

Az.: 4 B 421/20
6 L 495/20



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der AfD - Stadtratsfraktion Leipzig
vertreten durch die Vorsitzende
Martin-Luther-Ring 4 - 6, 04109 Leipzig

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

- Antragstellerin -
- Beschwerdeführerin -

gegen

den Stadtrat der Stadt Leipzig
vertreten durch den Oberbürgermeister
Martin-Luther-Ring 4 - 6, 04109 Leipzig

- Antragsgegner -
- Beschwerdegegner -

wegen

Kommunalverfassungsverstreit; Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz
hier: Beschwerde

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Pastor und den Richter am Obergerverwaltungsgericht Tischer

am 26. Januar 2021

beschlossen:

Auf die Beschwerde der Antragstellerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 5. November 2020 - 6 L 495/20 - geändert.

Dem Antragsgegner wird im Wege der einstweiligen Anordnung aufgegeben, den Jugendhilfeausschuss der Stadt Leipzig für die 7. Wahlperiode vorläufig teilweise neu zu bilden.

Die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge trägt der Antragsgegner.

Der Streitwert wird unter Änderung der Festsetzung für das erstinstanzliche Verfahren durch das Verwaltungsgericht für beide Rechtszüge auf jeweils 10.000 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die zulässige Beschwerde der Antragstellerin ist begründet. Die von ihr dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO grundsätzlich beschränkt ist, rechtfertigen die Änderung des angefochtenen Beschlusses und den Erlass einer einstweiligen Anordnung.

I.

- 2 Die Antragstellerin, eine Fraktion des Antragsgegners, wendet sich gegen die Bildung des Jugendhilfeausschusses der Stadt Leipzig (nachfolgend: Jugendhilfeausschuss) nach der Kommunalwahl am 26. Mai 2019 (7. Wahlperiode).
- 3 Die Hauptsatzung der Stadt Leipzig (v. 16. Juli 2014, zuletzt geändert durch die 9. Änderungssatzung v. 13. November 2020) hat auszugsweise den folgenden Wortlaut:

„§ 12 Beschließende Ausschüsse

- (1) Als beschließende Ausschüsse nach § 41 SächsGemO werden gebildet:

1. der Verwaltungsausschuss,
2. der Grundstücksverkehrsausschuss.

(2) Die Bildung der beschließenden Ausschüsse erfolgt nach § 42 Abs. 2 SächsGemO. Bei der Bildung beschließender Ausschüsse muss gewährleistet sein, dass mindestens ein Mitglied jeder Fraktion vertreten ist.

§ 13 Verwaltungsausschuss

[...]

§ 14 Grundstücksverkehrsausschuss

[...]

§ 15 Umlegungsausschuss

(1) Es wird ein ständiger Umlegungsausschuss gemäß § 1 Umlegungsausschussverordnung (in ihrer jeweils geltenden Fassung) als weisungsunabhängiges und selbstständiges Organ gebildet.

(2) Der Umlegungsausschuss besteht aus dem/der Beigeordneten für Stadtentwicklung und Bau als Vorsitzenden/-r sowie

[...]

4. einer der Anzahl der Fraktionen im Stadtrat der Stadt Leipzig entsprechenden Anzahl von Stadträten/Stadträtinnen, mindestens aber zwei Stadträten/Stadträtinnen.

[...]

§ 16 Jugendhilfeausschuss

Es wird gemäß §§ 70 und 71 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes ein Jugendhilfeausschuss gebildet, dessen Zusammensetzung und Zuständigkeit sich aus dem Sächsischen Landesjugendhilfegesetz, dem Sozialgesetzbuch VIII – Kinder- und Jugendhilfe – sowie der Satzung des Jugendamtes der Stadt Leipzig in der jeweils gültigen Fassung ergeben.

§ 17 Beratende Ausschüsse

(1) Es werden folgende Fachausschüsse als beratende Ausschüsse gemäß § 43 Abs. 1 SächsGemO gebildet:

[...]“

- 4 Die Satzung des Jugendamtes der Stadt Leipzig (v. 16. Juni 1999) hat auszugsweise den folgenden Wortlaut:

„§ 1 Bildung des Jugendamtes

(1) Zur Erfüllung der Aufgaben der Jugendhilfe wird für die Stadt Leipzig gemäß § 69 Abs. 3 SGB VIII - KJHG in Verbindung mit § 1 Abs. 2 und 3 Landesjugendhilfegesetzes (SächsAGSGB VIII) ein Jugendamt errichtet.

[...]

§ 4 Jugendhilfeausschuss

(1) Der Jugendhilfeausschuss ist ein beschließender Ausschuss im Sinne der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) § 4 Abs. 1 und § 1 Abs. 1 SächsAGSGB VIII.

(2) Vorsitzender des Jugendhilfeausschusses ist der Oberbürgermeister. Der Stellvertreter des Vorsitzenden des Jugendhilfeausschusses wird aus der Mitte der stimmberechtigten Mitglieder gewählt und leitet die Sitzungen in Abwesenheit des Oberbürgermeisters (§ 3 Abs. 2 SächsAGSGB VIII).

§ 5 Stimmberechtigte Mitglieder des Jugendhilfeausschusses

(1) Dem Jugendhilfeausschuss gehören gemäß § 4 Abs. 1 SächsAGSGB VIII 15 stimmberechtigte Mitglieder einschließlich des Vorsitzenden an.

(2) Drei Fünftel der stimmberechtigten Mitglieder des Jugendhilfeausschusses sind zugleich Mitglieder des Stadtrates des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe oder in Angelegenheit der Jugendhilfe erfahrene Frauen und Männer (§ 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII - KJHG). Die anderen zwei Fünftel der stimmberechtigten Mitglieder werden auf Vorschlag der im Bereich des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe wirkenden und anerkannten Träger der freien Jugendhilfe gewählt. Vorschläge der Jugendverbände und der Wohlfahrtsverbände sind angemessen zu berücksichtigen (§ 71 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII - KJHG und § 4 Abs. 4 SächsAGSGB VIII).

(3) Die Wahl der stimmberechtigten Mitglieder und der Stellvertreter, das Vorschlagsrecht sowie die Wahl von Ersatzmitgliedern beim Ausscheiden eines stimmberechtigten Mitgliedes ist im § 4 Abs. 2 bis 6 SächsAGSGB VIII geregelt.

§ 7 Umfang des Beschlussrechts und Beschlussfähigkeit des Jugendhilfeausschusses

Der Jugendhilfeausschuss ist ein beschließender Ausschuss. Er hat gemäß § 71 Abs. 3 SGB VIII - KJHG und § 2 Abs. 2 a SächsAGSGB VIII das Recht, zu folgenden Aufgaben der Jugendhilfe Beschlüsse im Rahmen der vom Stadtrat bereitgestellten Mittel, der Hauptsatzung der Stadt Leipzig und der von der Ratsversammlung gefassten Beschlüsse zu fassen.

- Jugendhilfeplanung

- Vergabe von finanziellen Mitteln an die freien Träger der Jugendhilfe
- Anerkennung der freien Träger der Jugendhilfe, wenn der Träger der freien Jugendhilfe seinen Sitz im Bereich des Jugendamtes hat und dort überwiegend tätig ist (§ 19 Abs. 2 a SächsAGSGB VIII)
- Namensgebung für Einrichtungen der öffentlichen Jugendhilfe.

Der Jugendhilfeausschuss ist beschlussfähig, wenn ordnungsgemäß zur Sitzung geladen worden ist und mehr als die Hälfte der stimmberechtigten Mitglieder oder die jeweiligen Stellvertreter erschienen sind.“

- 5 Die Geschäftsordnung für die Ratsversammlung (Stadtrat) der Stadt Leipzig und ihre Ausschüsse (v. 16. Juli 2014) enthält zu Wahlen die folgende Bestimmung:

„§ 19 Wahlen

(1) Wahlen werden geheim mit Stimmzetteln vorgenommen; es kann offen gewählt werden, wenn kein Mitglied der Ratsversammlung widerspricht.

(2) Gewählt ist, wer die Mehrheit der Stimmen der anwesenden Stimmberechtigten erhalten hat. Wird eine solche Mehrheit bei der Wahl nicht erreicht, findet zwischen den beiden Bewerber/-innen mit den meisten Stimmen eine Stichwahl statt, bei der die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los. Steht nur ein Bewerber/ eine Bewerberin zur Wahl, findet im Falle des Satzes 2 ein zweiter Wahlgang statt, bei dem die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen ausreicht.

[...]

(5) Für die Besetzung der beschließenden und beratenden Ausschüsse sowie der Aufsichtsräte findet das Benennungsverfahren gem. § 42 Abs. 2 Sätze 3 und 4 SächsGemO Anwendung. Die Fraktionen werden bei der Besetzung der Aufsichtsräte sicherstellen, dass die zu benennenden Personen die gesetzlichen Voraussetzungen der erforderlichen betriebswirtschaftlichen Erfahrung und Sachkunde gemäß § 98 Abs. 2 Satz 4 SächsGemO erfüllen.

(6) Für die Bestellung von Vertreter/-innen in Verbandsversammlungen gilt § 16 SächsKomZG i. V. m. der Wahlordnung.“

- 6 Die Wahlordnung zur Besetzung von Ausschüssen des Stadtrates nach den Grundsätzen der Verhältniswahl bzw. Mehrheitswahl (v. 18. März 2009) enthält auszugsweise die folgenden Bestimmungen:

§ 1 Wahlgrundsätze

Für den Fall, dass die Besetzung eines Ausschusses auf dem Wege der Einigung nicht möglich ist, erfolgt nach § 42 Abs. 2 SächsGemO eine Wahl auf Grund von Wahlvorschlägen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl. Wird nur ein gültiger oder kein Wahlvorschlag eingereicht, findet eine Mehrheitswahl nach § 7 statt. Grundsätzlich gelten die Regelungen des Sächsischen Kommunalwahlgesetzes und der Kommunalwahlordnung, falls nachfolgend keine anderen Festlegungen bestimmt werden. Diese Wahlordnung gilt sowohl für die Wahl der Ausschussmitglieder als auch für die Wahl der stellvertretenden Ausschussmitglieder sowie für Ergänzungswahlen.

[...]

§ 3 Wahlvorschläge

Jede Fraktion/jede Stadträtin/jeder Stadtrat kann bis spätestens drei Stunden vor Sitzungsbeginn am Sitzungstag, an dem die Wahl stattfindet, beim Büro für Ratsangelegenheiten/Wahlvorstand einen Wahlvorschlag einreichen. Der Wahlvorschlag darf maximal so viele Bewerber enthalten, wie Sitze in dem Ausschuss vorgesehen sind. Bestandteil des jeweiligen Wahlvorschlages sind Zustimmungserklärungen der Bewerber gemäß Anlage 16 der Kommunalwahlordnung.

[...]

§ 7 Mehrheitswahl

Wird nur ein oder kein Wahlvorschlag eingereicht, findet eine Wahl nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl ohne Bindung an die vorgeschlagenen Bewerber statt. Der Stimmzettel enthält dann entweder neben dem einzigen Wahlvorschlag auch freie Zeilen oder nur freie Zeilen. Die wahlberechtigten Personen geben ihre Stimmen in der Weise ab, dass die auf dem Stimmzettel benannten Bewerber durch Ankreuzen und die anderen Personen durch eindeutige Benennung in den freien Zeilen als gewählt gekennzeichnet werden. Jede wahlberechtigte Person kann insgesamt so viele Stimmen vergeben wie Personen zu wählen sind.

Stimmzettel, auf denen keine oder mehr Stimmen als zulässig vergeben wurden, sind ungültig. Gewählt sind dann die Personen mit den höchsten Stimmenzahlen, bei gleicher Stimmenzahl entscheidet das Los.“

- 7 Der Antragstellerin gehören 11 der 70 Mitglieder des Antragsgegners an. Darüber hinaus bestehen bei dem Antragsgegner fünf weitere Fraktionen mit 17 (Die Linke), 16 (Bündnis 90/Die Grünen), 13 (CDU), 9 (SPD) und 4 („Freibeuter“ - FDP und Piraten) Mitgliedern.

- 8 Die Fraktionen des Antragsgegners einigten sich vor der konstituierenden Sitzung des Antragsgegners für die 7. Wahlperiode am 18. September 2019 im Ältestenrat darauf, dass von den nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII zu wählenden insgesamt acht stimmberechtigten Mitgliedern des Jugendhilfeausschusses allen Fraktionen mindestens ein Mitglied und den beiden größten Fraktionen jeweils zwei Mitglieder zustehen sollten. Die Antragstellerin meldete dem Büro für Ratsangelegenheiten des Oberbürgermeisters der Stadt Leipzig (nachfolgend: Oberbürgermeister) für die Besetzung des Jugendhilfeausschusses die Stadträte K..... (Mitglied) und B.... (Stellvertreter).
- 9 Auf der Sitzung des Antragsgegners (Ratsversammlung) vom 18. September 2019 wurden Wahlen der Mitglieder und der Stellvertreter des Jugendhilfeausschusses durchgeführt. Diese fanden als Mehrheitswahl statt, wobei auf den verwendeten Stimmzetteln die von den Fraktionen dem Büro für Ratsangelegenheiten gemeldeten Bewerber jeweils vorgedruckt und daneben freie Zeilen zur Benennung weiterer Bewerber enthalten waren. Auf den von der Antragstellerin benannten Stadtrat K..... entfiel bei der Wahl der acht Mitglieder des Jugendhilfeausschusses als „Mitglieder der Fraktionen“ nur die neunthöchste Anzahl der gültigen abgegebenen Stimmen (28 von 69), so dass dieser nicht gewählt wurde. Neben den sieben von den anderen Fraktionen benannten Stadträten (für Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen je zwei, für CDU, SPD und Freibeuter je einer) wurde Frau R.... gewählt, eine Mitarbeiterin der Fraktionsgeschäftsstelle der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, die zwei Stimmen mehr erhalten hatte (30 von 69) als der Kandidat der Antragstellerin. Eine Überprüfung des Wahlergebnisses durch das Büro für Ratsangelegenheiten ergab, dass auf den Stadtrat K..... tatsächlich 27, auf Frau R.... tatsächlich 29 Stimmen entfallen waren, und es bei der Wahl von Frau R.... verblieb. Der von der Antragstellerin für die Wahl der „Stellvertreter der Fraktionen“ benannte Stadtrat B.... wurde mit 27 Stimmen zum stellvertretenden Mitglied gewählt.
- 10 Die Antragstellerin beanstandete am 20. September 2019 gegenüber dem Oberbürgermeister die Wahl und machte geltend, dass anstelle der vorgenommenen Mehrheitswahl eine Verhältniswahl unter Bindung an die Wahlvorschläge hätte erfolgen müssen. Ferner beantragte sie mit der Vorlage VII-A-01143 die „Aufhebung“ der Wahl der Mitglieder des Jugendhilfeausschusses und eine Wiederholung der

Wahlen. Die nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII zu bestimmenden Mitglieder sollten auf Grund von Wahlvorschlägen der Fraktionen nach den Grundsätzen des Verhältniswahlverfahrens Sainte-Laguë/Schepers unter Bindung an die Wahlvorschläge gewählt werden (Beschlussvorschlag Nr. 4).

