadtrats anzugehören. Die Ansprüche fraktionsloser Mandatsträger habe das Bundesverfassungsgericht im Wüppesahl-Urteil (2 BvE 1/88) klar definiert. Der Antragsteller sei über „das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten“ vor der Stadtratssitzung falsch informiert worden. Ihm sei zu verstehen gegeben worden, dass er wegen des Prinzips der „Spiegelbildlichkeit“ keinen Anspruch auf Berücksichtigung in einem der Ausschüsse habe. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts repräsentiere die Gemeindevertretung, auch wenn sie kein Parlament, sondern ein Organ der Selbstverwaltungskörperschaft sei, die Gemeindebürger. Gemessen an diesem Maßstab und aus Art. 33 Abs. 1 GO stehe dem Antragsteller mindestens ein Platz in einem der Ausschüsse zu. Die Repräsentation vollziehe sich nicht nur im Plenum, sondern auch in den Ausschüssen. Daraus folge, dass grundsätzlich jeder Ratsausschuss ein verkleinertes Bild des Gemeinderates sei und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Rates widerspiegeln müsse. Diese dürften nicht unabhängig von dem Stärkeverhältnis der Fraktionen und Gruppen besetzt werden, über das die Gemeindebürger bei der Wahl der Ratsmitglieder mitentschieden hätten. Vorliegend sei die Spiegelung des Plenums in jedem der Ausschüsse erfolgt, mit der Folge, dass der Antragsteller von jeder Mitarbeit in den Ausschüssen ausgeschlossen worden sei. Die zusätzliche Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, das Prinzip der Beteiligung aller Mandatsträger umzusetzen, sei beim Antragsteller bezogen auf die Gesamtheit aller zu vergebenden Sitze in allen Ausschüssen nicht eingehalten worden. Bei der spiegelbildlichen Abbildung des Plenums in den Ausschüssen sei der Antragsteller als fraktionsloser Einzelkandidat nicht berücksichtigt worden. Der Grund dafür liege darin, dass das Plenum hierbei in jedem der Ausschüsse einzeln gespiegelt worden sei, nicht jedoch in allen zu vergebenden Sitzen der Ausschüsse. So habe in der konstituierenden Sitzung keine Berücksichtigung gefunden, dass das Benennungsrecht der Fraktionen seine Grenze finde, wenn hierdurch ein fraktionsloser Stadtrat von allen seinen Rechten ausgeschlossen werde. Auf die Frage, welche Vertreter die Fraktionen für die Ausschüsse benennen würden, sei ausschließlich deren vorbereitetes Personale tableau durch die Versammlungsleitung abgefragt worden. Fraktionslose Mandatsträger seien weder abgefragt worden noch hätten sie das Wort erhalten. Bei 37 Ausschusssitzen und 24 Stadträten müssten einem jeden Stadtrat rein rechnerisch jeweils 1,54 Ausschussplätze, Plätze als erster Stellvertreter sowie Plätze als zweiter Stellvertreter zugestanden werden. Rein rechnerisch würde dies inklusive Stellvertreterposten insgesamt 4,62 Plätze in den Ausschüssen ergeben. Der Antragsteller

