
Datum: 30.05.2011
Gericht: Verwaltungsgericht Aachen
Spruchkörper: 4. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 4 K 628/10
ECLI: ECLI:DE:VGAC:2011:0530.4K628.10.00

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand: 1

Der Kläger ist fraktions- und gruppenloses Mitglied des Rates der Stadt E. . Er wendet sich 2
dagegen, dass eine Verpflichtung des Bürgermeisters zur Aufnahme von Vorschlägen in die
Tagesordnung gemäß § 48 Abs. 1 Satz 2 GO NRW nur dann besteht, wenn diese Vorschläge
von einem Fünftel der Ratsmitglieder oder einer Fraktion vorgelegt werden. Er möchte auch
als Einzelmandatsträger das Recht haben, Vorschläge in die Tagesordnung zwingend
aufnehmen zu lassen.

In Anlehnung an § 48 Abs. 1 Satz 2 GO NRW regelt § 3 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung 3
des Rates der Stadt E. , dass der Beklagte Vorschläge in die Tagesordnung aufzunehmen
hat, die ihm in schriftlicher Form spätestens am 12. Arbeitstag vor dem Sitzungstag von
mindestens einem Fünftel der Ratsmitglieder oder einer Fraktion vorgelegt werden. Unter
dem 5. Februar 2010 beantragte der Kläger beim Beklagten eine Änderung des § 3 der
Geschäftsordnung dahingehend, dass jedes Ratsmitglied Anträge an den Rat stellen könne.
Der Beklagte lehnte es mit Schreiben vom 8. März 2010 unter Hinweis auf § 3 der

Geschäftsordnung ab, den Antrag in die Tagesordnung aufzunehmen. Der Kläger hat am 3. April 2010 Klage erhoben. Er beruft sich auf eine Verletzung des Art. 28 Abs. 1 GG. Zudem verstoße das beschränkte Initiativrecht gegen Art. 3 Abs. 1 GG, weil bereits zwei Ratsmitglieder - als Fraktion - dieses Recht innehätten, obwohl diese noch lange kein Quorum von einem Fünftel ausmachten, ihm das Recht aber vorenthalten werde.

Er beantragt, festzustellen, dass der Beklagte Vorschläge des Klägers in die Tagesordnung für die Sitzungen des Rates aufzunehmen hat, die der Kläger in schriftlicher Form spätestens am 12. Werktag vor dem Sitzungstag vorlegt und die die Angabe eines konkreten, hinreichend bestimmten Beratungsgegenstandes enthalten. 4

Der Beklagte beantragt, die Klage abzuweisen. 5

Zur Begründung verweist er darauf, dass er bei der Festsetzung der Tagesordnung Vorschläge einzelner Ratsmitglieder, die nicht von dem erforderlichen Quorum nach § 48 Abs. 1 Satz 2 GO NRW unterstützt würden, grundsätzlich nicht zu berücksichtigen brauche. Die Ausübung der den Ratsmitgliedern zustehenden Beteiligungsrechte sei im Interesse der Arbeitsfähigkeit des Rates an die Erreichung eines bestimmten Quorums gebunden. Ein entsprechender Anspruch folge auch nicht aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG. Eine Erweiterung des Initiativrechts sei schließlich nicht durch die Geschäftsordnung des Rates erfolgt. 6

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und des vorgelegten Verwaltungsvorganges Bezug genommen. 7

Entscheidungsgründe: 8

Die zulässige Klage ist unbegründet. Das Feststellungsbegehren des Klägers bleibt ohne Erfolg. 9

Die Klage ist als kommunalverfassungsrechtliche Feststellungsklage statthaft, da der Kläger der Sache nach geltend macht, der Beklagte sei rechtlich verpflichtet, seine Anträge zur Tagesordnung von Ratssitzungen aufzunehmen. Die Ablehnung verletze seine organschaftlichen Mitwirkungsrechte. Damit begehrt der Kläger die Feststellung des Bestehens eines konkreten organschaftlichen Rechtsverhältnisses innerhalb kommunaler Organe, die mit der kommunalverfassungsrechtlichen Feststellungsklage verfolgt werden kann. 10

Vgl. VG Arnsberg, Urteil vom 9. Januar 2004 - 12 K 1734/03 -, juris. 11

Der Kläger ist auch klagebefugt, da es zumindest möglich erscheint, dass er als Ratsmitglied kraft Verfassungsrechts einen Anspruch auf die Aufnahme seiner Vorschläge in die Tagesordnung hat. Es besteht schließlich auch ein hinreichendes Interesse an der begehrten Feststellung, da der Beklagte es unter Berufung auf die Vorschriften der Gemeindeordnung und die Geschäftsordnung des Rates ablehnt, Tagesordnungsanträge des Klägers zu berücksichtigen, soweit diese nicht von einer Fraktion oder einem Fünftel der Ratsmitglieder unterstützt werden. 12