- 11 Der Oberbürgermeister teilte der Antragstellerin unter dem 17. Oktober 2019 mit, dass er zunächst eine Stellungnahme der Rechtsaufsichtsbehörde einholen werde, um Rechtssicherheit zu erlangen. Diese Stellungnahme erfolgte mit Schreiben der Landesdirektion Sachsen vom 11. Dezember 2019, in dem ausgeführt wird, dass die durchgeführte Mehrheitswahl für die Mitglieder nicht zu beanstanden sei. Bei der Wahl der Stellvertreter könne aber nicht erkannt werden, ob eine persönliche Stellvertretung der Mitglieder oder eine Reihenfolgestellvertretung erfolgen solle.
- 12 Der Oberbürgermeister nahm diese Stellungnahme zum Anlass, eine Wiederholung der Wahl der „Stellvertreter der Fraktionen“ vorzuschlagen (Beschlussvorlage VII-DS-00177-DS-01). Zur Vorbereitung der Wahl bat er die Fraktionsvorsitzenden um eine Benennung der Stellvertreter für „ihre“ Ausschussmitglieder sowie die Angabe, für welches Mitglied die Stellvertreter berufen werden sollten. Die Fraktionen übermittelten diese Angaben formlos dem Büro für Ratsangelegenheiten; für Frau R.... benannte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen eine Stellvertreterin. Die Antragstellerin benannte als Mitglied im Jugendhilfeausschuss den Stadtrat K..... und als stellvertretendes Mitglied den Stadtrat B..... Der Oberbürgermeister teilte dem Fraktionsvorsitzenden der Antragstellerin daraufhin mit, dass sein „Vorschlag“ leider nicht berücksichtigt werden könne. Die Wahl der Mitglieder sei für die Wahlperiode abgeschlossen. Eine Neuwahl finde nur bezüglich der Stellvertreter statt. Da Herr K..... kein Mitglied des Jugendhilfeausschusses sei, fehle bei Herrn B.... als Stellvertreter „die zwingend notwendige persönliche Zuordnung“. In der Sitzung des Antragsgegners (Ratsversammlung) vom 20. Mai 2020 wurden jeweils durch Mehrheitswahl die persönlichen Stellvertreter der am 18. September 2019 gewählten „Mitglieder der Fraktionen“ bestimmt. Dabei wurden in acht verschiedenen Wahlgängen auf den Stimmzetteln jeweils die Namen der Bewerber, die von den Fraktionen - mit Ausnahme der Antragstellerin - benannt worden waren sowie eine Leerzeile für dort handschriftlich zu bezeichnende andere Bewerber vorgedruckt. Der

von der Antragstellerin benannte und bei der ersten Wahl als Stellvertreter gewählte Stadtrat B.... erhielt keine Stimme und wurde nicht gewählt.

- 13 Die Antragstellerin hat am 19. August 2020 um verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutz nachgesucht und beantragt, den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, die Beschlüsse der Ratsversammlung zur Wahl der Mitglieder des Jugendhilfeausschusses (vom 18. September 2019) und deren Stellvertreter (vom 20. Mai 2020) aufzuheben und den Jugendhilfeausschuss neu zu bilden, hilfsweise vorläufig festzustellen, dass die Besetzung des Jugendhilfeausschusses rechtswidrig sei. Eine entsprechende Klage in der Hauptsache hatte die Antragstellerin bereits am 20. Juli 2020 erhoben.
- 14 Mit Beschluss vom 5. November 2020 hat das Verwaltungsgericht den Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt. Die Klage in der Hauptsache hatte es zuvor bereits durch Urteil vom 13. Oktober 2020 - 6 K 986/20 - abgewiesen.
- 15 Es liege nur ein (Haupt-)Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung vor. Die Antragstellerin habe zwar einen Hilfsantrag formuliert. Über diesen sei jedoch nicht gesondert zu entscheiden, weil beim Erlass einer einstweiligen Anordnung eine weitreichende richterliche Gestaltungsbefugnis und keine Bindung an die gestellten Anträge bestünden. Die Anträge seien dahin zu verstehen, „dass im Falle des Obsiegens in gestufter Reihenfolge Anregungen für die zu treffende einstweilige Anordnung für das Gericht gegeben werden.“ Der Antrag sei zulässig, aber nicht begründet. Das materiell-rechtliche Klagebegehren der Antragstellerin im Hauptsacheverfahren sei die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Bildung des Jugendhilfeausschusses. Einen diesbezüglichen Anspruch auf Feststellung habe die Antragstellerin nicht, da die Bildung des Jugendhilfeausschusses „wirksam“ sei. Zur Vermeidung von Wiederholungen werde auf die Begründung des klageabweisenden Urteils verwiesen. Neue Umstände, die in der Rechtsmittelinstanz zu einem anderen Ergebnis führen könnten, seien nach dieser Entscheidung nicht bekannt geworden.
- 16 In seinem Urteil vom 13. Oktober 2020 - 6 K 986/20 - hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, dass der Jugendhilfeausschuss gemessen an den gesetzlichen Vorgaben und dem Ortsrecht der Stadt Leipzig rechtmäßig gebildet worden sei. Das

Benennungsverfahren nach § 42 Abs. 2 Sätze 4 bis 7 SächsGemO sei nicht durchzuführen gewesen. Die Regelung in § 19 Abs. 5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Ratsversammlung (nachfolgend: GeschO) sei auf den Jugendhilfeausschuss aufgrund vorrangiger gesetzlicher Regelungen nicht anzuwenden, obwohl dieser nach § 3 Abs. 1 LJHG zu den beschließenden Ausschüssen zähle. Der Jugendhilfeausschuss sei ein Ausschuss eigener Art, für dessen Zusammensetzung bundesrechtliche Vorgaben gälten, der als Fachgremium ausgestaltet sei und der Vertretungskörperschaft eine freiere, an Sachkunde ausgerichtete Besetzungsmöglichkeit eröffne als dies bei der Besetzung von beschließenden Ausschüssen nach §§ 41, 42 SächsGemO der Fall sei. Der Jugendhilfeausschuss spiegle die Mehrheitsverhältnisse der Vertretungskörperschaft nur teilweise wider, eine zwingende Besetzung entsprechend der Stärkeverhältnisse der Fraktionen sei nach der bundesrechtlichen Konzeption nicht vorgesehen. Das Benennungsverfahren sei für den Jugendhilfeausschuss daher nicht anwendbar.

- 17 Die vom Antragsgegner durchgeführte Mehrheitswahl sei rechtmäßig. Eine Einigung über den Besetzungsvorschlag des Ältestenrats und den von den Fraktionen zuvor benannten Kandidaten habe in der Ratsversammlung am 18. September 2019 nicht erzielt werden können. Die entsprechende Besetzungsvorlage sei ausweislich des Sitzungsprotokolls in einer offenen Abstimmung abgelehnt worden. Dies sei nicht zu beanstanden, da die Stadträte bei der Abstimmung über eine (einstimmige) Einigung zur Besetzung des Jugendhilfeausschusses frei und unabhängig seien. Es habe weder eine Bindung an die im Ältestenrat erzielte Einigung noch an die Kandidatenvorschläge der Fraktionen bestanden. Nach dem Scheitern der Einigung sei mangels Vorliegens eines gültigen Wahlvorschlags die Mehrheitswahl durchzuführen gewesen. Dies ergebe sich aus den Bestimmungen der Wahlordnung zur Besetzung von Ausschüssen des Stadtrates nach den Grundsätzen der Verhältniswahl bzw. Mehrheitswahl (nachfolgend: WahlO). Ein gültiger Wahlvorschlag im Sinne von § 3 WahlO habe nicht vorgelegen. Selbst wenn hiervon ausgegangen würde, habe es jedenfalls an den nach § 3 WahlO erforderlichen schriftlichen Zustimmungserklärungen der Bewerber gefehlt, so dass die Wahlvorschläge ungültig gewesen wären. Die Durchführung der Mehrheitswahl sei rechtlich nicht zu beanstanden, insbesondere seien die Stimmabgaben für Frau R.... zulässig gewesen. Eine Bindung an die vorgeschlagenen Bewerber habe nicht bestanden. Die

„Wahlzettel“ für die Mehrheitswahl hätten daher neben den Kandidaten weitere freie Zeilen für andere Personen vorgesehen. Frau R.... sei auch passiv wahlberechtigt gewesen, da sie zwar keine Stadträtin, aber eine in der Jugendhilfe erfahrene Person sei. Sie sei Diplom-Religionspädagogin (FH) und im Kinder-, Jugend- und Familienzentrum des Caritasverbandes Leipzig e. V. tätig gewesen.

- 18 Eine Verpflichtung des Oberbürgermeisters zur Erörterung und Vertagung der Wahl der Mitglieder des Jugendhilfeausschusses habe nicht bestanden. Die Mitglieder der Antragstellerin hätten nach dem Scheitern der Einigung selbst einen Antrag auf Vertagung der Beschlussfassung stellen können, hätten dies aber nicht getan. Die Bildung des Jugendhilfeausschusses verstoße nicht gegen den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz. Dieser gelte für den Jugendhilfeausschuss nur eingeschränkt und ihm werde bereits genügt, wenn die Wahl jeder Fraktion die gleiche Chance biete, entsprechend ihrer Stärke im Plenum in den Ausschuss gewählt zu werden. Dies sei vorliegend der Fall gewesen, da die Antragstellerin durch die Einreichung eines gültigen Wahlvorschlages eine Verhältniswahl hätte erzwingen können. Diese Möglichkeit habe sie nicht ergriffen. Ein Verstoß gegen § 12 Abs. 2 Satz 2 der Hauptsatzung der Stadt Leipzig (nachfolgend: HauptS) liege nicht vor. Es könne dahinstehen, ob diese Vorschrift für alle beschließenden Ausschüsse oder nur für die in § 12 Abs. 1 HauptS benannten Ausschüsse Anwendung finde, da sie jedenfalls durch die speziellere Regelung in § 16 HauptS verdrängt werde. Der Jugendhilfeausschuss könne nach den bundesrechtlichen Vorgaben sogar gänzlich ohne Beteiligung von Mitgliedern der Vertretungskörperschaft besetzt werden, worauf § 16 HauptS Bezug nehme. Dem stünde § 12 Abs. 2 Satz 2 HauptS entgegen, weil nach dieser Vorschrift von den acht zu vergebenden Sitzen sechs für die Fraktionen vorgehalten werden müssten, um für jede Fraktion eine Vertretung zu gewährleisten. Dieser Konflikt lasse sich nur dahingehend auflösen, dass § 16 HauptS der Regelung in § 12 Abs. 2 Satz 2 HauptS vorgehe. Eine ortsrechtliche Vorgabe, dass jede Fraktion mit einem Mitglied im Jugendhilfeausschuss vertreten sein müsse, bestehe nicht.

- 19 Die Antragstellerin hat mit der Beschwerde vorgetragen, das Verwaltungsgericht habe die von ihr als Haupt- und Hilfsantrag gestellten Anträge fehlerhaft als einen Antrag angesehen, weil sich das materiell-rechtliche Begehren auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit im Hauptsacheverfahren beschränke. Dies treffe zwar zu, ändere

aber nichts an der Notwendigkeit der einstweiligen Anordnung, mit der die Antragstellerin die vorläufige Neubildung des Jugendhilfeausschusses begehre.