habe als fraktionsloser Mandatsträger jedoch keinen einzigen Platz erhalten. Die Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts seien auf die kommunale Ebene übertragbar. Das Verhältnis der einzelnen Ratsmitglieder zum Gemeinderat würde dem der Abgeordneten des Bundestags zum Parlament entsprechen. Ebenso wie diese das Recht hätten, unter Wahrung der Funktionsfähigkeit des Bundestages in einem von dessen Ausschüssen mitzuarbeiten, habe auch ein fraktionsloses Ratsmitglied bei einer annähernden Entsprechung der Zahl der Ausschusssitze zur Zahl der Ratsmitglieder einen Anspruch auf Mitwirkung. Die im Plenum abgebildete Wahl des Souveräns müsse sich in den Ausschüssen widerspiegeln. Dies gelte nicht nur für jeden Ausschuss isoliert betrachtet, sondern eben auch für die Summe aller in den Ausschüssen zu vergebenden Plätze. Vorliegend übersteige die Anzahl der insgesamt zu vergebenden Ausschussplätze die der Ratsmitglieder beträchtlich. Unter diesen Umständen sei es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zu rechtfertigen, den Antragsteller vollständig von der Ausschussarbeit auszuschließen. Zudem komme erschwerend hinzu, dass es sich bei den Ausschüssen um beschließende Ausschüsse handle. Dabei sei den beschließenden Ausschüssen eine derart große Anzahl von Kompetenzen übertragen, dass das Plenum weitgehend ausgehöhlt werde. Der Antragsteller sei damit in seinen Mitwirkungsrechten doppelt ausgesperrt. Er sei erstens formell und materiell ausgesperrt, weil er keinen Zugang zu den Ausschüssen habe und er sei zweitens materiell ausgesperrt, weil ein großer Teil der Themen, die im Plenum des Stadtrats behandelt werden könnten, diesem entzogen worden seien. Damit sei es dem Antragsteller versperrt, sich zu zahlreichen Angelegenheiten einzubringen. Der Pflicht der Antragsgegnerin, dem Antragsteller einen Ausschussplatz zur Verfügung zu stellen, werde nicht dadurch Genüge getan, diesem einen ggf. zusätzlich geschaffenen Platz in einem Ausschuss zu geben, der die geringsten Kompetenzen habe, am seltensten tage und für den der Antragsteller über keinerlei Kompetenzen verfüge. Schon aus dem Gebot der Spiegelbildlichkeit bestehe rein mathematisch ein Anspruch auf Aufnahme in einen beschließenden Ausschuss, da die drei beschließenden Ausschüsse 24 Mitglieder umfassen würden. Da der Antragsteller familiär an die Schulferien gebunden sei, käme eine Mitgliedschaft im Ferienausschuss einem Verbot in Urlaub zu fahren gleich. Daher käme lediglich ein Sitz in einem der verbleibenden Ausschüsse in Betracht. Da der Sachverständ des Antragstellers als Dipl.-Ing. (Univ.) im Maschinenwesen und als M.A. in Philosophie und als langjähriger Patentreferent in diesen Tätigkeitsbereichen liege, käme ein Ausschussplatz in folgender Reihenfolge in Betracht: Werkausschuss, Hauptausschuss, Bauausschuss. Da der Werkausschuss im Gegensatz zu Haupt- und Bauausschuss äußerst selten tage, komme dieser nur in Betracht, wenn man den Antragsteller auf einen Sitz abschieben wolle, auf dem er schon rein zeitlich betrachtet den geringstmöglichen Einfluss ausüben könne. Das Begehr des Antragstellers sei auch nicht durch gleichberechtigte Interessen anderer Stadtratsmitglieder natürlich begrenzt, da die 37 Hauptsitze nur eine kleine Gruppe von Stadträten unter sich aufteile. Die einstweilige Anordnung sei auch zur Regelung eines vorläufigen Zustands nötig, um wesentliche Nachteile für den Antragsteller abzuwenden. Dem Antragsteller sei es nicht zuzumuten, auf das rechtskräftige Ende eines Hauptsacheverfahrens zu warten. Denn während der Prozessdauer, die über Instanzen und damit über Jahre gehen könne, wäre er von seinen Mitwirkungsrechten ausgeschlossen. Bei Erlangung eines letztinstanzlichen Urteils wäre u.U. der Großteil der Wahlperiode vorbei.

8

Der Antragsteller beantragt, einstweilen anzuordnen,

1. dass die Antragsgegnerin dem Antragsteller unter angemessener Berücksichtigung seiner Interessen und sachlichen Qualifikation als Dipl.-Ing. Maschinenbau und langjährigem Patentreferenten mindestens einen Sitz in mindestens einem der Ausschüsse des Stadtrats von B., insbesondere in einem der drei beschließenden Ausschüsse Hauptausschuss, Bauausschuss, Werkausschuss, zuweist.
2. Hilfsweise durch Auslegung des Antrags dem Begehr des Antragstellers Rechnung zu tragen.

