

---

**Datum:** 17.09.2018  
**Gericht:** Verwaltungsgericht Aachen  
**Spruchkörper:** 4. Kammer  
**Entscheidungsart:** Beschluss  
**Aktenzeichen:** 4 L 1188/18  
**ECLI:** ECLI:DE:VGAC:2018:0917.4L1188.18.00

---

**Schlagworte:** einstweilige Anordnung; Feststellungsantrag; Antragsbefugnis; wehrpflichtiges subjektives Organrecht; kommunaler Ausschusses; Vorsitzender; Mitglied; Beschlussfähigkeit; Ratsbeschluss; Unbestimmtheit

**Normen:** VwGO 123 Abs 1; VwGO § 43 Abs 1; VwGO § 42 Abs 2; GO NRW § 49 Abs 1; GO NRW § 58 Abs 3

**Leitsätze:**

Dem Vorsitzenden eines kommunalen Ausschuss ist aufgrund seiner Pflicht zur Feststellung der Beschlussfähigkeit ein wehrfähiges subjektives Organrecht zur eigenständigen Wahrnehmung zugewie-sen; dieses Recht vermittelt ihm im Fall eines nicht hinreichend bestimmten Ratsbeschlusses eine Antragsbefugnis für einen Feststellungsantrag, mit dem geklärt werden soll, ob eine bestimmte Person (noch) Mitglied des jeweiligen Ausschusses ist.

---

**Tenor:**

1. Im Wege der einstweiligen Anordnung wird festgestellt, dass der Beigeladene zu 2. bis zum Ablauf der Wahlperiode bzw. zur Niederlegung seines Mandates persönlicher Vertreter im Ausschuss der Stadt O. für Bildung, Soziales und Sport in der am 30. September 2014 vom Antragsgegner beschlossenen Reihenfolge ist.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens tragen der Antragsteller zu 2/3 und der Antragsgegner zu 1/3; etwaige außergerichtliche Kosten der

Beigeladenen tragen diese selbst.

2. Der Streitwert wird auf 5.000,? Euro festgesetzt.

**Gründe:**

---

<b><u>Gründe:</u></b>	1
Der wörtlich gestellte Antrag,	2
1. im Wege des Erlasses einer einstweiligen Anordnung festzustellen, dass der Beschluss des Antragsgegners zur Ersetzung des Beigeladenen zu 2. durch den Beigeladenen zu 1. in den Listen persönlicher Vertreter in den Ausschüssen der Stadt O.	3
a) für Bildung, Soziales und Sport,	4
b) für Stadtentwicklung und Tourismus sowie	5
c) im Bau-, Planungs-, Denkmal- und Umweltausschuss	6
rechtswidrig ist,	7
2. im Wege des Erlasses einer einstweiligen Anordnung festzustellen, dass der Beigeladene zu 2. bis zur Niederlegung seines Mandates, längstens bis zum Ablauf der Wahlperiode, persönlicher Vertreter in den drei Ausschüssen jeweils in der am 30. September 2014 vom Antragsgegner beschlossenen Reihenfolge ist,	8
3. der Beigeladene zu 1. nicht berechtigt war, an der Sitzung des Ausschusses für Bildung, Soziales und Sport der Antragsgegnerin am 13. März 2018 als sachkundiger Bürger teilzunehmen,	9
hat - nach einer Auslegung des Rechtsschutzbegehrens - nur in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang Erfolg.	10
Die Kammer legt die Anträge zu 1. und 2. gemäß § 88 VwGO analog dahingehend aus, dass der Antragsteller hiermit beantragt,	11
im Wege des Erlasses einer einstweiligen Anordnung festzustellen, dass der Beigeladene zu 2. bis zum Ablauf der Wahlperiode bzw. zur Niederlegung seines Mandates persönlicher Vertreter in der am 30. September 2014 vom Antragsgegner beschlossenen Reihenfolge ist	12
a) im Ausschuss für Bildung, Soziales und Sport,	13
b) für Stadtentwicklung und Tourismus sowie	14
c) im Bau-, Planungs-, Denkmal- und Umweltausschuss.	15
Das so zusammengefasste Petikum entspricht dem unter Auswertung des gesamten Vorbringens im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren erkennbaren Rechtsschutzziel des Antragstellers. Danach geht es ihm insbesondere um die Klärung des Fortbestands des Mandats des Beigeladenen zu 2. als stellvertretendes Mitglied in den drei vorgenannten Ausschüssen. Die Rechtswirkungen des Ratsbeschlusses vom 17. Oktober 2017, der in dem	16

wörtlichen Antrag zu 1. in Bezug genommen wird, sind bei der Entscheidung des Antrags in der ausgelegten Fassung inzident zu prüfen und bedürfen daher nach dem Antragsbegehren keines gesonderten Antrags.