- 20 Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, ein Benennungsverfahren sei nicht durchzuführen gewesen, weil § 19 Abs. 5 Satz 1 GeschO auf Jugendhilfeausschüsse nicht anzuwenden sei, verkenne die Bedeutung der Regelung für beschließende Ausschüsse, zu denen nach Landesrecht auch der Jugendhilfeausschuss gehöre. Dem stehe Bundesrecht nicht entgegen, da § 71 Abs. 5 SGB VIII den Ländern die nähere Bestimmung über die Bildung des Jugendhilfeausschusses überlasse. Die drei Fünftel der Mitglieder des Jugendhilfeausschusses, die von den Stadträten bestellt würden, seien nach den Grundsätzen der Gemeindeordnung zu wählen, zu denen auch das Benennungsverfahren gehöre. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, wonach das Benennungsverfahren nur für die Fälle gesetzlich konzipiert worden sei, in denen eine Ausschussbesetzung nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen zwingend vorgesehen sei, überzeuge nicht. Der Gesetzgeber habe sich von dem Gedanken einer Verfahrensvereinfachung leiten lassen. Die Beteiligten seien hier auch so verfahren, da im Ältestenrat eine Einigung über die Zahl die der jeweiligen Fraktion zustehenden Sitze im Jugendhilfeausschuss getroffen worden sei. Für die Antragstellerin habe alles darauf hingedeutet, dass die in der Folge dem Büro für Ratsangelegenheiten gemeldeten Kandidaten im Benennungsverfahren auch gewählt würden, zumal dies in § 19 Abs. 5 GeschO vorgesehen sei.
- 21 Die durchgeführte Mehrheitswahl sei rechtswidrig. Das Verwaltungsgericht habe die unzutreffende Auffassung vertreten, dass ausweislich des Sitzungsprotokolls die Beschlussvorlage aufgerufen worden und von der Ratsversammlung in einer offenen Abstimmung abgelehnt worden sei. Aus dem Protokoll gehe nur hervor, dass auf die Frage des Oberbürgermeisters, ob offen abgestimmt werden könne, dies mit „nein“ beantwortet worden sei. Selbst wenn es an einer Einigung über die Kandidatenvorschläge gefehlt haben sollte, habe nicht zur Mehrheitswahl übergegangen werden dürfen. Der Oberbürgermeister habe nach der Ablehnung der offenen Abstimmung nicht die Frage gestellt, ob das Wort gewünscht werde, und die Antragstellerin, die sonst einen Antrag auf Vertagung bzw. Abhaltung einer Verhältniswahl gestellt hätte, durch das Verfahren überrumpelt. Eine Minderheitsfraktion im Gemeinderat müsse aus verfassungsrechtlichen Gründen die

Möglichkeit haben, mit der Einreichung eines Wahlvorschlags eine Verhältniswahl zu erzwingen. Es seien auch mindestens zwei Wahlvorschläge vorhanden gewesen. Der erste Wahlvorschlag sei der „Mehrheitswahlzettel“ mit der Benennung des Stadtrats K..... für die Besetzung durch die Antragstellerin und die übrigen „vorausgefüllten“ Kandidaten 1-8, der zweite habe „mindestens in der Hinzufügung von weiteren Kandidaten, insbesondere der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen mit Frau R....“ bestanden.

- 22 Selbst wenn der Antragsgegner der Meinung gewesen sein sollte, dass die Wahlvorschläge gemäß § 3 WahlO nicht mehr rechtzeitig beim Büro für Ratsangelegenheiten eingegangen seien, hätte der Oberbürgermeister erst recht die Frage stellen müssen, ob dazu das Wort gewünscht werde. Die Mehrheitswahl sei auch unter Verstoß gegen § 19 Abs. 2 GeschO durchgeführt worden. Nach dieser Vorschrift sei nur gewählt, wer die Mehrheit der Stimmen der anwesenden Stimmberechtigten erhalten habe. Die letzte in den Jugendhilfeausschuss gewählte Vertreterin, Frau R..., habe aber nur 30 der 69 Stimmen erreicht, so dass eine Stichwahl zwischen ihr und dem Stadtrat K..... habe stattfinden müssen.
- 23 Es liege ein Verstoß gegen den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz und § 12 Abs. 2 HauptS vor. Jeder Ausschuss der Gemeindevertretung müsse ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und dessen Zusammensetzung widerspiegeln, wie dies auch in § 42 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO zum Ausdruck komme. Der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz schütze den Anspruch der Antragstellerin auf gleichberechtigte Mitwirkung und sichere die Erfolgswertgleichheit der gültigen Wählerstimmen und die gleiche Repräsentation durch die gewählten Mandatsträger. Diese Mitwirkung sei der Antragstellerin versagt worden, so dass die Abhaltung einer Mehrheitswahl rechtswidrig gewesen sei. Hierdurch sei nicht nur der Antragstellerin, die über 11 von 70 Sitzen im Stadtrat verfüge, versagt worden, überhaupt einen Sitz im Jugendhilfeausschuss zu erhalten, sondern die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sei im Jugendhilfeausschuss durch drei Mitglieder überrepräsentiert. Dieser Fraktion hätten im Verhältnis ihrer Stärke im Stadtrat (15 der 70 Sitze) bei acht zu besetzenden Sitzen im Jugendhilfeausschuss lediglich zwei Sitze zugestanden. Daraus ergebe sich eine Verschiebung der Kräfteverhältnisse. Der Antragsgegner habe zur Besetzung des Jugendhilfeausschusses ein Verfahren wählen müssen, das die Mitwirkung jeder

Fraktion ermögliche. Unerheblich sei insoweit, dass der Jugendhilfeausschuss auch mit in der Jugendhilfe erfahrenen Frauen und Männern besetzt werden könne, die nicht einmal Mitglied der Vertretungskörperschaft sein müssten. Ob diese Personen gewählt würden, hänge von der jeweiligen Fraktion ab, die diese Personen nominieren. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts liege ein Verstoß gegen § 12 Abs. 2 HauptS vor. Es sei nichts dafür ersichtlich, dass die Regelung über beschließende Ausschüsse in § 12 Abs. 2 HauptS für die nach § 16 HauptS gebildeten Jugendhilfeausschüsse keine Gültigkeit haben sollte.

24 Der Antragstellerin stehe auch ein Anordnungsgrund zur Seite. Sie könne nicht bis zum Ende des Berufungsverfahrens abwarten, ob die Bildung des Jugendhilfeausschusses rechtswidrig gewesen sei oder nicht. Im Falle der Rechtswidrigkeit seien alle Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses, die er bis jetzt gefasst habe, nichtig und müssten gegebenenfalls wiederholt werden. Die nachteiligen Folgen träfen nicht nur die Antragstellerin, die an der Mitwirkung im Jugendhilfeausschuss ausgegrenzt würde, sondern auch den Antragsgegner, wenn sich herausstellen sollte, dass der Jugendhilfeausschuss neu gebildet werden müsse.

25 Die Antragstellerin beantragt,

unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 05.11.2020, Az. 6 L 495/20, den Beschwerdegegner im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig zu verpflichten, die Beschlüsse zu Tagungsordnungspunkt 11.1 Ziff. 3 der Ratsversammlung vom 18.09.2019 bezüglich der Wahl von 8 Stadträten bzw. in der Jugendhilfe erfahrenen Frauen und Männern, darunter R..., in den Jugendhilfeausschuss des Beschwerdegegners und deren Stellvertreterwahl vom 20.05.2020 aufzuheben und den Jugendhilfeausschuss neu zu bilden,

hilfsweise

vorläufig festzustellen, dass die Besetzung des Jugendhilfeausschusses des Beschwerdegegners mit den Hauptvertretern aus der Wahl vom 18.09.2019 sowie den Stellvertretern aus der Wahl vom 20.05.2020 rechtswidrig ist.

26 Der Antragsgegner beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen.

- 27 Die angegriffene Entscheidung sei rechtmäßig. Ein Anspruch auf vorläufige Aufhebung der streitgegenständlichen Beschlüsse und Neubildung des Jugendhilfeausschusses bestehe nicht, da es an einer Anspruchsgrundlage fehle. Sei die Wahl zur Besetzung des Ausschusses in rechtswidriger Weise erfolgt, habe dies an sich bereits die Ungültigkeit der Wahl zur Folge, so dass die Aufhebung der Wahl durch den Gemeinderat nicht erforderlich sei. Es könne lediglich die Feststellung der Rechtswidrigkeit der benannten Beschlüsse, nicht jedoch die Verpflichtung zur Aufhebung der Beschlüsse sowie zur Neubildung des Jugendhilfeausschusses verlangt werden. Die Entscheidung hinsichtlich des Umgangs mit einer aufgrund Rechtswidrigkeit ungültigen Wahl obliege allein dem Antragsgegner als dem für die Wahl des Jugendhilfeausschusses zuständigen „Gesamtorgan“.
- 28 Darüber hinaus lägen die Voraussetzungen für einen solchen Anspruch sowie für den hilfsweise geltend gemachten Anspruch auf vorläufige Feststellung der Rechtswidrigkeit der Besetzung des Jugendhilfeausschusses mit den stimmberechtigten Mitgliedern nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII sowie deren Stellvertreter nicht vor. Ein solcher Anspruch könne nur insoweit bestehen, als die Antragstellerin als Fraktion des Stadtrats die Verletzung einer subjektiven wehrfähigen organschaftlichen Innenrechtsposition geltend mache. In Betracht komme lediglich ein Verstoß gegen den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nach § 42 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO im Rahmen des Verfahrens zur Besetzung des Jugendhilfeausschusses. Eine Rüge objektiver Verfahrensverstöße bei der Wahl sei nicht möglich, weil die Antragstellerin hierdurch nicht in ihren eigenen Rechten betroffen sei.
- 29 Die Wahl sei in der Sitzung der Ratsversammlung vom 18. September 2019 in rechtmäßiger Weise erfolgt. Das nach § 42 Abs. 2 Sätze 4 und 5 SächsGemO, § 19 Abs. 5 Satz 1 GeschO vorgesehene Benennungsverfahren für die Besetzung von beschließenden Ausschüssen sei für die Besetzung des Jugendhilfeausschusses nicht anzuwenden. Für die Wahl der Mitglieder des Jugendhilfeausschusses gälten vorrangig die speziellen bundesrechtlichen und landesrechtlichen Regelungen aus § 71 Abs. 1 SGB VIII, §§ 3, 4 LJHG. Die landesrechtlichen Ausführungsvorschriften sowie die weiteren Vorschriften des Ortsrechts seien dabei im Lichte der bundesrechtlichen Vorgaben auszulegen. Der Jugendhilfeausschuss sei ein Ausschuss eigener Art, für

den bundesrechtlich vorgegeben sei, dass er nur teilweise die Mehrheitsverhältnisse der Vertretungskörperschaft widerspiegle und daneben mit Vertretern der freien Jugendhilfe und sachverständigen Bürgern besetzt werde. Die Vertretungskörperschaft sei daher bei der Besetzung des Jugendhilfeausschusses wesentlich freier als bei der Besetzung der beschließenden Ausschüsse nach §§ 41, 42 SächsGemO. Die Besetzung solle sich zudem an der bundesrechtlich vorgesehenen Konzeption als Fachgremium orientieren, in dem die Sachkunde der gewählten Ausschussmitglieder in besonderer Weise berücksichtigt werden könne. Das Benennungsverfahren sehe eine Ausschussbesetzung nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen obligatorisch vor. Es sei daher mit der bundesrechtlichen Konzeption des Jugendhilfeausschusses nach § 71 SGB VIII nicht vereinbar und könne für die Wahl des Jugendhilfeausschusses keine Anwendung finden. Auch die Regelungen der §§ 3, 4 LJHG und des § 19 Abs. 5 Satz 1 GeschO seien dementsprechend bundesrechtskonform auszulegen.

- 30 Die Antragstellerin habe im Rahmen der Vorbereitung der Besetzung des Jugendhilfeausschusses nicht davon ausgehen können, dass die Durchführung des Benennungsverfahrens vorgesehen gewesen sei, da hierfür nach § 42 Abs. 2 Satz 5 SächsGemO ausreichend sei, dass die Ausschussmitglieder dem Bürgermeister von den Fraktionen schriftlich benannt würden und dieser dem Gemeinderat die Zusammensetzung der Ausschüsse schriftlich bekannt gebe. Die Besetzungsvorlage in der Ratsversammlung habe jedoch ausdrücklich eine Beschlussfassung zur Besetzung des Jugendhilfeausschusses vorgesehen.
- 31 Eine Einigung über die Besetzung des Jugendhilfeausschusses sei ausweislich des Wortprotokolls der Sitzung nicht zustande gekommen. Es habe auch keine weitere Pflicht des Oberbürgermeisters oder der Mitglieder der Ratsversammlung zur Hinwirkung auf eine Einigung bestanden, sondern es sei ein Wahlverfahren durchzuführen gewesen. Da kein gültiger Wahlvorschlag vorgelegen habe, sei das Wahlverfahren nicht als Verhältniswahl durchzuführen gewesen. Zu Beginn der Wahl habe lediglich die Besetzungsvorlage der Verwaltung vorgelegen, bei der es sich nicht um einen Wahlvorschlag gehandelt habe. Die Kandidatenbenennungen seitens der Fraktionen in Vorbereitung der Sitzung der Ratsversammlung am 18. September 2019 stellten ebenfalls keine gültigen Wahlvorschläge dar. Den Benennungslisten der Fraktionen seien keine Zustimmungserklärungen der Bewerber nach § 3 WahlO

beigefügt gewesen. Auch die ausgegebenen Wahlunterlagen sowie die handschriftliche Ergänzung weiterer Kandidaten auf den Stimmzetteln seien keine gültigen Wahlvorschläge gewesen. In § 3 Satz 1 WahlO sei zudem geregelt, dass Wahlvorschläge spätestens drei Stunden vor Sitzungsbeginn am Sitzungstag, an dem die Wahl stattfindet, einzureichen seien.

32 Nach dem Scheitern der Einigung ohne Vorliegen von Wahlvorschlägen habe auch keine weitere Pflicht des Oberbürgermeisters als Vorsitzendem der Ratsversammlung bestanden, auf die Einreichung von Wahlvorschlägen hinzuwirken. Die Entscheidung über die Einreichung habe allein den Mitgliedern bzw. Fraktionen der Ratsversammlung obliegen. Die Antragstellerin habe in Vorbereitung der Wahl am 18. September 2019 ausreichend Gelegenheit gehabt, für den Fall des Scheiterns einer Einigung Wahlvorschläge gemäß § 3 WahlO einzureichen, hiervon aber keinen Gebrauch gemacht. Der Antragstellerin sei es auch unbenommen gewesen, sich nach dem Scheitern der Einigung zu Wort zu melden oder Anträge zu stellen. Einer Aufforderung durch den Vorsitzenden hierzu bedürfe es nicht; eine Pflicht des Oberbürgermeisters zu einer solchen Aufforderung habe nicht bestanden. Die Wahl sei als Mehrheitswahl durchzuführen gewesen und in rechtmäßiger Weise erfolgt. Ein Verstoß gegen § 19 Abs. 2 GeschO habe nicht vorgelegen, weil die Vorschrift auf die Wahl der Mitglieder des Jugendhilfeausschusses nicht anwendbar sei.