9

Die Antragsgegnerin beantragt,

Der Antrag auf Erteilung einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

10

Die Antragsgegnerin trägt vor, der Antragsteller habe als fraktionsloser Vertreter der AfD im Stadtrat keinen Anspruch auf Zuteilung eines Ausschusssitzes. Nach dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (U.v.

3.4.1990 - 4 B 90.182) könnte sich ein kommunaler Mandatsträger nicht auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts über die Rechte eines fraktionslosen Abgeordneten des Deutschen Bundestags stützen. Des Weiteren habe sich der Stadtrat der Antragsgegnerin - auch mit Stimme des Antragstellers - mit dem Verfahren nach St. Laguë/Schepers für ein zulässiges, den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Prinzips der repräsentativen Demokratie und des Gebots der Wahlgleichheit gerecht werdendes Berechnungsverfahren entschieden. Es sei nicht zutreffend, dass die Ausschusssitze vorab durch Absprachen aufgeteilt worden seien. Der Stadtrat habe geschäftsordnungskonform die Ausschussbesetzung gemäß den Vorschlägen der Fraktionen beschlossen. Auch der Vorwurf, die Antragsgegnerin habe den beschließenden Ausschüssen eine derart große Anzahl an Kompetenzen übertragen, dass das Stadtratsplenum weitgehend ausgehöhlt sei, entbehre jeglicher Grundlage. Vielmehr halte sich die Aufgabenzuweisung volumnäßig an die Vorgaben des Art. 32 Abs. 2 GO. Das Bundesverwaltungsgericht habe mit Urteil vom 7. Dezember 1992 (7 B 49/92) entschieden, dass aus dem Prinzip der demokratischen Repräsentation und der Einbeziehung der Stadtratsausschüsse in dieses Prinzip folge, dass die Ausschusssitze nicht unabhängig von dem Stärkeverhältnis der Fraktionen vergeben werden könnten, über das die Gemeindebürger bei der Wahl der Stadtratsmitglieder entschieden hätten. Nach den Berechnungsverfahren St. Laguë/Schepers und Hare-Niemeyer würde die AfD erst ab einer Ausschusssstärke von 13 Mitgliedern zuzüglich Erster Bürgermeister einen Ausschusssitz erringen, nach dem Verfahren d'Hondt erst ab 14 Ausschusmitgliedern zuzüglich Erster Bürgermeister. Eine derartige Ausschusssstärke mit mehr als der Hälfte aller Stadtratsmitglieder würde jedoch dem Sinn und Zweck der Ausschussbildung zuwiderlaufen.

Mit Schriftsatz vom 18. Juni 2020 erwiderte der Bevollmächtigte des Antragstellers, es treffe zwar zu, dass der vom Antragsteller geltend gemachte Anspruch nicht auf Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 GG gestützt werden könne. Der Anspruch des Antragstellers ergebe sich jedoch aus dem Demokratieprinzip und dem daraus abgeleiteten Grundsatz des Minderheitenschutzes. Dieser Grundsatz fordere die Gewährung der Möglichkeit für fraktionslose Mitglieder eines kommunalen Selbstverwaltungsorgans ihre Vorstellungen effektiv in die Ausschussarbeit einzubringen und zu vertreten sowie Bedenken und Kritik an den Vorstellungen der Ausschussmehrheit zu äußern. Davon umfasst sei auch das Stimmrecht in einem Ausschuss. Die Vorenthaltung des Stimmrechts sei eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der Chancengleichheit aller Mitglieder eines kommunalen Vertretungsorgans. Die durch die Teilnahme eines mit Stimmrecht ausgestatteten, fraktionslosen Abgeordneten bewirkte, nur geringfügige Veränderung der Mehrheitsverhältnisse sei jedenfalls in nur einem Ausschuss tragbar und im Ergebnis hinnehmbar, insbesondere, weil die Ausschüsse auf der kommunalen Ebene eher mit alltäglichen administrativen Aufgaben befasst seien, die sich tendenziell dem parlamentarischen Abstimmungsverhalten nach Mehrheits- und Oppositionsmuster entziehen würden.