Dieser so verstandene Eilantrag ist als Feststellungsantrag im Rahmen eines Organstreits (Kommunalverfassungstreits) im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO analog statthaft, aber nur in Bezug auf den Ausschuss für Bildung, Soziales und Sport auch im Übrigen zulässig. 17

Der Antragsteller ist im Hinblick auf diesen Ausschuss antragsbefugt gemäß § 42 Abs. 2 VwGO analog. 18

Seine Antragsbefugnis setzt voraus, dass die geltend gemachte Rechtsposition ? das Prüfungsrecht des Vorsitzenden eines kommunalen Ausschusses hinsichtlich dessen Beschlussfähigkeit - dem Antragsteller als wehrfähiges subjektives Organrecht zur eigenständigen Wahrnehmung zugewiesen ist. Ob diese Voraussetzung vorliegt, ist durch Auslegung der jeweils einschlägigen innerorganisatorischen Norm zu ermitteln. 19

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 26. November 2002 - 15 A 662/02 -, juris, Rn. 4 ff., und Beschluss vom 21. Mai 2002 - 15 B 238/02 -, juris, Rn. 3 ff., jeweils m.w.N. 20

Eine solche subjektiv-öffentliche Rechtsposition vermittelt hier § 26 i.V.m. § 8 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung für den Antragsgegner und die Ausschüsse (vgl. § 58 Abs. 2 Satz 1, § 49 Abs. 1 GO NRW). Nach diesen Vorschriften stellt der Ausschussvorsitzende vor Eintritt in die Tagesordnung die Beschlussfähigkeit der Versammlung fest. Der Vorsitzende eines kommunalen Ausschusses als Organteil mit herausgehobenen Funktionen muss im Rahmen der ihm obliegenden ordnungsgemäßen Verhandlungsleitung somit prüfen, welche Personen als Mitglieder bzw. Vertreter des jeweiligen Ausschusses gewählt worden und bei der jeweiligen Sitzung anwesend sind, und die sich aus seiner Feststellung ergebenden Folgen umsetzen. 21

Vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 9. Juni 2015 - 22 K 2703/15 -, juris, Rn. 82; Faber, in: Held/Winkel/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Loseblattkommentar, Stand: Dezember 2017, § 49 Anm. 1.3. 22

Zur Erfüllung dieser Obliegenheiten muss für den Ausschussvorsitzenden hinreichend deutlich erkennbar sein, welche konkreten Personen der Rat als Mitglieder oder Vertreter des jeweiligen Ausschusses gewählt oder abgewählt hat. Erst und nur dann, wenn er die Eigenschaft der in Betracht kommenden Personen als Ausschussmitglieder oder entsprechende Vertreter bestimmen kann, wird er in die Lage versetzt zu prüfen, wie viele Ausschussmitglieder am Sitzungstag anwesend sind und ob die Beschlussfähigkeit gegeben ist. 23

Der Annahme einer dem entsprechenden subjektiv-öffentlichen Rechtsposition des Antragstellers als Ausschussvorsitzenden steht nicht entgegen, dass gemäß § 26 i.V.m. § 8 Abs. 1 Satz 3 der Geschäftsordnung für den Antragsgegner und die Ausschüsse von einer Fiktion der Beschlussfähigkeit auszugehen ist, der Ausschuss also als beschlussfähig gilt, solange seine Beschlussunfähigkeit nicht festgestellt ist. Dem Antragsteller kann mit anderen Worten nicht entgegengehalten werden, dass er die Beschlussunfähigkeit durch Abstimmung in dem in Rede stehenden Ausschuss herbeiführen kann. Denn der Ausschussvorsitzende kann erst dann eine nach seiner Rechtsansicht bestehende Beschlussunfähigkeit erkennen und auf deren Feststellung hinwirken, wenn er die anwesenden Ausschussmitglieder festgestellt hat. Diese Prüfung setzt aber - wie soeben ausgeführt - seine vorgelagerte 24

Kenntnis voraus, wer nach den maßgeblichen Ratsentscheidungen Ausschussmitglied und Vertreter sein soll. Besteht innerhalb des Rates - wie hier - Unklarheit über diese Positionen, ist es dem Ausschussvorsitzenden grundsätzlich möglich, eine gerichtliche Klärung hierüber herbeizuführen, und zwar auch im Wege einer einstweiligen Anordnung.