33 Das Ergebnis der Wahl habe auch nicht zu einem Verstoß gegen den Grundsatz geführt, dass die Zusammensetzung der Ausschüsse der Mandatsverteilung im Gemeinderat entsprechen solle. Dies gelte wegen der besonderen bundesrechtlichen Konzeption des Jugendhilfeausschusses für dessen Besetzung ohnehin nur eingeschränkt. Darüber hinaus erwachse aus diesem Grundsatz nach ständiger Rechtsprechung lediglich der Anspruch auf eine Gestaltung des Wahlverfahrens in einer Weise, die jeder Fraktion die gleiche Chance biete, entsprechend ihrer Stärke im Gemeinderat in den Ausschuss gewählt zu werden. Die Durchführung des Mehrheitswahlverfahrens sei in § 42 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO ausdrücklich vorgesehen. Gegen die gegebenenfalls mögliche Relativierung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes durch das Mehrheitswahlverfahren bestünden keine Bedenken, weil für die Minderheitsfraktionen im Gemeinderat die Möglichkeit, aber

auch die Obliegenheit bestehe, ein Verhältniswahlverfahren durch die Einreichung von Wahlvorschlägen herbeizuführen.

- 34 Eine andere Bewertung ergebe sich auch nicht aus den mit der Beschwerde vorgetragenen Gründen. Der Verweis darauf, dass die Antragstellerin keinen Sitz im Jugendhilfeausschuss erlangt habe, die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen dagegen mit drei Ausschussmitgliedern überrepräsentiert sei, gehe fehl. Frau R.... sei kein Mitglied der Ratsversammlung der Stadt Leipzig oder der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, sondern zum Zeitpunkt der Wahl Mitarbeiterin der Fraktionsgeschäftsstelle dieser Fraktion gewesen. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sei daher nicht mit drei Mitgliedern im Jugendhilfeausschuss vertreten. Für die Beurteilung der Vereinbarkeit des durchgeführten Mehrheitswahlverfahrens mit dem Spiegelbildlichkeitsgrundsatz sei dies jedoch ohnehin unerheblich, da dieser kein entsprechendes Wahlergebnis gewährleiste.
- 35 Ein Verstoß gegen § 12 Abs. 2 Satz 2 HauptS liege nicht vor. Diese Regelung sei auf die Besetzung des Jugendhilfeausschusses nicht anzuwenden. In § 12 Abs. 1 HauptS werde die Bildung des Verwaltungsausschusses sowie des Grundstücksverkehrsausschusses als beschließende Ausschüsse nach § 41 SächsGemO geregelt. § 12 Abs. 2 HauptS beziehe sich daher nur auf diese Ausschüsse. Zudem enthalte § 16 HauptS für die Besetzung des Jugendhilfeausschusses eine speziellere Regelung. Eine unterschiedliche Gestaltung der Besetzungsvorschriften sei aufgrund der besonderen spezialgesetzlichen Ausgestaltung des Jugendhilfeausschusses auch ohne weiteres zulässig.
- 36 Auch die Neuwahl der Stellvertreter für die Mitglieder des Jugendhilfeausschusses in der Sitzung der Ratsversammlung vom 20. Mai 2020 sei in rechtmäßiger Weise erfolgt. Die Wahl habe wiederholt werden können, weil die Stellvertreterwahl in der Ratsversammlung vom 18. September 2019 in rechtswidriger Weise erfolgt und daher ungültig gewesen sei. Die Neuwahl sei auch ordnungsgemäß als Mehrheitswahl durchgeführt worden, weil keine gültigen Wahlvorschläge vorgelegen hätten. Dies gelte für die Kandidatenbenennungen seitens der Fraktionen in Vorbereitung der Sitzung der Ratsversammlung vom 20. Mai 2020, da von den Fraktionen jeweils nur ein Stellvertreterkandidat pro Ausschussmitglied benannt worden sei. Bei

Wahlvorschlägen für eine Verhältniswahl hätte für die Fraktionen auch die Möglichkeit bestanden, wesentlich mehr Kandidaten zu benennen. Den Benennungen seien auch keine Zustimmungserklärungen der Bewerber nach § 3 WahlO beigelegt gewesen.

37 Die Mehrheitswahl und ihr Ergebnis führten nicht zu einem Verstoß gegen den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz. Einer entsprechenden Verfahrensgestaltung stehe auch nicht entgegen, dass der Besetzungsvorschlag der Antragstellerin nicht in die Besetzungsvorlage und die Stimmzettel aufgenommen worden sei. Dies sei nicht möglich gewesen, weil der von der Antragstellerin benannte Stellvertreter keinem gewählten Ausschussmitglied zugeordnet gewesen sei. Dies sei aufgrund der beabsichtigten Wahl von persönlichen Stellvertretern zwingend erforderlich gewesen. Es habe darüber hinaus die Möglichkeit einer handschriftlichen Ergänzung der Stimmzettel bestanden.

38 Ein Anordnungsgrund bestehe nicht. Die Klage im Hauptsacheverfahren habe keine Aussicht auf Erfolg. Es drohten daher keine Vereitelung eines Rechts der Antragstellerin bzw. wesentliche Nachteile für andere öffentliche Interessen. Das Abwarten der Hauptsacheentscheidung sei der Antragstellerin daher zuzumuten.

39 Die Antragstellerin hat gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts in der Hauptsache am 3. Dezember 2020 einen Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt (4 A 896/20) und diesen am 8. Januar 2021 begründet. Über den Antrag ist noch nicht entschieden.

40 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakten des vorliegenden Verfahrens (1 Band), des Hauptsacheverfahrens 4 A 896/20 (1 Band) sowie den Verwaltungsvorgang des Antragsgegners (4 Ordner) verwiesen, die Gegenstand der Entscheidungsfindung gewesen sind.

II.

41 Die zulässige Beschwerde ist begründet.

42 Das Verwaltungsgericht hat rechtsfehlerhaft über den Hauptantrag der Antragstellerin nicht entschieden. Die angefochtene Entscheidung erweist sich auch nicht im Ergebnis

als richtig, weil der Hilfsantrag der Antragstellerin zu Unrecht abgelehnt worden ist. Die Besetzung des Jugendhilfeausschusses der Stadt Leipzig, soweit sie Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist, ist voraussichtlich rechtswidrig.

- 43 Das Verwaltungsgericht hat den nach Haupt- und Hilfsantrag differenzierten Antrag der Antragstellerin unter Verstoß gegen § 88 i. V. m. § 122 Abs. 1 VwGO ausgelegt. Nach dieser Vorschrift darf das Gericht nicht über das Antragsbegehren hinausgehen, ist aber an die Fassung der Anträge nicht gebunden. Es muss das Antragsbegehren - das wirkliche Rechtsschutzziel - von Amts wegen ermitteln (Rennert, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 88 Rn. 8 m. w. N.), darf aber nicht über den Wesensgehalt der Auslegung hinausgehen und an die Stelle dessen, was die - hier noch dazu anwaltlich vertretene - Antragstellerin erklärtermaßen will, nicht das setzen, was sie nach Meinung des Gerichts zur Verwirklichung ihres Begehrens „wollen“ sollte (BVerwG, Urt. v. 23. August 2007 - 7 C 2.07 - BVerwGE 129, 199 Rn. 29). Das Gericht darf sich insbesondere auch nicht über ein - wie hier - bewusstes Antragsverhalten durch die Staffelung in Haupt- und Hilfsantrag hinwegsetzen und dabei einen Teil des Streitgegenstandes unbeschieden lassen (BVerwG, Urt. v. 23. Oktober 2007 - 1 C 10.07 - BVerwGE 129, 367 Rn. 38). Die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Umdeutung eines Leistungsantrags - die mit dem Hauptantrag begehrte (teilweise) Neubildung des Jugendhilfeausschusses - in einen Feststellungsantrag - die mit dem Hilfsantrag begehrte vorläufige Feststellung der Rechtswidrigkeit der Besetzung des Jugendhilfeausschusses - kommt dagegen nicht in Betracht; ist nur das Feststellungsbegehren begründet, so muss ein darüber hinausgehendes Leistungsbegehren abgewiesen werden (vgl. Rennert a. a. O., Rn. 10). Der Hinweis des Verwaltungsgerichts auf das ihm zustehende Ermessen nach § 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 938 Abs. 1 ZPO und die weitreichende Gestaltungsbefugnis beim Erlass einer einstweiligen Anordnung geht vorliegend schon deshalb fehl, weil die tatbestandlichen Voraussetzungen hierfür - das Vorliegen von Anordnungsanspruch und Anordnungsgrund - vom Verwaltungsgericht verneint worden sind.
- 44 Die Beschwerde hat hinsichtlich des Hauptantrags Erfolg, weil die Voraussetzungen für den Erlass der mit diesem begehrten einstweiligen Anordnung vorliegen. Einer Entscheidung über den Hilfsantrag bedarf es danach nicht.

- 45 Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Gericht u. a. eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis treffen, wenn diese Regelung nötig erscheint, um wesentliche Nachteile abzuwenden. Dabei hat der Antragsteller den materiell-rechtlichen Anspruch, für den er vorläufigen Rechtsschutz begehrt (Anordnungsanspruch) und die Notwendigkeit der vorläufigen Regelung (Anordnungsgrund) glaubhaft zu machen (§ 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO). Das ist vorliegend der Fall. Die Antragstellerin hat in Bezug auf die mit dem Hauptantrag begehrte Verpflichtung des Antragsgegners zur (vorläufigen) Neubildung des Jugendhilfeausschusses, soweit dessen stimmberechtigte Mitglieder gemäß § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII i. V. m. § 4 Abs. 1 Satz 2 LJHG betroffen sind, einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Die Bestimmung der vorgenannten Mitglieder des Jugendhilfeausschusses in der Sitzung des Antragsgegners (Ratsversammlung) vom 18. September 2019 war ebenso rechtswidrig wie die Bestimmung der Stellvertreter für diese Mitglieder in der Sitzung des Antragsgegners (Ratsversammlung) vom 20. Mai 2020 (1.). Der Antragstellerin steht auch ein Anordnungsgrund zur Seite, weil ihr ein Abwarten der Entscheidung in der Hauptsache nicht zuzumuten ist (2.).
- 46 1. Die Bestimmung der stimmberechtigten Mitglieder gemäß § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII i. V. m. § 4 Abs. 1 Satz 2 LJHG des Jugendhilfeausschusses durch den Antragsgegner am 18. September 2019 war rechtswidrig, weil sie gegen § 12 Abs. 2 HauptS verstößt (a). Der Antragsgegner hat bei dieser Bestimmung entgegen § 19 Abs. 5 Satz 1 GeschO das Benennungsverfahren nicht angewandt. Offen bleiben kann, ob dies zur Rechtswidrigkeit der Bestimmung der vorgenannten Mitglieder des Jugendhilfeausschusses geführt hat, weil die Anwendung dieser Vorschrift der Geschäftsordnung durch den Oberbürgermeister sowohl bei der Vorbereitung als auch bei der Leitung der Sitzung des Antragsgegners (Ratsversammlung) am 18. September 2019 unterblieben ist, ohne dass die Antragstellerin, eine andere Fraktion oder ein Mitglied des Antragsgegners sich hiergegen gewandt hätte (b). Die Wahl ist verfahrensfehlerhaft durchgeführt worden. Die Voraussetzungen für die Durchführung einer Mehrheitswahl lagen zwar vor. Die bei der Wahl verwendeten Stimmzettel entsprachen jedoch nicht den Anforderungen aus § 7 Abs. 1 Satz 2 WahlO (c). Die Wahl am 18. September 2019 hat auch einen Verstoß gegen den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit zur Folge (d). Die Bestimmung der Stellvertreter für die

stimmberechtigten Mitglieder des Jugendhilfeausschusses nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII i. V. m. § 4 Abs. 1 Satz 2 LJHG in der Sitzung des Antragsgegners (Ratsversammlung) vom 20. Mai 2020 war rechtswidrig (e). Die Antragstellerin ist auch in einem eigenen wehrfähigen Organrecht verletzt (f).

47 a) Die Bestimmung der stimmberechtigten Mitglieder gemäß § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII i. V. m. § 4 Abs. 1 Satz 2 LJHG bei der Bildung Jugendhilfeausschusses am 18. September 2019 verstößt gegen § 12 Abs. 2 HauptS. Nach Satz 1 dieser ortsrechtlichen Vorschrift erfolgt „die Bildung der beschließenden Ausschüsse“ nach § 42 Abs. 2 SächsGemO, gemäß ihrem Satz 2 muss bei der Bildung beschließender Ausschüsse gewährleistet sein, dass mindestens ein Mitglied jeder Fraktion vertreten ist. Letzteres ist nach der am 18. September 2019 durch den Antragsgegner vorgenommenen Besetzung des Jugendhilfeausschusses nicht der Fall, weil die Antragstellerin in diesem nicht vertreten ist.

48 Der Jugendhilfeausschuss ist nach dem eindeutigen Wortlaut des § 3 Abs. 1 LJHG ein beschließender Ausschuss im Sinne des § 41 SächsGemO, so dass gemäß § 12 Abs. 2 Satz 2 HauptS gewährleistet sein muss, dass jede Fraktion im Jugendhilfeausschuss vertreten ist. § 12 Abs. 2 Satz 2 HauptS ist entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts auf den Jugendhilfeausschuss anzuwenden. Dem steht insbesondere nicht entgegen, dass § 16 HauptS eine gesonderte Regelung zum Jugendhilfeausschuss enthält. Denn diese beschränkt sich auf die Bildung des Jugendhilfeausschusses und verweist hinsichtlich dessen „Zusammensetzung und Zuständigkeit“ auf die Regelungen im Sächsischen Landesjugendhilfegesetz, im Achten Buch Sozialgesetzbuch sowie in der Satzung des Jugendamtes der Stadt Leipzig (nachfolgend: JAS). Der Begriff der „Zusammensetzung“ bezieht sich in diesem Zusammenhang ausschließlich auf die Anzahl der stimmberechtigten Mitglieder insgesamt (15 einschließlich des Vorsitzenden: § 5 Abs. 1 JAS, § 4 Abs. 1 Satz 1 LJHG), den Vorsitz des Jugendhilfeausschusses (§ 4 Abs. 2 JAS, § 3 Abs. 2 LJHG) sowie die Differenzierung der stimmberechtigten Mitglieder nach § 71 Abs. 1 SGB VIII (§ 5 Abs. 2 JAS, § 4 Abs. 1 Satz 2 LJHG), nicht jedoch auf die Frage der Berücksichtigung der Fraktionen bei der konkreten Besetzung, so dass § 16 HauptS insoweit auch keine speziellere Regelung gegenüber § 12 Abs. 2 Satz 2 HauptS

enthält. § 16 HauptS bestimmt auch nicht, dass § 12 Abs. 2 Satz 2 HauptS auf den Jugendhilfeausschuss keine Anwendung finden soll.