11

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte ergänzend Bezug genommen.

II.

12

Der Antrag hat keinen Erfolg.

13

Zunächst bestehen bereits gewisse Bedenken an der Zulässigkeit des Antrags. Denn auf Grund der Akzessorietät zwischen vorläufigem Rechtsschutz und Hauptsacheverfahren ist auch im Verfahren nach § 123 VwGO Zulässigkeitsvoraussetzung, dass der Antragsteller entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO antragsbefugt ist (vgl. Adelheit/Puttler in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 123 Rn. 69). Es muss daher nach dem Vorbringen des Antragstellers zumindest möglich erscheinen, dass dieser in eigenen Rechten verletzt ist oder ihm eine solche Verletzung droht, mithin ein subjektives Recht des Antragstellers in Rede steht, dass infolge des Handelns oder Unterlassens des Antragsgegners möglicherweise verletzt wird (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 123 Rn. 41a). Dabei ist vorliegend zu beachten, dass es sich um einen Kommunalverfassungsstreit handelt. Aus dem sich aus § 42 Abs. 2 VwGO ergebenden Grundgedanken eines subjektiv-rechtlich geprägten Rechtsschutzes (Geltendmachung einer subjektiven Rechtsverletzung) folgt, dass grundsätzlich auch im Kommunalverfassungsstreit nur die Verletzung subjektiver Rechte geltend gemacht werden kann (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 42, Rn. 172, Stichwort Kommunalverfassungsstreit). Soweit der Antragsteller vorliegend geltend macht, die in der

konstituierenden Sitzung vorgenommenen Besetzung der Ausschüsse des Stadtrats der Antragsgegnerin verstoße gegen das „Prinzip der Spiegelbildlichkeit“, macht er eine Verletzung von Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO geltend. Danach hat der Gemeinderat bei der Zusammensetzung der Ausschüsse dem Stärkeverhältnis der in ihm vertretenen Parten und Wählergruppen Rechnung zu tragen. Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO ist jedoch eine Rechtsvorschrift, die den Gemeinderatsmitgliedern und den Gemeindebürgern keine Rechte einräumt. Denn nach Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO ist den Fraktionen und Gruppen des Gemeinderats das Recht eingeräumt, in den Ausschüssen entsprechend ihrer Stärke vertreten zu sein. Diese haben Anspruch auf dem Gesetz entsprechende Ausschüsse. Den einzelnen Gemeinderatsmitgliedern stehen demgegenüber keine Rechte aus Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO zu. Diese haben weder ein Recht auf verhältnismäßige Vertretung ihrer Fraktion oder Gruppe in den Ausschüssen noch darauf, in die Ausschüsse zu kommen (vgl. BayVGH, B.v. 3.12.1997 - 4 N 96.1903 - juris Rn. 37).

14

Jedenfalls ist der Antrag sowohl hinsichtlich des Haupt- als auch hinsichtlich des Hilfsantrags unbegründet, da der Antragsteller keinen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht hat.

15

Nach § 123 Abs. 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte, oder auch zur Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, nötig erscheint, um wesentliche Nachteile für den Antragsteller abzuwenden. Nach § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 Zivilprozessordnung - ZPO - sind dabei sowohl ein Anordnungsanspruch, d. h. der materielle Anspruch, für den der Antragsteller vorläufigen Rechtsschutz sucht, als auch ein Anordnungsgrund, der insbesondere durch die Eilbedürftigkeit einer vorläufigen Regelung begründet wird, nach § 920 Abs. 2 i.V.m. § 294 Abs. 1 ZPO glaubhaft zu machen.

16

Der Antragsteller hat einen Anspruch auf Zuweisung eines Sitzes in einem der Ausschüsse des Stadtrats der Antragsgegnerin nicht glaubhaft gemacht.

17

Die erfolgte Besetzung der Ausschüsse ist rechtlich nicht zu beanstanden. Dem Antragsteller steht unter Berücksichtigung der vom Plenum beschlossenen jeweiligen Ausschussgröße sowie des gewählten Verteilungsverfahrens kein Sitz in einem der Ausschüsse zu.