Die Klage ist jedoch unbegründet. 13

§ 48 Abs. 1 Satz 2 GO NRW regelt eindeutig, dass die verpflichtende Aufnahme in die Tagesordnung nur Vorschlägen zukommt, welche von einem Fünftel der Ratsmitglieder oder einer Fraktion vorgelegt werden. Die Geschäftsordnung des Rates enthält in § 3 eine entsprechende Regelung; eine durchaus mögliche Erweiterung des Initiativrechts in der 14

Geschäftsordnung hat der Rat nicht vorgenommen.

Vgl. hierzu OVG NRW, Urteil vom 30. März 2004 - 15 A 2360/02 -, NWVBl. 2004, 378. 15

Vorschläge einzelner Ratsmitglieder, die nicht von dem gesetzlich vorgeschriebenen Quorum unterstützt werden, braucht der Bürgermeister daher bei der Festsetzung der Tagesordnung grundsätzlich nicht zu berücksichtigen. 16

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 14. Juli 2004 - 15 A 1248/04 -, NWVBl. 2005, 375; Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Gemeindeordnung, Stand: Januar 2011, § 48 Anm. 1. 17

Der Kläger kann sich auch nicht auf Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG berufen. Das Bundesverwaltungsgericht hat für das Gemeinderecht in Rheinland-Pfalz ein Antragsrecht eines einzelnen Ratsmitglieds gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG auf Abstimmung im Rat über die Aufnahme eines Tagesordnungsvorschlags verneint. 18

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. Dezember 1992 - 7 B 50.92 -, DVBl. 1993, 891. 19

Danach ist erst Recht kein Rechtsanspruch eines einzelnen Ratsmitglieds gegen den Bürgermeister auf die zwingende Aufnahme eines Vorschlags in die Tagesordnung gegeben. 20

Verfassungsrechtliche Bedenken an der Beschränkung des Initiativrechts hat die Kammer nicht. Auch wenn der Landesgesetzgeber durch die Abschaffung der Sperrklausel im Kommunalwahlgesetz kleinere Parteien und Wählergemeinschaften gestärkt hat, ist er nicht verpflichtet, die Organisation der Ratsarbeit entsprechend auszugestalten. 21

Vgl. hierzu VG Düsseldorf, Urteil vom 5. Mai 2006 - 1 K 4533/05 -, juris; nachgehend OVG NRW, Beschluss vom 1. August 2006 - 15 A 2611/06 -, NWVBl. 2007, 25. 22

Vielmehr entspricht es dem Interesse an der Funktionsfähigkeit des Rates, das Initiativrecht mit Blick auf die Gruppierungen bis kleinster Stärke und Einzelmandatsträger zu beschränken. Das Interesse an der sachgerechten Aufgabenerfüllung muss insoweit das Recht des einzelnen Mandatsträgers überwiegen. Anderenfalls wäre der Rat gezwungen, sich fortwährend trotz Fehlen eines substantiellen Interesses mit von Einzelnen eingebrachten Tagesordnungspunkten zu befassen; der Rahmen einer funktionsfähigen Ratsarbeit würde gesprengt. Dass der Minderheitenschutz nicht völlig hinter dem Interesse an der sachgerechten Aufgabenerfüllung des Rates zurücksteht, folgt daraus, dass bereits der Antrag einer Fraktion - sei sie noch so klein - oder auch der Antrag eines Fünftel der Ratsmitglieder ausreicht, um Tagesordnungspunkte einzubringen. Kann der Kläger die Unterstützung einer Fraktion oder des erforderlichen Quorums gewinnen, steht einer von ihm durch gestellte Tagesordnungsanträge mitgestalteten Ratsarbeit nichts im Wege. Zudem räumt ihm die Geschäftsordnung des Rates in § 18 ein schriftliches Fragerecht ein. 23

Schließlich werden die organschaftlichen Mitwirkungsrechte des Klägers nicht dadurch gleichheitswidrig verletzt, dass einer aus zwei Ratsmitgliedern bestehenden Fraktion das Initiativrecht zugestanden wird. Es ist sachlich gerechtfertigt, einer Fraktion ein Antragsrecht einzuräumen, weil Fraktionen notwendige Einrichtungen des kommunalen Verfassungsrechts sind, in denen durch die Zusammenführung von Meinungen der in ihnen zusammengeschlossenen Ratsmitgliedern auf eine klare Mehrheitsbildung hin gearbeitet und die Aufgabenerledigung im Rat erleichtert wird. 24

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. 25

26

Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2, Abs. 1 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