- 49 Die Regelung in § 12 Abs. 2 HauptS ist, entgegen der Auffassung des Antragsgegners, auch nicht dahingehend auszulegen, dass sie sich ausschließlich auf die in § 12 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 HauptS benannten Ausschüsse, den Verwaltungs- und den Grundstücksverkehrsausschuss, bezieht. Dies ergibt bereits die Auslegung des Wortlauts. Die in § 12 Abs. 1 HauptS bezeichneten Ausschüsse werden dort gebildet „als beschließende Ausschüsse nach § 41 SächsGemO“. § 12 Abs. 2 HauptS enthält - wie auch die Überschrift des § 12 HauptS - diese Einschränkung nicht, sondern bezieht sich auf alle beschließenden Ausschüsse und verweist hinsichtlich deren „Bildung“ (gemeint ist: Zusammensetzung) auf § 42 Abs. 2 SächsGemO. Der Jugendhilfeausschuss ist gemäß § 3 Abs. 1 LJHG ein beschließender Ausschuss im Sinne von § 41 SächsGemO, auf den dementsprechend auch § 42 Abs. 2 SächsGemO Anwendung findet. Nichts anderes bestimmt § 12 Abs. 2 Satz 1 HauptS, wogegen § 12 Abs. 2 Satz 2 HauptS für die „Bildung“ der beschließenden Ausschüsse die von § 42 Abs. 2 SächsGemO nicht geforderte ortsrechtliche Bestimmung enthält, dass gewährleistet sein muss, „dass mindestens ein Mitglied jeder Fraktion vertreten ist“.
- 50 Die systematische Auslegung der Hauptsatzung der Stadt Leipzig spricht - entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts - nicht gegen, sondern für eine Anwendung des § 12 Abs. 2 HauptS auf den Jugendhilfeausschuss. Die Hauptsatzung enthält in ihren §§ 12 bis 16 Regelungen zu Ausschüssen, denen eine eigenständige Entscheidungsbefugnis zukommt, wobei sich die §§ 13, 14 HauptS auf die beschließenden Ausschüsse beziehen, die auf der Grundlage von § 41 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO gebildet worden sind, und die §§ 15, 16 HauptS auf Ausschüsse, deren Bildung auf einer anderen Rechtsgrundlage beruht. Dass es sich bei der Vorschrift des § 12 Abs. 2 HauptS um eine für alle diese Ausschüsse geltende, „vor die Klammer gezogene“ Regelung handelt, ergibt sich daraus, dass es nicht nur in den §§ 13, 14 HauptS, sondern auch in den §§ 15, 16 HauptS an Regelungen fehlt, wie die Ausschussmitglieder bestimmt werden, sofern sich dies nicht bereits aus deren Funktion ergibt. § 12 Abs. 2 HauptS dürfte danach selbst auf den in § 15 HauptS geregelten Umlegungsausschuss, der in § 1 Sächsische Umlegungsausschussverordnung (SächsUAVO) - anders als der Jugendhilfeausschuss

in § 3 Abs. 1 LJHG - nicht ausdrücklich als „beschließender Ausschuss“ bezeichnet wird, anzuwenden sein, denn der Umlegungsausschuss besteht nach § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 HauptS u. a. aus einer „der Anzahl der Fraktionen im Stadtrat der Stadt Leipzig entsprechenden Anzahl von Stadträten/Stadträtinnen, mindestens aber zwei Stadträten/Stadträtinnen“, wobei § 15 Abs. 2 Satz 2 HauptS nur eine „Bestellung“ durch den Stadtrat regelt, nicht aber das entsprechende Verfahren. Während die Regelung über die Bestellung von mindestens zwei Stadträten/Stadträtinnen aus § 2 Abs. 2 Satz 4 SächsUAVO folgt, legt die Bezugnahme auf die Anzahl der Fraktionen im Stadtrat nahe, dass dem Erfordernis aus § 12 Abs. 2 Satz 2 HauptS Rechnung getragen werden soll.

- 51 Die Systematik der Hauptsatzung spricht ferner auch deshalb für eine weite Auslegung des Begriffs der „beschließenden Ausschüsse“ in § 12 Abs. 2 HauptS, weil der Umlegungsausschuss (§ 15 HauptS) und der Jugendhilfeausschuss (§ 16 HauptS) - die beide zwar Ausschüsse eigener Art sind, denen gegenüber dem Antragsgegner aber jeweils eigenständige Entscheidungsbefugnisse zukommen - noch vor den beratenden Ausschüssen (§ 17 HauptS) geregelt sind, für die in § 17 Abs. 2 HauptS eine der in § 12 Abs. 2 HauptS entsprechende Regelung erneut enthalten ist.
- 52 Der Anwendung des § 12 Abs. 2 Satz 2 HauptS auf den Jugendhilfeausschuss steht auch weder der Normzweck des § 12 Abs. 2 Satz 2 HauptS entgegen, die Vertretung aller Fraktionen in den Ausschüssen durch mindestens ein Mitglied sicherzustellen, noch der Umstand, dass dieser gemäß § 70 Abs. 1 SGB VIII Teil des Jugendamts und damit der Verwaltung der Gebietskörperschaft ist. Der Jugendhilfeausschuss ist ein bundesrechtlich konstituiertes Kommunalorgan, das den beschließenden Ausschüssen des Kommunalrechts ähnelt, aber die Besonderheit aufweist, dass er nur teilweise die politischen Mehrheitsverhältnisse der Vertretungskörperschaft widerspiegelt und im Übrigen von Vertretern der freien Jugendhilfe und sachverständigen Bürgern besetzt wird (BVerwG, Urt. v. 15. Dezember 1994 - BVerwG 5 C 30.91 - BVerwGE 97, 223 = juris Rn. 18; Beschl. v. 18. Juni 2004 - 8 B 41.04 -, juris Rn. 9; st. Rspr.). Die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts, wonach der Jugendhilfeausschuss als reines Fachgremium konzipiert sei, nach dem Wortlaut des § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII auch ohne Beteiligung von Mitgliedern der Vertretungskörperschaft besetzt werden und die Regelung aus § 12 Abs. 2 Satz 2 HauptS daher keine Anwendung

finden könne, greift in mehrerer Hinsicht zu kurz. Der Jugendhilfeausschuss ist nicht als reines Fachgremium konzipiert, denn § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII sieht für drei Fünftel der stimmberechtigten Mitglieder vor, dass es sich bei diesen um Mitglieder der Vertretungskörperschaft des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe oder von ihr gewählte Frauen und Männer, die in der Jugendhilfe erfahren sind, handelt. Auch wenn der Wortlaut der Vorschrift eine Auslegung dergestalt zulässt, dass der Stadtrat sowohl eigene Mitglieder als auch in der Jugendhilfe erfahrene Frauen und Männer nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII in den Jugendhilfeausschuss wählen kann, bezweckt diese Vorschrift nicht die Gewährleistung von Sachverstand in der Jugendhilfe, da dies Gegenstand der Regelung in § 71 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII ist. Die nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII zu bestimmenden Mitglieder sollen demgegenüber im Hinblick auf die „Ähnlichkeit“ mit beschließenden Ausschüssen eine angemessene Vertretung von Mitgliedern des Gemeinderats als unmittelbar vom Volk legitimer Vertretungskörperschaft sicherstellen und daher den dortigen Mehrheitsverhältnissen Rechnung tragen (Kunkel/Kepert, in: Kunkel/Kepert/Pattar, SGB VIII, 7. Aufl. 2018, § 71 Rn. 3). Die Vorschrift lässt zwar auch die Wahl von „in der Jugendhilfe erfahrenen“ Frauen und Männern, die nicht Mitglieder des Stadtrats sind, an Stelle von einem oder mehreren Mitgliedern des Gemeinderats zu. Der vom Verwaltungsgericht konstruierte Konflikt zwischen der ortsrechtlichen Regelung des § 12 Abs. 2 Satz 2 HauptS und höherrangigem Recht entstünde jedoch erst dann, wenn dem Antragsgegner mehr als acht Fraktionen angehörten, da die Anzahl der von ihm zu bestimmenden stimmberechtigten Mitglieder nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII aufgrund landesrechtlicher Vorschriften (§ 4 Abs. 1 Satz 1, § 3 Abs. 2 Satz 1 LJHG) auf acht Mitglieder begrenzt ist. Die vom Verwaltungsgericht in den Blick genommene Konstellation, dass keines der nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII zu bestimmenden Mitglieder der Vertretungskörperschaft angehört, ist zwar eher fernliegend, da sie mit Blick auf die politische Handlungsfähigkeit des Ausschusses nicht sachgerecht sein dürfte (Wiesner, SGB VIII, 5. Aufl. 2015, § 71 Rn. 3). Es bestehen vorliegend auch keine Anhaltspunkte, dass der Antragsgegner den Jugendhilfeausschuss in der vom Verwaltungsgericht aufgezeigten Art - ohne stimmberechtigte Mitglieder, die zugleich Mitglieder des Antragsgegners sind - als reines Fachgremium hätte aufstellen wollen. Selbst wenn aber von den acht Sitzen im Jugendhilfeausschuss, die der Antragsgegner auf der Grundlage von § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII zu vergeben hat, weniger als sechs mit Mitgliedern des Antragsgegners

besetzt werden sollten, stünde § 12 Abs. 2 Satz 2 HauptS dem nicht entgegen. Eine an Sinn und Zweck dieser Vorschrift orientierte Auslegung ergäbe in diesem Fall, dass das einer Fraktion auf der Grundlage von § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII i. V. m. § 12 Abs. 2 Satz 2 HauptS zustehende Mitglied des Jugendhilfeausschusses auch dann als „Mitglied der Fraktion“ im Sinne von § 12 Abs. 2 Satz 2 HauptS anzusehen wäre, wenn es sich nicht um ein Mitglied des Stadtrats, sondern um eine in der Jugendhilfe erfahrene Person handelte, die auf Vorschlag dieser Fraktion anstelle eines eigenen Fraktionsmitglieds zum stimmberechtigten Mitglied des Jugendhilfeausschusses gewählt worden ist. Das Verwaltungsgericht übersieht zuletzt, dass es sich bei § 12 Abs. 2 Satz 2 HauptS um eine Norm des Ortsrechts handelt, und der Antragsgegner bereits aus diesem Grund in Bezug auf die ihm aus § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII erwachsenden Freiräume für die Besetzung des Jugendhilfeausschusses keines Schutzes bedarf. Der Antragsgegner ist weder verpflichtet, eine Regelung mit dem Inhalt des § 12 Abs. 2 Satz 2 HauptS zu erlassen, noch ist ihm verwehrt, in § 16 HauptS für den Jugendhilfeausschuss zu regeln, dass für diesen § 12 Abs. 2 Satz 2 HauptS keine Anwendung finden soll. Er ist aber an das von ihm selbst gesetzte Recht gebunden und nicht berechtigt, über dessen Anwendung nach Gutdünken zu entscheiden.

- 53 b) Der Antragsgegner hat bei der Bestimmung der stimmberechtigten Mitglieder des Jugendhilfeausschusses gemäß § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII i. V. m. § 4 Abs. 1 Satz 2 LJHG die Regelung in § 19 Abs. 5 Satz 1 GeschO nicht angewandt. Nach dieser Vorschrift der „Geschäftsordnung für die Ratsversammlung (Stadtrat) der Stadt Leipzig und ihre Ausschüsse“ findet für die Besetzung der beschließenden und beratenden Ausschüsse sowie der Aufsichtsräte „das Benennungsverfahren gem. § 42 Abs. 2 Sätze 3 und 4 [gemeint ist: Sätze 4 und 5] SächsGemO Anwendung“. Gegen diese generelle Festlegung des Benennungsverfahrens durch die Geschäftsordnung bestehen keine Bedenken (vgl. Senatsurt. v. 7. Juni 2016 - 4 C 3/15 -, juris Rn. 44). Die Besetzung der streitgegenständlichen Sitze im Jugendhilfeausschuss ist entgegen § 19 Abs. 5 Satz 1 GeschO aber nicht im Benennungsverfahren, sondern durch eine Mehrheitswahl erfolgt.
- 54 Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts steht einer Anwendung des § 19 Abs. 5 Satz 1 GeschO bei der Bestimmung der stimmberechtigten Mitglieder des

Jugendhilfeausschusses nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII nicht entgegen, dass es sich bei dem Jugendhilfeausschuss um ein bundesrechtlich konstituiertes Kommunalorgan handelt, das den beschließenden Ausschüssen des Kommunalrechts nur ähnelt. Der Landesgesetzgeber hat auf der Grundlage von § 71 Abs. 5 SGB VIII in § 3 Abs. 1 LJHG bestimmt, dass der Jugendhilfeausschuss in Sachsen ein beschließender Ausschuss im Sinne von § 41 SächsGemO ist. Hieraus folgt, dass für die Besetzung des Jugendhilfeausschusses § 42 GemO grundsätzlich anzuwenden ist. Dies ergibt sich im Umkehrschluss auch aus § 3 Abs. 2 Satz 3 LJHG, der ausdrücklich regelt, dass § 42 Abs. 3 SächsGemO auf den Jugendhilfeausschuss keine Anwendung findet.