18

Nach Art. 33 Abs. 1 Satz 1 GO regelt der Gemeinderat die Zusammensetzung der Ausschüsse in der Geschäftsordnung; die Mitglieder werden vom Gemeinderat für die Dauer der Wahlzeit aus seiner Mitte bestellt. Nach Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO hat der Gemeinderat hierbei dem Stärkeverhältnis der in ihm vertretenen Parteien und Wählergruppen Rechnung zu tragen.

19

Diese gemäß Art. 33 Abs. 1 Satz 1 GO in der Geschäftsordnung niedergelegenden Entscheidungen - soweit nicht bereits gesetzlich geregelt - über die Bildung von Ausschüssen, deren Größe sowie das bei der Besetzung anzuwendende Verfahren sind Ausfluss der Organisationskompetenz des Stadtrates der Antragsgegnerin. Seine Autonomie bei der Bestimmung der Mitgliederzahl sowie der Wahl des Besetzungsverfahrens ist gesetzlich durch Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO insoweit gebunden, als dem Stärkeverhältnis der im Stadtrat vertretenen Fraktionen und Gruppen Rechnung zu tragen ist. Dabei muss jeder Ausschuss in seiner Zusammensetzung ein verkleinertes Abbild des Gemeinderates darstellen (vgl. BayVGH, U.v. 17.3.2004 - 4 BV 03.1159 - juris Rn. 13). Die Bestimmung der Ausschussgröße - soweit gesetzlich nicht festgelegt - hat sich an dem sachlichen Gesichtspunkt der Gewährleistung effektiver Ausschussarbeit auszurichten. Ausschüsse als fachlich spezialisierte Untergliederungen des Stadtrates dienen - insbesondere durch die Übernahme der Beratung - einer Beschleunigung der im Plenum vergleichsweise umständlicheren Willensbildung. Es liegt auf der Hand, dass die Effektivität und damit der Entlastungseffekt gegenüber der Plenararbeit mit zunehmender Größe des Gremiums abnimmt. Daher garantiert das in Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO verankerte Gebot, dass jeder Ausschuss in seiner Zusammensetzung soweit als möglich ein verkleinertes Abbild des Gemeinderats darstellen muss (Gebot der Spiegelbildlichkeit), nicht jeder kleinsten Fraktion oder Gruppe einen Anspruch auf einen Ausschussitz

(vgl. BayVGH, B.v. 12.9.2006 - 4 ZB 06.535 - juris Rn. 9). Das Gebot der Spiegelbildlichkeit soll als Ausfluss des Prinzips der repräsentativen Demokratie die dem Gemeinderat als Plenum aufgetragene Repräsentation aller Gemeindebürger auf der Ebene seiner fachlichen Untergliederungen sichern. Die Willensbildung in den Ausschüssen - und in gesteigertem Maße die abschließende Entscheidung bei beschließenden Ausschüssen (Art. 32 Abs. 2 Satz 1 GO) - verlangt nach demokratischer Legitimation, die über den Gemeinderat nur vermittelt wird, wenn der Ausschuss mit Blick auf das Plenum hinreichend repräsentativ besetzt ist. Die Repräsentation setzt deshalb voraus, dass jeder Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Plenums ist und dessen Zusammensetzung widerspiegelt würde (vgl. BayVGH, U.v. 17.3.2004 - 4 BV 03.1159 - juris Rn. 23). Begrenzt wird die Organisationsautonomie neben dem Willkür- und dem Übermaßverbot durch das Spiegelbildlichkeitsgebot nur insoweit, als die Mitgliederzahl eines Ausschusses nicht so gering bemessen werden darf, dass ansehnlich große Fraktionen und Gruppen von einer Vertretung im Ausschuss ausgeschlossen werden, so dass der Ausschuss kein Spiegelbild der Zusammensetzung des Gemeinderates mehr darstellen würde (vgl. BayVGH, B.v. 12.9.2006 - 4 ZB 06.535 - juris Rn. 9; U.v. 17.3.2004 - 4 BV 03.1159 - juris Rn. 15).