Diese Rechtsauffassung wird des Weiteren hier nicht dadurch entkräftet, dass die Wirkung eines Ratsbeschlusses erst dann entfällt, wenn dieser suspendiert oder aufgehoben wird oder der Rat einen gegenläufigen Beschluss fasst. Grundsätzlich ist eine wirksame (Ab-) Wahl eines Ausschussmitglieds durch den Rat von dem entsprechenden Ausschussvorsitzenden auch dann zugrunde zu legen, wenn der maßgebliche Ratsbeschluss aus dessen Sicht rechtlich zu beanstanden oder sogar objektiv rechtswidrig ist. 25

Vgl. in anderem Zusammenhang: OVG NRW, Beschluss vom 8. August 2008 - 15 B 1219/08 -, juris, Rn. 6; VG Düsseldorf, Urteil vom 9. Juni 2015 - 22 K 2703/15 -, juris, Rn. 104 ff. 26

Eine dem entsprechende rechtliche Verbindlichkeit eines Ratsbeschlusses kann jedoch nur dann angenommen werden, wenn dieser hinreichend bestimmt ist, was hier - wie nachfolgend näher ausgeführt wird - mit Blick auf den in Streit stehenden Ratsbeschluss vom 17. Oktober 2017 nicht der Fall ist. 27

Schließlich steht der Annahme einer Antragsbefugnis und einem Rechtsschutzinteresse des Antragstellers nicht entgegen, dass er einer Fraktion angehört, mit deren Stimmen der vorgenannte Ratsbeschluss zustande gekommen ist, ohne dass diese Fraktion ihn zumindest unter den Vorbehalt einer späteren Überprüfung gestellt hat. 28

Vgl. zu dieser Problematik: VG Köln, Urteil vom 10. Juni 2015 - 4 K 5473/14 -, juris, Rn. 27 ff. 29

Denn der Antragsteller verfolgt sein Rechtsschutzziel bezüglich des Ausschusses für Bildung, Soziales und Sport gerade nicht als einzelnes Rats- und Fraktionsmitglied, sondern in seiner Funktion als Ausschussvorsitzender. Ein die Rechtsmissbräuchlichkeit begründender Verstoß gegen die Pflicht zu organtreuem Verhalten ist daher in dieser Fallkonstellation nicht zu erkennen. 30

Hinsichtlich des Ausschusses für Stadtentwicklung und Tourismus und des Bau-, Planungs-, Denkmal- und Umweltausschusses ist der Antrag jedoch unzulässig. Insoweit ist dem Antragsteller kein wehrfähiges subjektives Organrecht zur eigenständigen Wahrnehmung zugewiesen. Hierfür fehlt jeglicher Ansatzpunkt, weil er nicht Vorsitzender dieser Ausschüsse ist. 31

Ist er insoweit daher lediglich als einzelnes Ratsmitglied anzusehen, kann er aus der geltend gemachten Rechtswidrigkeit eines Ratsbeschlusses keine eigenen Rechte herleiten. Eine diesbezügliche Verletzung von Mitgliedschaftsrechten gerade des Antragstellers ist weder glaubhaft gemacht noch ersichtlich. 32

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 21. Mai 2002 - 15 B 238/02 -, juris, Rn. 7 f., m.w.N. 33

Der Antrag zu 1. und 2. in der ausgelegten Fassung ist - soweit er zulässig ist - auch begründet. 34

Gemäß § 123 Abs. 1 S. 1 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn der Antragsteller glaubhaft macht, dass ihm ein Anspruch 35

auf die begehrte Handlung zusteht (Anordnungsanspruch) und dass die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte (Anordnungsgrund), vgl. § 123 Abs. 1 und 3 VwGO i.V.m. §§ 920 Abs. 2, 294 ZPO.