- 55 Die Besonderheiten der Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses stehen einer Anwendung des Benennungsverfahrens in Bezug auf die vorliegend streitgegenständliche Besetzung mit stimmberechtigten Mitgliedern nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII nicht entgegen. Das Verwaltungsgericht führt zwar zutreffend aus, dass das Benennungsverfahren gemäß § 42 Abs. 2 Sätze 4 bis 7 SächsGemO vom Landesgesetzgeber für die Fälle konzipiert worden ist, in denen eine Ausschussbesetzung nach der Mandatsverteilung im Gemeinderat zwingend vorgeschrieben ist, um eine fehleranfällige Wahl durch die einfache Benennung der Ausschussmitglieder zu ersetzen. Die Einführung der Möglichkeit des Benennungsverfahrens in § 42 Abs. 2 Satz 4 und Satz 5 SächsGemO sollte der Verfahrensvereinfachung dienen (Gesetzesbegründung, LT-Drs. 5/11912, S. 58). Richtig ist auch, dass der Jugendhilfeausschuss in seiner Zusammensetzung die Mehrheitsverhältnisse der Vertretungskörperschaft nur teilweise widerspiegelt. Dies ist in erster Linie jedoch dem Umstand geschuldet, dass der Jugendhilfeausschuss gemäß § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII nur zu drei Fünfteln aus Mitgliedern der Vertretungskörperschaft als stimmberechtigte Mitglieder zusammengesetzt ist, wogegen zwei Fünftel der stimmberechtigten Mitglieder gemäß § 71 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII auf Vorschlag von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe zu wählen sind. Während das Benennungsverfahren bei der Bestimmung der letztgenannten Mitglieder des Jugendhilfeausschusses ersichtlich keine Anwendung finden kann, weil diese Ausschussmitglieder keiner Fraktion in der Vertretungskörperschaft zugerechnet werden können, gilt dies nicht für die stimmberechtigten Mitglieder, die nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII zu bestimmen sind. Denn die Vertretungskörperschaft kann selbst dann, wenn in der Jugendhilfe erfahrene Frauen und Männer an Stelle von

Mitgliedern der Vertretungskörperschaft zu Mitgliedern des Jugendhilfeausschusses bestimmt werden sollen, diese über ein entsprechendes Vorschlagsrecht den Fraktionen zurechnen und so die Mehrheitsverhältnisse im Plenum der Vertretungskörperschaft widerspiegeln. Das Sachkundeerfordernis schließt eine Anwendung des Benennungsverfahrens auch nicht aus (vgl. Senatsurt. v. 7. Juni 2016 - 4 C 3/15 -, juris Rn. 38). Die - in der Sache zutreffenden - Ausführungen des Verwaltungsgerichts, wonach die Vertretungskörperschaft bei der Besetzung des Jugendhilfeausschusses aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben freier sei als bei der Besetzung von beschließenden Ausschüssen, die sie nach § 41 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO bildet, übersieht im vorliegenden Verfahren, dass der Antragsgegner sich durch den Erlass des einschlägigen Ortsrechts - § 12 Abs. 2 Satz 2 HauptS, § 16 HauptS, § 19 Abs. 5 Satz 1 GeschO - selbst gebunden hat, und die Antragstellerin zu Recht von ihm die Einhaltung der von ihm selbst gesetzten Vorgaben verlangt.

56 Offen bleibt, ob das § 19 Abs. 5 Satz 1 GeschO widersprechende Verfahren, die streitgegenständlichen Mitglieder und Stellvertreter des Jugendhilfeausschusses nicht im Wege der Benennung durch die Fraktionen (§ 42 Abs. 2 Satz 5 SächsGemO) zu bestimmen, rechtswidrig war. Die Anwendung der vorgenannten Vorschrift der Geschäftsordnung ist durch den Oberbürgermeister sowohl bei der Vorbereitung als auch bei der Leitung der Sitzung des Antragsgegners (Ratsversammlung) am 18. September 2019 durchgehend unterblieben, ohne dass die Antragstellerin, eine andere Fraktion oder ein Mitglied des Antragsgegners sich hiergegen gewandt hätte. Da Abweichungen von der Geschäftsordnung außer durch ausdrücklichen Gemeinderatsbeschluss auch durch stillschweigende Billigung möglich sind (Senatsurt. v. 7. Juni 2016 - 4 C 3/15 -, juris Rn. 44 m. w. N.), könnte das Absehen von der Durchführung des Benennungsverfahrens daher im Ergebnis auch zulässig gewesen sein.

57 Die Auffassung des Oberbürgermeisters, dass das Benennungsverfahren bei der Bestimmung der Mitglieder des Jugendhilfeausschusses auch nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII keine Anwendung finden könne, dürfte sich bereits aus seiner Vorlage (VII-DS-00177, Nr. 3), jedenfalls aber aus dem Hinweis in der Sitzung des Antragsgegners (Ratsversammlung) vom 18. September 2019 ergeben, wonach die entsprechenden Mitglieder gewählt werden müssten, sofern kein Einvernehmen vorliege

(Verlaufsprotokoll der Ratsversammlung [nachfolgend: Ratsprotokoll], S. 5 [Nr. 11.1]). Denn das Benennungsverfahren ersetzt die Wahl dergestalt, dass die Fraktionen dem Bürgermeister schriftlich die ihnen nach dem Stärkeverhältnis zustehenden Ausschussmitglieder mitteilen, und dieser die Zusammensetzung dem Gemeinderat nur noch schriftlich bekanntgibt (§ 42 Abs. 2 Satz 5 SächsGemO). Da bei der Anwendung des Benennungsverfahrens für die Nr. 3 der vom Oberbürgermeister eingereichten Beschlussvorlage, die ausdrücklich eine Wahl vorgesehen hat, kein Raum gewesen wäre, hätte die Antragstellerin erkennen können, dass § 19 Abs. 5 Satz 1 GeschO auf die Bestimmung der Mitglieder des streitgegenständlichen Teils des Jugendhilfeausschusses und ihrer Stellvertreter keine Anwendung finden sollte, obwohl im Rahmen der Vorbereitung der Sitzung noch alle Fraktionen hiervon ausgegangen waren. Sie hätte dieser Verfahrensweise daher auch widersprechen können und hatte hierzu auch die Gelegenheit, da der Oberbürgermeister ausweislich des Ratsprotokolls (S. 5 [Nr. 11.1, letzter Absatz]) ausdrücklich gefragt hatte, ob zur vorgesehenen Wahl der Mitglieder des Jugendhilfeausschusses das Wort gewünscht werde.

58 c) Die durchgeführte Wahl war verfahrensfehlerhaft. Entgegen der Ansicht der Antragstellerin lagen die Voraussetzungen für die Durchführung einer Mehrheitswahl zwar vor. Die bei der Wahl verwendeten Stimmzettel entsprachen aber nicht den Anforderungen aus § 7 Abs. 1 Satz 2 WahlO.

59 Die Voraussetzungen für die Mehrheitswahl nach § 42 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO, § 1 Satz 2, § 7 WahlO lagen vor, weil über die Besetzung der stimmberechtigten Mitglieder des Jugendhilfeausschusses nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII keine Einigung im Sinne von § 42 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO, § 1 Satz 1 WahlO erzielt worden ist und auch kein gültiger Wahlvorschlag vorlag.

60 Die Fraktionen des Antragsgegners hatten sich zwar im Ältestenrat auf eine Besetzung des Jugendhilfeausschusses nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII dergestalt geeinigt, dass die Antragstellerin einen der acht zu vergebenden Sitze erhalten sollte, und dem Oberbürgermeister entsprechend dieser Absprache jeweils Fraktionsmitglieder und Stellvertreter für die Besetzung benannt. Eine Einigung im Sinne von § 42 Abs. 2 SächsGemO erfordert jedoch die Zustimmung grundsätzlich aller Mitglieder der

Vertretungskörperschaft, so dass es sich um eine einstimmige Wahl im Gemeinderat durch Akklamation handelt. Der Oberbürgermeister hat ausweislich des Ratsprotokolls in der Sitzung des Antragsgegners (Ratsversammlung) vom 18. September 2019 nicht gefragt, ob alle Mitglieder des Antragsgegners mit der Besetzung des Jugendhilfeausschusses einverstanden waren, wie sie auch bezüglich des streitgegenständlichen Teils in der Anlage zur Beschlussvorlage VII-DS-00177 vorgeschlagen war. Entgegen der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts ist dieser Besetzungsvorschlag vom Antragsgegner auch nicht „in einer offenen Abstimmung“ abgelehnt worden. Die tatsächlich gestellte Frage („Ich gehe davon aus, dass wir offen abstimmen können?“ [Ratsprotokoll, S. 6, Abs. 1]) bezog sich inhaltlich vielmehr darauf, ob die Wahl der Ausschussmitglieder in einer offenen Abstimmung erfolgen könne, so dass bei einem - dann tatsächlich auch erfolgten - Widerspruch eines Mitglieds des Antragsgegners eine geheime Wahl mit Stimmzetteln erforderlich war (vgl. § 19 Abs. 1 GeschO). Da auf die Frage des Oberbürgermeisters nach einer offenen Abstimmung Widerspruch erhoben und eine geheime Abstimmung notwendig wurde, durfte dieser auch davon ausgehen, dass keine Einigung im Sinne von § 42 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO vorlag; im Übrigen gilt auch hier, dass in der Sitzung kein Ratsmitglied geltend gemacht hat, dass eine solche Einigung bestehe und es einer Wahl mit Stimmzetteln nicht bedürfe.

- 61 Bei der Wahl der stimmberechtigten Mitglieder des Jugendhilfeausschusses nach § 71 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII am 18. September 2019 lag - entgegen der Auffassung der Antragstellerin - kein gültiger Wahlvorschlag gemäß § 3 WahlO vor. Die „Meldungen“ der Fraktionen für die nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII zu besetzenden Sitze des Jugendhilfeausschusses an den Oberbürgermeister - Büro für Ratsangelegenheiten - stellten keine Wahlvorschläge nach § 3 WahlO dar, sondern eine schriftliche Benennung der Ausschussmitglieder nach § 42 Abs. 2 Satz 5 SächsGemO, auch wenn die Fraktionen - mit Ausnahme der Fraktion Die Linke - nicht den gesetzlichen Terminus der „Benennung“ verwendet haben, sondern „Meldungen“ (Bündnis 90/Die Grünen sowie die Antragstellerin), „Besetzungsvorschläge“ (CDU), „Nominierungen“ (SPD) oder schlicht eine entsprechende Liste eingereicht haben (Freibeuter). Alle Fraktionen sind dabei davon ausgegangen, dass der vorliegend streitgegenständliche Teil der Besetzung des Jugendhilfeausschusses nach dem Benennungsverfahren erfolgen würde, wie sich

bereits daraus ergibt, dass die Mitglieder für den Jugendhilfeausschuss bei den Benennungen der Fraktionen entweder ausdrücklich bei den „beschließenden Ausschüssen“ (Die Linke, Antragstellerin), den „Fach- und Betriebsausschüssen“ (SPD) oder ohne Differenzierung zu anderen Gremien (Bündnis 90/Die Grünen, CDU, Freibeuter) aufgeführt worden sind. Eine Umdeutung dieser Benennungen in Wahlvorschläge kommt aus der nach den §§ 133, 157 BGB maßgeblichen Sicht eines objektiven Empfängers (BVerwG, Urt. v. 15. März 2017 - 10 C 3.16 -, BVerwGE 158, 199 Rn. 13 m. w. N.; st. Rspr.) nicht in Betracht.

62 Der Oberbürgermeister hätte auf der Grundlage dieser „Meldungen“ dem Antragsgegner die Besetzung des Jugendhilfeausschusses, soweit die stimmberechtigten Mitglieder nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII betroffen sind, schriftlich mitteilen müssen (§ 19 Abs. 5 Satz 1 GeschO i. V. m. § 42 Abs. 2 Satz 5 Halbsatz 2 SächsGemO). Eine solche Mitteilung wollte der Oberbürgermeister jedoch nicht vornehmen, weil er die Rechtsauffassung vertreten hat, dass § 19 Abs. 5 Satz 1 GeschO auf die Besetzung der nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII zu vergebenden Sitze des Jugendhilfeausschusses keine Anwendung finde, sondern eine Wahl - ggf. in Form der Einigung nach § 42 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO - erforderlich sei. Allerdings lässt sich den Akten nicht entnehmen, dass der Oberbürgermeister die Fraktionen des Antragsgegners über diese Rechtsauffassung ausdrücklich informiert hätte, obwohl er hierzu in Kenntnis der gegenteiligen Rechtsauffassung aller Fraktionen und zur Sicherung der Rechte der Minderheitsfraktionen - und damit auch der Antragstellerin - auf eine der Mandatsverteilung im Stadtrat entsprechenden Vertretung in den Ausschüssen verpflichtet gewesen wäre. Soweit der Antragsgegner darauf hingewiesen hat, dass der Beschlussvorlage VII-DS-00177 unter Nr. 3 habe entnommen werden können, dass eine „Wahl“ stattfinden werde, trifft dies zwar zu. Die Beschlussvorlage verweist dort für die „Wahl“ aber auf die beigefügte Anlage, bei der es sich nicht um einen Wahlvorschlag, sondern das Ergebnis des Benennungsverfahrens handelt.