20

Ausgehend von diesen Grundsätzen ist die durch einstimmigen Beschluss des Plenums festgelegte Besetzung von Haupt-, Bau- und Werkausschuss mit jeweils acht Stadtratsmitgliedern sowie dem Ersten Bürgermeister als Vorsitzenden, des Ferienausschusses mit sechs Stadtratsmitgliedern sowie dem Ersten Bürgermeister als Vorsitzenden und des Rechnungsprüfungsausschusses mit sieben Mitgliedern nicht zu beanstanden. Insbesondere widerspricht die Mitgliederzahl in diesen Gremien nicht dem Prinzip der Spiegelbildlichkeit i.S.v. Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO. Eine rechtlich unzulässige Überrepräsentation einer Fraktion in diesen Gremien besteht vorliegend bei einer Gremiumsgröße von acht bzw. sechs Mitgliedern (ohne den Oberbürgermeister) auch mit Blick auf die Größe des Plenums (24 + 1) nicht, zumal alle größeren Fraktionen und Gruppen in den Ausschüssen vertreten sind. Die Sitzzahl hält sich im Rahmen des dem Stadtrat der Beklagten zustehenden Organisationsermessens.

21

Die Antragsgegnerin hat zudem dem Gebot der Spiegelbildlichkeit auch mit der Wahl des Verfahrens Sainte-Laguë/Schepers zur Verteilung der Sitze Rechnung getragen. Insbesondere war die Antragsgegnerin nicht gehalten, für die Verteilung der Ausschusssitze ein anderes Verfahren einzusetzen, um den auf den Antragsteller bzw. die AfD entfallenden Wählerstimmen Erfolg zu verschaffen. Denn nachdem der Landesgesetzgeber den kommunalen Gremien kein bestimmtes Verfahren vorgeschrieben hat, haben diese grundsätzlich die Wahlmöglichkeit unter verschiedenen, den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Prinzips der repräsentativen Demokratie und des Gebots der Wahlgleichheit gerecht werdenden Berechnungsverfahren. Entscheidet sich der Stadtrat jedoch für ein Verfahren, ist dieses konsequent bis zur Verteilung aller Sitze anzuwenden. Die Reihenfolge der Zugriffe auf die Ausschusssitze für die einzelnen Fraktionen bei dem Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers wird über Höchstzahlen oder Rangmaßzahlen ermittelt. Kein Wahlsystem kann die Spiegelbildlichkeit bei der Ausschusssbesetzung in letzter Konsequenz herstellen. Bei jedem Berechnungsverfahren werden Fraktionen zwangsläufig teils über-, teils unterrepräsentiert (vgl. BVerwG, U.v. 10.12.2003 - 8 C 18/03 - juris Rn. 21; B.v. 16.7.1996 - 8 PKH 10/96 - juris Rn. 3 m.w.N.; BayVGH, U.v. 17.3.2004 - 4 BV 03.1159 - juris Rn. 16 ff.). Die Organisationshöhe des Stadtrates findet nur dort ihre Grenze, wo es zu einer Überauffindung kommt, d.h. zu einem Sprung auf die übernächste statt auf die nächsthöhere ganze Zahl. Eine derart massive Verzerrung der Größenverhältnisse lässt sich vor dem verfassungsrechtlich fundierten Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht rechtfertigen (vgl. BayVGH, U.v. 17.3.2004 - 4 BV 03.1159 - juris Rn. 22; U.v. 8.5.2015 - 4 BV 15.201 - juris Rn. 30).

22

Im Übrigen wäre bei der beschlossenen Größe der Ausschüsse auch weder bei Anwendung des Verteilungsverfahrens nach d'Hondt noch des Verteilungsverfahrens nach Hare/Niemeyer ein Sitz in einem der Ausschüsse auf den Antragsteller entfallen.