Der Antragsteller hat einen Anordnungsanspruch auf die Feststellung, dass der Beigeladene zu 2. noch Vertreter im Ausschuss für Bildung, Soziales und Sport in der vom Antragsgegner am 30. September 2014 beschlossenen Reihenfolge ist. 36

Die Kammer geht mangels Beteiligtenvortrags und im Einklang mit der Rechtsauffassung der Hauptbeteiligten zunächst davon aus, dass die diesbezügliche Wahl des Beigeladenen zu 2. Rechtswirkung entfaltet. 37

Im Gegensatz zu der Angabe in der Sitzungsvorlage mit dem Aktenzeichen BVL-91/2017 für die Ratssitzung am 17. Oktober 2017 ist auch nicht von einer Niederlegung dieses Mandats durch den Beigeladenen zu 2. auszugehen. Nach dessen im Verwaltungsvorgang befindlichen Schreiben an den CDU-Kreisgeschäftsführer vom 18. März 2016 ist er (nur) vom Vorsitz des CDU-Ortsverbands O. zurückgetreten und aus dem Stadtverbandsvorstand und der CDU-Fraktion der Stadt O. ausgeschieden. In seiner mit der Antragschrift vorgelegten Erklärung vom 12. August 2018 hat er dem entsprechend klargestellt, seine Mandate als stellvertretendes Ausschussmitglied nicht niedergelegt zu haben. 38

Schließlich ist das Mandat des Beigeladenen zu 2. als stellvertretendes Mitglied im Ausschuss der Antragsgegnerin für Bildung, Soziales und Sport nicht durch den im Mittelpunkt dieses Rechtsstreits stehenden Beschluss des Antragsgegners vom 17. Oktober 2017 untergegangen. 39

Ein solcher Erklärungsgehalt lässt sich diesem Beschluss nicht entnehmen. Dies gilt zunächst für seinen Wortlaut: „Der Rat bestellt Herrn M. H. zum sachkundigen Bürger nach § 58 Abs. 3 GO NRW.“ 40

Auch im Wege einer Auslegung ist kein hinreichend bestimmter Beschlussinhalt zu ermitteln, wonach der Beigeladene zu 2. sein in Rede stehendes Mandat verloren hat. Für eine solche Auslegung gibt zunächst der Antrag der CDU-Fraktion vom 15. August 2017 nichts her. Denn dieser bezieht sich - wie der Wortlaut des Ratsbeschlusses - nur auf die Bestellung des Beigeladenen zu 1. zum sachkundigen Bürger für die CDU-Fraktion. 41

Etwas anderes folgt auch nicht aus der zugehörigen Sitzungsvorlage und dem darin enthaltenen Satz unter „Sachverhalt“: „Herr H. tritt in der Liste der stellvertretenden Ausschussmitglieder an die Stelle von X. T., der sein Mandat niedergelegt hat.“ Selbst wenn man, obwohl diese Regelung im Wortlaut des Ratsbeschlusses keinerlei Anklang gefunden hat, diese Formulierung zur Auslegung des Ratsbeschlusses heranziehen würde, wäre nicht eindeutig zu erkennen, was genau geregelt werden sollte. Zweifel bestehen bereits insofern, als die Sitzungsvorlage von einem unzutreffenden Sachverhalt ausgeht, weil sie eine Mandatsniederlegung des Beigeladenen zu 2. zugrunde legt, die tatsächlich nicht erfolgt ist. Mangels entsprechender Angabe in dem Ratsbeschluss und der zugehörigen Vorlage ist es aus der Sicht des maßgeblichen objektiven Empfängers zudem nicht nachvollziehbar, welche Rechtsgrundlage mit welcher konkreten Rechtsfolge der Antragsgegner heranziehen wollte. § 50 Abs. 3 Satz 7 GO NRW, der ein bereits ausgeschiedenes Ausschussmitglied voraussetzt, war tatbestandlich jedenfalls nicht einschlägig. 42

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 27. September 2002 ? 15 B 855/02 -, juris, Rn. 4 ff.