63 Der Antragsgegner hat selbst darauf hingewiesen, dass einer Bewertung der „Meldungen“ der Fraktionen als (gültige) Wahlvorschläge nach § 3 WahlO bereits entgegensteht, dass diesen keine Zustimmungserklärungen der Bewerber gemäß Anlage 16 der Kommunalwahlordnung beigefügt waren (§ 3 Satz 3 WahlO), und auch

der in der Anlage der Beschlussvorlage VII-DS-00177 enthaltene Besetzungsvorschlag keinen Wahlvorschlag darstellen konnte, weil er vom Oberbürgermeister und nicht von einer Fraktion, einer Stadträtin oder einem Stadtrat eingebracht worden ist (vgl. § 3 Satz 1 WahlO). Für den Oberbürgermeister war es vor der Sitzung am 18. September 2019 daher offensichtlich, dass die Antragstellerin - wie alle anderen Fraktionen - davon ausging, dass die Besetzung im Benennungsverfahren erfolgen und es daher bis zur Sitzung nicht zur Einreichung von Wahlvorschlägen kommen würde. Da in der Sitzung selbst keine gültigen Wahlvorschläge mehr eingereicht werden konnten (vgl. § 3 Satz 1 WahlO), war die Durchführung einer zum Schutz von Minderheitsfraktionen vorrangigen Verhältniswahl unter Bindung an die Wahlvorschläge (§ 42 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO) in der Sitzung des Antragsgegners vom 18. September 2019 nicht mehr möglich, sondern eine Mehrheitswahl durchzuführen, bei der eine Bindung an die vorgeschlagenen Bewerber nicht besteht (§ 42 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO, § 7 Abs. 1 Satz 1 WahlO).

64 Die pflichtwidrige Unterlassung des Oberbürgermeisters, gegenüber den Fraktionen - und damit auch gegenüber der Antragstellerin - auf seine Rechtsauffassung hinzuweisen, dass das Benennungsverfahren für den streitgegenständlichen Teil der Besetzung des Jugendhilfeausschusses keine Anwendung finden könne, hat dazu geführt, dass die Fraktionen - und damit auch die Antragstellerin - vor der Sitzung des Antragsgegners am 18. September 2019 keine Veranlassung gesehen hatten, Wahlvorschläge nach Maßgabe des § 3 WahlO einzureichen, und es im Ergebnis zu einer Umgehung der bei der Besetzung von Ausschüssen gemäß § 42 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO, § 1 Satz 1 WahlO vorrangig durchzuführenden Verhältniswahl kommen konnte.

65 Offen bleiben kann auch, ob die durchgeführte Mehrheitswahl aufgrund des - von der Antragstellerin als „Überrumpelung“ bezeichneten - Verhaltens des Oberbürgermeisters bereits rechtswidrig war, oder ob für die Antragstellerin ihrerseits aus dem Grundsatz der Organtreue, der die rechtzeitige Rüge des beabsichtigten, für rechtswidrig gehaltenen Verfahrens gegenüber dem Organ selbst verlangt (OVG NRW, Beschl. v. 19. August 2011 - 15 A 1555/11 -, juris Rn. 21), die Verpflichtung bestanden hätte, vor der Durchführung der Mehrheitswahl dieser zu widersprechen

oder zumindest einen Antrag auf Vertagung zu stellen. Denn die bei der Wahl verwendeten Stimmzettel waren fehlerhaft.

- 66 Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 WahlO enthält der Stimmzettel bei der Mehrheitswahl für die Besetzung von Ausschüssen entweder neben dem einzigen Wahlvorschlag auch freie Zeilen oder nur freie Zeilen. Die vom Oberbürgermeister vorbereiteten und bei der Wahl verwendeten Stimmzettel enthielten vorgedruckt die Namen der acht Bewerber, die von den Fraktionen als Ausschussmitglieder benannt und in der Anlage zur Beschlussvorlage VII-DS-00177 aufgeführt worden waren, sowie weitere freie Zeilen. Dies hätte den Anforderungen des § 7 Abs. 1 Satz 2 WahlO nur entsprochen, wenn die vorgenannte Beschlussvorlage ein gültiger Wahlvorschlag nach § 3 WahlO gewesen wäre. Das ist - wie oben ausgeführt - nicht der Fall, und wird auch vom Antragsgegner nicht behauptet. Da kein gültiger Wahlvorschlag eingereicht worden war, hätten die Stimmzettel für die Wahl ausschließlich freie Zeilen enthalten dürfen, so dass die verwendeten Stimmzettel fehlerhaft und die Durchführung der Wahl rechtswidrig war.
- 67 Ohne dass es auf die vom Verwaltungsgericht ausführlich erörterte Rechtmäßigkeit der Wahl von Frau R.... noch ankäme, bemerkt der Senat im Hinblick auf den von der Antragstellerin geltend gemachten Verstoß gegen § 19 Abs. 2 GeschO, weil Frau R.... bei der Wahl nicht die Mehrheit der Stimmen der anwesenden Stimmberechtigten erhalten hat, dass diese Vorschrift bei einer Mehrheitswahl zur Besetzung von Ausschüssen des Antragsgegners ersichtlich keine Anwendung findet, sondern von der spezielleren Vorschrift des § 7 Abs. 2 Satz 2 WahlO verdrängt wird.
- 68 d) Die am 18. September 2019 durchgeführte Mehrheitswahl zur Bestimmung der stimmberechtigten Mitglieder des Jugendhilfeausschusses nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII hat auch zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit geführt.
- 69 Der für die kommunalen Vertretungskörperschaften aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 (Demokratiegebot) und Abs. 2 GG (Volkssouveränität) abgeleitete Grundsatz der Spiegelbildlichkeit verlangt, dass jeder Ausschuss einer Gemeindevertretung ein verkleinertes Bild des Plenums sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln muss, weil sich die Repräsentation der Gemeindebürger auch in den Ausschüssen vollzieht (BVerwG,

Urt. v. 9. Dezember 2009 - 8 C 17.08 -, juris Rn. 18 m. w. N.). Diesem Grundsatz entspricht die Regelung in § 42 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO, wonach die Zusammensetzung der beschließenden Ausschüsse der Mandatsverteilung im Gemeinderat entsprechen soll (Senatsbeschl. v. 14. September 2010 - 4 B 87/10 -, juris Rn. 14 m. w. N.). Der Jugendhilfeausschuss ist gemäß § 3 Abs. 1 LJHG ein beschließender Ausschuss, so dass auf ihn das Prinzip der Spiegelbildlichkeit grundsätzlich insoweit anzuwenden ist, als er gemäß § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII zu besetzen ist, weil diese Vorschrift eine angemessene Vertretung von Mitgliedern der betroffenen Vertretungskörperschaften ermöglichen will. Verzichtet ein Gemeinderat hierauf und besetzt den Jugendhilfeausschuss auf der Grundlage von § 71 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 SGB VIII ausschließlich mit in der Jugendhilfe erfahrenen Frauen und Männern, ist für den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit dagegen kein Raum; der Jugendhilfeausschuss ist dann als reines Fachgremium ausgestaltet.

70 Der Antragsgegner hat - wie sich bereits aus der im Ältestenrat getroffenen Vereinbarung über die Besetzung der acht Sitze des Jugendhilfeausschusses nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII ergibt - nicht beabsichtigt, ein reines Fachgremium einzurichten, sondern wollte allen Fraktionen eine eigene Mitarbeit im Ausschuss ermöglichen. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit ist daher auch bei der Bildung des vorliegend allein streitgegenständlichen Teils des Jugendhilfeausschusses anzuwenden. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts liegt ein Verstoß gegen diesen Grundsatz vor.

71 Ein Verstoß gegen den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz wird nicht bereits dadurch begründet, dass der Antragsgegner die dem vorliegenden Rechtsstreit zu Grunde liegende Wahl vom 18. September 2019 als Mehrheitswahl durchgeführt hat. In Bezug auf das Wahlverfahren reicht es aus, wenn die Wahl jeder Fraktion die gleiche Chance bietet, entsprechend ihrer Stärke im Plenum in die Ausschüsse gewählt zu werden (Senatsbeschl. v. 12. Januar 2011 - 4 B 348/10 -, juris Rn. 19). Die mit einer Wahl naturgemäß einhergehende Unwägbarkeit, dass Mitglieder einer Fraktion Kandidaten anderer Fraktionen wählen, mit der Folge, dass sich die Fraktionsstärken im Plenum nicht in den Ausschüssen widerspiegeln, muss im Wahlverfahren nicht gänzlich ausgeschlossen werden (Senatsbeschl. v. 27. September 2011 - 4 B 176/11 -, juris Rn. 14; st. Rspr.). Die Mehrheitswahl ist - wenn auch nachrangig - in § 42 Abs. 2 Satz 3

SächsGemO ausdrücklich als Verfahren für die Besetzung von Ausschüssen vorgesehen.

- 72 Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit bezieht sich - entgegen der Auffassung des Antragsgegners - jedoch nicht ausschließlich auf die Gestaltung des Wahlverfahrens. Er schützt vielmehr den Anspruch jedes Mitglieds der Gemeindevertretung und jeder Fraktion auf gleichberechtigte Mitwirkung und sichert die Erfolgswertgleichheit der gültigen Wählerstimmen und die gleiche Repräsentation der Wähler durch die gewählten Mandatsträger. In der Rechtsprechung des Senats ist daher anerkannt, dass der Anspruch auf spiegelbildliche Besetzung einer Fraktion auch das Recht einräumt, eine Über- bzw. Unterrepräsentation, die die gleichberechtigte Mitwirkung und die gleiche Repräsentation beeinträchtigt, geltend zu machen (Senatsbeschl. v. 14. September 2010 - 4 B 87/10 -, juris Rn. 17), weil Gegenstand und Bezugspunkt der spiegelbildlichen Abbildung das Stärkeverhältnis der politischen Kräfte ist, über das die Gemeindebürger bei der Wahl der Gemeindevertretung mit entschieden haben (vgl. BVerwG, Urt. v. 10. Dezember 2003 - 8 C 18.03 - BVerwGE 119, 305 = juris Rn. 13). Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit soll sicherstellen, dass der Ausschuss die Zusammensetzung des Plenums in seiner konkreten, durch die Fraktionen geprägten organisatorischen Gestalt verkleinernd abbildet (BVerwG, Urt. v. 9. Dezember 2009 - 8 C 17.08 -, juris Rn. 20). Das ist für den Teil des Jugendhilfeausschusses, auf den das Spiegelbildlichkeitsprinzip Anwendung findet, vorliegend nicht der Fall, so dass ein Verstoß gegen das Prinzip der Spiegelbildlichkeit vorliegt.
- 73 Die Wahl der Mitglieder des Jugendhilfeausschusses vom 18. September 2019, auf die der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz anzuwenden ist, hat dazu geführt, dass von den acht zu vergebenden Sitzen zwei an Fraktionen vergeben worden sind, die kleiner als die Antragstellerin sind. Während die Fraktion der SPD (9 Mandate) noch annähernd die gleiche Größe aufweist wie die Antragstellerin (11 Mandate), steht die Vergabe eines Sitzes an die Fraktion Freibeuter (4 Mandate) erkennbar außer Verhältnis zu deren Stärke im Plenum, wenn die Antragstellerin im Ausschuss nicht vertreten ist.
- 74 Keiner Entscheidung bedarf daher die Frage, ob ein Verstoß gegen den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz - wie die Antragstellerin vorträgt - auch deshalb

vorliegt, weil bei der Wahl am 18. September 2019 Frau R.... an Stelle des von der Antragstellerin benannten Stadtrats K..... gewählt worden ist, und Frau R...., die im Zeitpunkt der Wahl zwar nicht Mitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, aber Mitarbeiterin der Geschäftsstelle dieser Fraktion war, bei der Betrachtung des Ergebnisses als dritte Vertreterin der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zuzurechnen ist. Der Senat bemerkt aber, dass die im vorliegenden Rechtsstreit vertretene Auffassung des Antragsgegners, dass eine solche Zurechnung nicht vorgenommen werden könne, in offenem Widerspruch steht zu der Verfahrensweise bei der Bestimmung der Stellvertreterin für Frau R..... Die Vorlage des Oberbürgermeisters für die Stellvertreterwahl (VII-DS-00177 -DS-01) ordnet Frau R.... der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu, und diese Fraktion hat auch die Stellvertreterin für Frau R.... benannt.

- 75 e) Die Bestimmung der Stellvertreter für die stimmberechtigten Mitglieder des Jugendhilfeausschusses nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII i. V. m. § 4 Abs. 1 Satz 2 LJHG in der Sitzung des Antragsgegners (Ratsversammlung) vom 20. Mai 2020 war rechtswidrig. Dies folgt bereits daraus, dass die Wahl der Mitglieder, für die am 20. Mai 2020 Stellvertreter bestimmt worden sind, rechtswidrig war, weil es sich um die Wahl persönlicher Stellvertreter gehandelt hat.
- 76 Nicht zu beanstanden ist dabei, dass der Antragsgegner die Stellvertreter der stimmberechtigten Mitglieder des Jugendhilfeausschusses nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII als persönliche Stellvertreter und nicht im Wege der sog. Reihenfolgestellvertretung bestimmt hat. Denn bei der persönlichen Stellvertretung ist sichergestellt, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit auch beim Eintritt des Vertretungsfalls gewahrt bleibt. Das durchgeführte Wahlverfahren war jedoch rechtswidrig.
- 77 Der Antragsgegner hat auch in seiner Sitzung (Ratsversammlung) vom 20. Mai 2020 eine Mehrheitswahl durchgeführt, obwohl § 19 Abs. 5 Satz 1 GeschO - wie oben ausgeführt - für die Besetzung der beschließenden und beratenden Ausschüsse das Benennungsverfahren vorsieht. Dies gilt auch für die Bestimmung der Stellvertreter in den Ausschüssen. Die Vorbereitung und Durchführung der Wahl leiden an tiefgreifenden Mängeln.