23

So ergäbe eine Verteilung der Ausschusssitze nach dem Verfahren d'Hondt, dass auf die AfD auf Grund ihrer höchst möglichen Teilungszahl von 1 kein Sitz entfallen würde:

1	8	6	4	3	2	1
2	4	3	2			
3	2,66	2				
4	2					

24

Demgegenüber ergäbe eine Verteilung der Ausschusssitze nach dem Verfahren Hare/Niemeyer folgende Sitzverteilung:

	Sitze im Stadtrat	Zahl der Sitze im Stadtrat x Ausschusssitze / Gesamtzahl der Stadtratsmitglieder		
		8er-Ausschuss	7er-Ausschuss	6er-Ausschuss
SPD	8	2,66 = 3	2,33 = 2	2 = 2
CSU	6	2 = 2	1,75 = 2	1,5 = 2
Grüne	4	1,33 = 1	1,16 = 1	1 = 1
UWB	3	1 = 1	0,875 = 1	0,75 = 1
FDP	2	0,66 = 1	0,583 = 1	0,5 = 1
AfD	1	0,33 = 0	0,292 = 0	0,25 = 0

25

Des Weiteren kann sich der Antragsteller nicht erfolgreich darauf berufen, dass ihm als fraktionslosem Mitglied des Stadtrats ein Sitz in einem der Ausschüsse zustehen müsse, da es ihm sonst verwehrt sei, sich zu zahlreichen Angelegenheiten einzubringen und seine Mitwirkungsrechte auszuüben.

26

Denn grundsätzlich trägt der Kommunalgesetzgeber auch dem für kleine Gruppen und für Minderheiten notwendigen Meinungsaustausch und Informationsbedürfnis durch die Vorschriften über die Berücksichtigung von Ausschussgemeinschaften bei der Vergabe von Ausschusssitzen (Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO; Art. 27 Abs. 2 Satz 5 LKrO; Art. 26 Abs. 2 Satz 5 BezO) Rechnung. Die Mitglieder der Ausschussgemeinschaften werden, obwohl sie verschiedenen Parteien oder Wählergruppen angehören, bei der Ausschussbesetzung berücksichtigt, sofern sie Einzelgänger sind oder ihre Gruppe sonst keinen Ausschusssitz erhielt. Voraussetzung für eine Berücksichtigung bei der Ausschussbesetzung ist freilich eine ausreichende zahlenmäßige Stärke der Ausschussgemeinschaft (vgl. BayVGH, U.v. 7.10.1992 - 4 B 91.2372 - juris Rn. 18).

27

Soweit der Antragsteller jedoch weder einer Fraktion noch einer Ausschussgemeinschaft angehört, sondern ein nicht fraktionsangehöriges Mitglied des Stadtrats ist, folgt auch aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts über die Minderheitenrechte fraktionsloser Abgeordneter des Deutschen Bundestages (vgl. BVerfG, U.v. 13.6.1989 - 2 BvE 1/88 - juris) kein Anspruch Berücksichtigung bei der Besetzung der Ausschüsse. Denn das Bundesverfassungsgericht hat die prinzipielle Mitwirkungsmöglichkeit für einen einzelnen (fraktionslosen) Abgeordneten in Ausschüssen, denen er nicht angehört, aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleitet. Für die Rechtsstellung des gewählten Kommunalvertreters fehlt aber eine entsprechende Vorschrift. Auch eine analoge Anwendung des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG kommt nicht in Betracht. Zwar gehen auch die Kommunalvertretungen aus Wahlen im Sinn des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG hervor. Sie sind aber Organe einer Selbstverwaltungskörperschaft und kein Parlament. Im Übrigen hat das Bundesverfassungsgericht die aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleiteten Mitwirkungsmöglichkeiten des fraktionslosen Abgeordneten in einem bloßen Rede- und Antragsrecht in den Ausschüssen gesehen; es ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich nicht geboten, dem fraktionslosen Abgeordneten im Ausschuss ein - notwendigerweise überproportional wirkendes - Stimmrecht zu geben (vgl. BayVGH, U.v. 7.10.1992 - 4 B 91.2372 - juris Rn. 19).

28

Schließlich folgt ein Anspruch des Antragstellers auf Zuweisung eines Sitzes in einem der Ausschüsse des Stadtrats der Antragsgegnerin nicht aus dem Demokratieprinzip i.S.v. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 GG sowie dem daraus abgeleiteten Grundsatz des Minderheitenschutzes.