Überdies kommt nicht mit der hinreichenden Deutlichkeit zum Ausdruck, in welchem Ausschuss bzw. in welchen Ausschüssen eine Änderung der Vertretungsregelung vorgenommen werden sollte. Ein konkreter Ausschuss wird in der Sitzungsvorlage nicht benannt. Es verbietet sich auch eine unmissverständliche Auslegung des Inhalts, dass alle Ausschüsse gemeint waren, in denen der Beigeladene zu 2. als Vertreter gewählt worden ist. Die Formulierung „in der Liste“ (Hervorhebung durch die Kammer) anstelle von „in der entsprechenden Liste“ oder „in der jeweiligen Liste“ lässt nämlich auch ein solches Verständnis zu, wonach nur die Liste in einem einzigen Ausschuss gemeint gewesen sein könnte. 44

Nach allem bedarf keiner näheren Erörterung, ob der in Rede stehende Beschluss des Antragsgegners vom 17. Oktober 2017 (auch) deshalb unwirksam ist, weil die gemäß § 50 Abs. 3 Satz 1 GO NRW analog geforderte Voraussetzung eines einheitlichen Wahlvorschlages nicht vorgelegen hat. 45

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 27. September 2002 ? 15 B 855/02 -, juris, Rn. 2, 9 ff. 46

Der Antragsteller hat für den in Rede stehenden Antrag betreffend den Ausschuss für Bildung, Soziales und Sport auch den erforderlichen Anordnungsgrund, die Erforderlichkeit einer vorläufigen gerichtlichen Entscheidung, glaubhaft gemacht. Wie bereits ausgeführt, obliegt es ihm als Vorsitzenden des Ausschusses für Bildung, Soziales und Sport, zu Beginn der jeweiligen Ausschusssitzung zu prüfen, welche Mitglieder anwesend sind. Angesichts der zwischen den Beteiligten insoweit umstrittenen Rechtsfragen und dem divergierenden Verständnis des Ratsbeschlusses vom 17. Oktober 2017 kann der Antragsteller nicht auf ein Hauptsacheverfahren verwiesen werden, weil dadurch effektiver Rechtsschutz nicht gewährt werden könnte. So ist die nächste Ausschusssitzung nach den Angaben in der Antragschrift für den 9. Oktober 2018 anberaumt. Aus den gleichen Gründen ist hier eine ansonsten grundsätzlich unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache geboten. 47

Etwas anderes folgt nicht aus der im Gerichtsverfahren vorgelegten Erklärung des Beigeladenen zu 1. vom 21. August 2018, bis zur Klärung des Verfahrens als Vertreter an keiner Ausschusssitzung teilzunehmen. Denn diese Äußerung bezieht sich nicht auf den Beigeladenen zu 2. Hinsichtlich seiner Person kann die Frage des Fortbestands seines Mandats als Vertreter im Ausschuss für Bildung, Soziales und Sport bereits bei der nächsten Sitzung erneut problematisch sein. 48

Der Antrag zu 3. hat ebenfalls keinen Erfolg. Ungeachtet aller sonstigen Zweifelsfragen folgt dies bereits daraus, dass es insoweit an einem Anordnungsgrund fehlt. Gegenstand dieses Antrags ist die rechtliche Beurteilung der Berechtigung des Beigeladenen zu 1. zur Teilnahme an der Ausschusssitzung am 13. März 2018. Da sich diese Umstände somit auf einen in der Vergangenheit liegenden Zeitpunkt beziehen, ist eine Eilbedürftigkeit, wie sie der Erlass einer einstweiligen Anordnung voraussetzt, nicht erkennbar. 49

Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. 50

Den Beigeladenen werden keine Kosten auferlegt, weil sie keinen Antrag gestellt haben (§ 154 Abs. 3 VwGO). Aus diesem Grund sind ihre außergerichtlichen Kosten auch nicht gemäß § 162 Abs. 3 VwGO erstattungsfähig, weil sie sich nicht dem Kostenrisiko unterworfen haben. 51

52

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 und 2, 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG. Die Kammer bewertet das Rechtsschutzbegehren als einheitlichen Streitstoff, für den in einem Hauptsacheverfahren der Auffangwert i.H.v. 5.000,- € festzusetzen wäre. Denn die rechtlichen Auseinandersetzungen beruhen letztlich maßgeblich auf dem in Rede stehenden Ratsbeschluss vom 17. Oktober 2017. Folglich werden die einzelnen Anträge des Antragstellers bei der Streitwertfestsetzung nicht gesondert in Ansatz gebracht. Da das Rechtsschutzbegehren auf eine Vorwegnahme der Hauptsache und damit eine endgültige Entscheidung gerichtet ist, ist eine den grundsätzlich vorläufigen Charakter des Eilverfahrens berücksichtigende Verminderung des Streitwertes nicht geboten.

---