- 78 Der Antragsgegner hat die Wahl am 20. Mai 2020 durchgeführt, weil er - im Ergebnis zu Recht - davon ausgegangen ist, dass die Wahl der Stellvertreter für die Mitglieder des Jugendausschusses nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII am 18. September 2019 rechtswidrig war. Obwohl demnach eine Wahl durchgeführt werden sollte, forderte der Oberbürgermeister - Büro für Ratsangelegenheiten - die Fraktionsvorsitzenden nicht auf, Wahlvorschläge einzureichen, sondern bat sie um Benennung der Stellvertreter für „ihre“ Mitglieder. Dem Fraktionsvorsitzenden der Antragstellerin, der den am 18. September 2019 als stellvertretendes Mitglied gewählten Stadtrat B.... wieder benannte, wurde mitgeteilt, dass sein „Vorschlag“ für die Wahl der Stellvertreter nicht berücksichtigt werden könne, weil bei dem benannten Kandidaten die „zwingend notwendige persönliche Zuordnung“ zu einem Mitglied fehle. Diese Verfahrensweise war offensichtlich rechtswidrig. Wenn die Stellvertreter nicht im Benennungsverfahren, sondern durch Wahl bestimmt werden sollten, hätte der Antragsgegner die von ihm selbst erlassene Wahlordnung zur Besetzung von Ausschüssen des Stadtrates nach den Grundsätzen der Verhältniswahl bzw. Mehrheitswahl anwenden müssen. Diese gilt sowohl für die Wahl der Ausschussmitglieder als auch für die Wahl der stellvertretenden Ausschussmitglieder sowie für Ergänzungswahlen (§ 1 Satz 4 WahlO). Die Zurückweisung von Wahlvorschlägen ist dort nicht vorgesehen. Eine solche hätte auch nicht deshalb erfolgen dürfen, weil der „Vorschlag“ des Vorsitzenden der Antragstellerin, den Stadtrat B.... als stellvertretendes Mitglied des Jugendhilfeausschusses zu wählen, infolge der fehlenden Zustimmungserklärung des Bewerbers gemäß Anlage 16 der Kommunalwahlordnung kein gültiger Wahlvorschlag gemäß § 3 WahlO war.
- 79 Bei der am 20. Mai 2020 durchgeführten Mehrheitswahl, bei der für jeden der acht zu wählenden Stellvertreter eine gesonderte Wahl durchgeführt wurde, lagen - mit Blick auf das Agieren des Büros für Ratsangelegenheiten wenig überraschend - keine gültigen Wahlvorschläge gemäß § 3 WahlO vor, so dass gemäß § 1 Satz 2, § 7 WahlO eine Mehrheitswahl durchgeführt werden konnte. Auch bei diesen Wahlen lagen jeweils Verstöße gegen § 7 Abs. 1 Satz 2 WahlO vor, weil die Stimmzettel nicht nur leere Zeilen enthielten, sondern dort vor einer Leerzeile jeweils der Name des Mitglied des Antragsgegners vorgedruckt war, das in der Vorlage VII-DS-00177-DS-01 des Oberbürgermeisters als Stellvertreter vorgeschlagen war.

- 80 f) Die Antragstellerin ist im vorliegenden kommunalrechtlichen Organstreitverfahren auch in einem eigenen wehrfähigen Organrecht verletzt. Ein solches liegt vor, wenn dem Organ oder - wie hier: Organteil (§ 35a Abs. 1 Satz 2 SächsGemO) - durch Rechtssatz aufgrund einer innerorganisatorischen Funktionszuweisung auch das „versubjektivierte“ Recht zur eigenständigen Wahrnehmung der zugewiesenen Funktion verliehen ist, wobei dieses „versubjektivierte“ Recht sich nicht in einer sachwalterischen Wahrnehmungszuständigkeit von organisatorischen Berechtigungen für das Organ erschöpfen darf, sondern eine eigenständige Rechtsposition zur Durchsetzung dieser Berechtigungen begründen muss (vgl. Senatsurt. v. 27. Mai 2019 - 4 C 10/17 -, juris Rn. 15 m. w. N.). Das ist vorliegend der Fall.
- 81 Nach § 35a Abs. 2 Halbsatz 1 SächsGemO wirken die Fraktionen bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Gemeinderats mit. Diese Regelung umfasst auch das Recht von Gemeinderatsfraktionen, sich nach Maßgabe der Sächsischen Gemeindeordnung und der jeweiligen Geschäftsordnung aktiv an den Beratungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse zu beteiligen. Dabei handelt es sich um eine wehrfähige Organbefugnis (vgl. Senatsbeschl. v. 2. Juni 2009 - 4 B 287/09 -, juris Rn. 18). Das Recht, Wahlen anzugreifen, steht zwar nicht der Fraktion, sondern - bei entsprechender Betroffenheit - allenfalls dem einzelnen Gemeinderatsmitglied zu, und die Fraktion kann dies auch nicht stellvertretend für ihre Mitglieder übernehmen (Senatsurt. v. 4. Februar 2014 - 4 A 858/11 -, juris Rn. 20). Die Antragstellerin macht im vorliegenden Rechtsstreit jedoch geltend, dass ihr die Mitwirkung im Jugendhilfeausschuss versagt geblieben ist und ihr unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit ein Sitz in diesem zugestanden habe. Dieses Recht, aufgrund des Stärkeverhältnisses im Plenum durch ein Mitglied im Ausschuss vertreten zu sein, betrifft die Mitwirkung einer Fraktion und kann auch nicht von dem einzelnen Stadtratsmitglied, dem die Wahl in den Ausschuss versagt geblieben ist, geltend gemacht werden. Die Antragstellerin kann sich ferner auf die Vorschrift des § 12 Abs. 2 Satz 2 HauptS berufen, die ausdrücklich den Fraktionen das Recht gewährleistet, in den beschließenden Ausschüssen mit mindestens einem Mitglied vertreten zu sein. Auch das von § 19 Abs. 5 Satz 1 GeschO für die Besetzung der Ausschüsse vorgesehene Benennungsverfahren betrifft eigene organschaftliche Rechte der Antragstellerin, weil § 42 Abs. 2 Satz 5 Halbsatz 1 SächsGemO die Fraktionen zur Benennung der Ausschussmitglieder berechtigt.

- 82 2. Der Antragstellerin steht auch ein Anordnungsgrund zur Seite. Die mit dem Antrag verbundene teilweise Vorwegnahme der Hauptsache ist zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, Art. 38 Satz 1 SächsVerf) notwendig, und der Antragstellerin ist ein Abwarten der Entscheidung in der Hauptsache nicht zuzumuten.
- 83 Die von der Antragstellerin mit dem Hauptantrag begehrte vorläufige Verpflichtung des Antragsgegners, die Beschlüsse der Ratsversammlung bezüglich der Wahlen von acht Stadträten bzw. in der Jugendhilfe erfahrenen Frauen und Männern in den Jugendhilfeausschuss (am 18. September 2019) und deren Stellvertreter (am 20. Mai 2020) aufzuheben und den Jugendhilfeausschuss insoweit neu zu bilden, stellt eine teilweise Vorwegnahme der Hauptsache dar, weil auch bei einer Befristung der begehrten Verpflichtung bis zur Entscheidung im Hauptsacheverfahren zunächst eine Neubildung des Jugendhilfeausschusses erfolgen muss (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 30. Januar 2017 - 15 B 1286/16 -, juris Rn. 18). Entgegen der Auffassung der Antragstellerin würde eine fehlerhafte Besetzung allerdings nicht dazu führen, dass alle Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses nichtig wären und gegebenenfalls wiederholt werden müssten. Der Jugendhilfeausschuss ist Teil des Jugendamts (§ 70 Abs. 1 SGB VIII). Er hat gemäß § 7 der Satzung des Jugendamts der Stadt Leipzig im Rahmen der vom Antragsgegner bereitgestellten Mittel, der Hauptsatzung und der von der Ratsversammlung gefassten Beschlüsse das Recht zur Beschlussfassung zur Jugendhilfeplanung, der Vergabe von finanziellen Mitteln an die freien Träger der Jugendhilfe, der Anerkennung der freien Träger der Jugendhilfe sowie der Namensgebung für Einrichtungen der öffentlichen Jugendhilfe. Eine fehlerhafte Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses führte zwar zu einer Anfechtbarkeit der Verwaltungsakte des Jugendamts, die auf der Grundlage von Beschlüssen des nicht ordnungsgemäß zusammengesetzten Jugendhilfeausschusses ergangen sind, nicht aber zu deren Nichtigkeit (vgl. § 44 Abs. 3 Nr. 3 VwVfG).
- 84 Es handelt sich vorliegend jedoch um ein Verfahren des Eilrechtsschutzes in einem kommunalrechtlichen Organstreitverfahren. In diesem Innenrechtsstreit ist die Frage der rechtmäßigen Kompetenzausübung der Antragsgegnerin bei der Bildung des Jugendhilfeausschusses auf der Grundlage von § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII zu klären. Für die Dauer des Rechtsstreits tritt durch Zeitablauf ein irreversibler Rechtsverlust für

die Antragstellerin ein, die an der Mitwirkung im Jugendhilfeausschuss durch ein eigenes Mitglied ausgeschlossen ist. Demgegenüber sind die Nachteile des Antragsgegners, wenn der Senat im Hauptsacheverfahren zu dem Ergebnis kommen sollte, dass die Klage - entgegen der von ihm im Eilrechtsschutzverfahren vertretenen Auffassung - abzuweisen sein sollte, als geringer zu bewerten, weil eine vorläufige (teilweise) Neubildung des Jugendhilfeausschusses den Antragsgegner nicht nennenswert belastet.

- 85 Dem mit dem Hauptantrag verfolgten Begehren der Antragstellerin steht auch nicht entgegen, dass bei einer vorläufigen Feststellung der Rechtswidrigkeit der Bildung des Jugendhilfeausschusses, soweit diese Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits ist, eine entsprechende Aufhebung der Stadtratsbeschlüsse zu den Wahlen der Mitglieder nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII (vom 18. September 2019) und deren Stellvertreter (vom 20. Mai 2020) nicht erforderlich wäre, weil die Entscheidung hinsichtlich des Umgangs mit einer aufgrund Rechtswidrigkeit ungültigen Wahl grundsätzlich dem Antragsgegner obliegt. Anders als in den Fällen der Ungültigkeit von Wahlen zu Ausschüssen, deren Bildung nach § 41 Abs. 1 SächsGemO im Ermessen der Gemeinde steht (vgl. Senatsbeschl. 14. September 2010 - 4 B 87/10 -, juris Rn. 30), ist der Antragsgegner gemäß § 69 Abs. 3 SGB VIII, § 1 Abs. 2 LJHG verpflichtet, ein Jugendamt zu errichten, dessen Bestandteil der Jugendhilfeausschuss ist (§ 70 Abs. 1 SGB VIII, § 1 Abs. 3 LJHG). Der Antragsgegner hat - anders als bei nach § 41 Abs. 1 SächsGemO gebildeten Ausschüssen - auch nicht die Möglichkeit, im Wege des Rückholungsrechts (§ 41 Abs. 3 Satz 5 SächsGemO) für die Dauer des Rechtsstreits alle Beschlüsse anstelle des Jugendhilfeausschusses zu fassen, oder diesem vollumfänglich Weisungen zu erteilen (§ 41 Abs. 3 Satz 6 SächsGemO). Das dem Jugendhilfeausschuss nach § 71 Abs. 3 Satz 1 SGB VIII zustehende Beschlussrecht verleiht diesem zwar seinerseits kein allumfassendes, schrankenloses und fertig ausgeformtes Alleinentscheidungsrecht in Jugendhilfeangelegenheiten, vielmehr gehen Beschlüsse der Vertretungskörperschaft in Fragen der Jugendhilfe im Grundsatz dem Beschlussrecht des Jugendhilfeausschusses vor. Das Bundesrecht schränkt diesen Vorrang jedoch insoweit ein, als § 71 Abs. 3 Satz 1 SGB VIII im Interesse effektiver Jugendarbeit den Jugendhilfeausschuss vor einer substantiellen Aushöhlung seines Beschlussrechts in Angelegenheiten der Jugendhilfe schützt, und ihm daher Aufgaben von substantiellem Gewicht verbleiben müssen (Senatsurt. v. 3. März 2015 - 4 A

584/13 -, juris Rn. 25; BVerwG, Urt. v. 4. Februar 2016 - 5 C 12.15 -, BVerwGE 154, 144 Rn. 10; Urt. v. 15. Dezember 1994 - 5 C 30.91 - BVerwGE 97, 223, 229 ff. = juris Rn. 20 f.; st. Rspr.). Der Antragsgegner wäre danach selbst dann, wenn die Antragstellerin nur die im Hilfsantrag enthaltene vorläufige Feststellung der Rechtswidrigkeit der Bildung des streitgegenständlichen Teils des Jugendhilfeausschusses beantragt hätte, zu dessen vorläufiger Neubildung verpflichtet gewesen, weil eine andere Möglichkeit, einer gerichtlich festgestellten Rechtswidrigkeit der Besetzung des Ausschusses Rechnung zu tragen, nicht ersichtlich ist.

- 86 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Antragstellerin hat mit ihrem Hauptantrag vollständig obsiegt. Dieser war gemäß § 122 Abs. 1 i. V. m. § 88 VwGO sachdienlich dahingehend auszulegen, dass mit ihm die vorläufige Neubildung des streitgegenständlichen Teils des Jugendhilfeausschusses (Mitglieder und Stellvertreter nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII) begehrt wurde, wogegen der deklaratorischen Aufhebung der Beschlüsse des Antragsgegners, welche die insoweit rechtsfehlerhafte Bildung des Ausschusses zum Gegenstand haben, für dieses Rechtsschutzziel keine eigenständige Bedeutung zukommt.
- 87 Die Festsetzung des Streitwerts und die Änderung des Streitwerts für das erstinstanzliche Verfahren beruhen auf § 63 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 Nr. 2, § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 52 Abs. 1 GKG. Der Senat hat sich hierbei an Nr. 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 orientiert. Eine Halbierung des dort vorgeschlagenen Streitwerts im Hinblick darauf, dass es sich um ein vorläufiges Rechtsschutzverfahren handelt, ist nicht erfolgt, weil die Entscheidung in der Hauptsache teilweise vorweggenommen wird (Nr. 1.5 Satz 2 des Streitwertkatalogs 2013).
- 88 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Künzler

Dr. Pastor

Tischer