29

Der Schutz von Minderheiten ist nicht nur im parlamentarischen Raum zu beachten, sondern auch im Rahmen der Vertretungsorgane der kommunalen Gebietskörperschaften (vgl. BayVGH, U.v. 3.4.1990 - 4 B 90.182 - juris Rn. 17). Denn Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG überträgt hierzu die in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG

getroffenen Grundentscheidungen der Verfassung auf die Ebene der Gemeinde. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Gemeindevertretung nach den Prinzipien der Volkssouveränität und der Demokratie die Gemeindebürger bei der Wahrnehmung der Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinde repräsentiert. An diesem Status der Repräsentation nimmt der einzelne Gemeindevertreter teil. Das bedeutet indes nicht, dass jeder einzelne Gemeindevertreter und jede zu einer Fraktion zusammengeschlossene Gruppe von Gemeindevertretern mit gleichem Gewicht in den Ausschüssen mitwirken könnten. Aus dem vom Bundesverfassungsgericht herausgestellten formalisierten Gleichheitssatz folgt, dass jeder Gemeindevertreter formal gleichgestellt ist, mithin das gleiche Recht hat, in einen Ausschuss gewählt zu werden; dagegen lässt sich daraus kein Anspruch gegenüber den anderen Gemeindevertretern ableiten, auch in wenigstens einen Ausschuss gewählt zu werden. Abgesehen davon, dass durch die Zuerkennung eines solchen Anspruchs die grundsätzliche Wahlfreiheit der übrigen Gemeindevertreter und damit die ihnen garantierte, aber auch auferlegte Überzeugungsfreiheit verletzt würde, darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Gemeindebürger bei der Gemeindewahl mit der Zahl ihrer Stimmen für die einzelnen Direktkandidaten und den Stimmenanteil für die an der Wahl teilnehmenden Parteien und Wählervereinigungen zugleich über das Gewicht der aufgrund ihrer Stimmen in die Gemeindevertretung gewählten einzelnen Gemeindevertreter und Fraktionen entschieden haben. Das bedeutet nach dem Demokratieprinzip, dass die Ausschusssitze nach Maßgabe des Stärkeverhältnisses der Wählerstimmen zu verteilen sind. Hat eine Partei - wie im vorliegenden Falle die Partei des Antragstellers - nur so viele Wählerstimmen erhalten, dass sie lediglich ein Mitglied der Gemeindevertretung stellt, und reicht diese Zahl nicht aus, um im Wege der Verhältniswahl wenigstens in einem Ausschuss berücksichtigt zu werden, müssen sie und ihr Mitglied in der Gemeindevertretung dies hinnehmen, weil nach demokratischen Grundsätzen vornehmlich das Mehrheitsprinzip gilt (vgl. OVG SH, U.v. 16.11.1993 - 2 L 124/93 - juris Rn. 25). Somit vermag auch der vom Antragsteller angeführte Grundsatz des Minderheitenschutzes keinen Anspruch Zuweisung eines Sitzes in einem der Ausschüsse zu begründen (vgl. hierzu bereits BVerwG, B.v. 12.9.1977 - VII B 112.77 - juris Rn. 3; B.v. 25.9.1985 - 7 B 183/85 - juris Rn. 3).

30

Soweit somit über den Hilfsantrag zu befinden ist, ist dieser ebenfalls unbegründet. Der Antragsteller hat - entsprechend den obigen Ausführungen - unter keinem Gesichtspunkt einen Anspruch auf Zuweisung eines Sitzes in einem der Ausschüsse des Stadtrats der Antragsgegnerin, sodass dem Begehr des Antragstellers auch nicht durch entsprechende Auslegung nach § 122 Abs. 1 i.V.m. § 88 VwGO entsprochen werde kann.

31

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

32

Die Streitwertfestsetzung erfolgt gemäß §§ 1 Abs. 2 Nr. 1, 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 2 GKG in Anlehnung an die Nummern 1.5 Satz 2 und 22.7 des Streitwertkatalogs der Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013.