Verwaltungsgericht Düsseldorf, 1 L 103/16

Datum:	20.01.2016
Gericht:	Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper:	1. Kammer
Entscheidungsart:	Beschluss
Aktenzeichen:	1 L 103/16
ECLI:	ECLI:DE:VGD:2016:0120.1L103.16.00

Schlagworte:	Fraktion Rat Einberufung
Normen:	§ 47 Abs 1 S 4 GemO NW

Leitsätze:

1. Eine Fraktion im Rat einer Gemeinde kann allgemein oder im Einzelfall eine Person - etwa den Geschäftsführer - damit beauftragen, den zuvor gefassten Beschluss der Fraktion, die Einberufung des Rates nach § 47 Abs. 1 Satz 4 GO NRW zu verlangen, durch Einreichung des förmlichen Antrags zu übermitteln. Der Unterzeichnung des Antrags durch die Fraktionsmitglieder bedarf es in diesem Fall nicht.

2. Sind die Voraussetzungen des § 47 Abs. 1 Satz 4 GO NRW erfüllt, sind dem Bürgermeister für die Ablehnung eines Antrags auf Einberufung des Rates enge Grenzen gesetzt. Er hat kein inhaltliches Prüfungsrecht hinsichtlich der Gegenstände, deren Beratung beantragt wird.

Tenor:

Dem Antragsgegner wird im Wege der einstweiligen Anordnung aufgegeben, unverzüglich den Rat der Stadt E. einzuberufen und den in dem Antrag der Antragstellerin vom 4. Januar 2016 bezeichneten Gegenstand zur Beratung zu stellen.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 10.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe: 1

Der am 15. Januar 2016 bei Gericht eingegangene Antrag, 2

dem Antragsgegner im Wege einer einstweiligen Anordnung aufzugeben, eine Ratssondersitzung nach § 47 GO NRW einzuberufen entsprechend dem Antrag der Antragstellerin vom 4. Januar 2016, 3

hat Erfolg. 4

Nach § 123 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) kann das Gericht auf Antrag, auch schon vor Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann eine einstweilige Anordnung auch zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis getroffen werden, wenn diese Regelung zur Abwendung wesentlicher Nachteile oder zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung setzt in beiden Fällen voraus, dass der zu Grunde liegende materielle Anspruch, der Anordnungsanspruch, und die Notwendigkeit einer vorläufigen Regelung, der Anordnungsgrund, glaubhaft gemacht sind (§ 123 Abs. 3 VwGO in Verbindung mit §§ 294, 920 Abs. 2 der Zivilprozessordnung – ZPO). 5

Die Antragstellerin hat einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Ihr steht ein Anspruch auf unverzügliche Einberufung des Rates aus § 47 Abs. 1 Satz 4 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) zu. Nach der Vorschrift hat der Bürgermeister den Rat unverzüglich einzuberufen, wenn ein Fünftel der Ratsmitglieder oder eine Fraktion unter Angaben der zur Beratung zu stellenden Gegenstände es verlangen. 6

Der von der Antragstellerin dem Antragsgegner mit Schreiben vom 4. Januar 2016 vorgelegte Antrag ist in formaler Hinsicht nicht zu beanstanden. Insbesondere konnte dieser wirksam durch den unterzeichnenden Geschäftsführer der Antragstellerin eingereicht werden. 7

Dem Antrag einer Fraktion nach § 47 Abs. 1 Satz 4 GO NRW muss die Bildung des Fraktionswillens nach den Regeln, die sich die Fraktion hierfür selbst gegeben hat, vorausgehen. Dabei genügt, vorbehaltlich einer abweichenden internen Regelung, eine Mehrheitsentscheidung. Ist die Willensbildung der Fraktion in dieser Weise erfolgt, kommt der Umsetzung des Fraktionswillens durch Einreichung eines Antrags gemäß § 47 Abs. 1 Satz 4 GO NRW keine inhaltliche Bedeutung mehr zu. Der Fraktionsbeschluss kann – was insbesondere für kleine Fraktionen in Betracht kommen dürfte – durch ein von allen Fraktionsmitgliedern unterzeichnetes Schreiben an den Bürgermeister umgesetzt werden. Ebenso kann aber eine von der Fraktion allgemein oder im Einzelfall damit betraute Person – etwa der Geschäftsführer – durch Einreichung eines förmlichen Antrags den Entschluss der Fraktion übermitteln, die Einberufung des Rates nach § 47 Abs. 1 Satz 4 GO NRW zu verlangen. Die Ermächtigung der übermittelnden Person durch die Fraktion kann etwa durch Beschluss der Fraktion oder eine Regelung in deren Statut erfolgen. 8

Vgl. von Lennep, in: Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Stand Juni 2015, § 47 GO Anm. I. 3., und i.E. ebenso Faber, in: Held/Winkel/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalenn, Stand Juli 2015, § 47 GO Anm. 4.2. 9

Letzteres gilt auch dann, wenn die Geschäftsordnung des Rates – anders als etwa die Geschäftsordnung des Rates und der Bezirksvertretungen der Stadt L. vom 14. Dezember 2010, nach der Anträge einer Fraktion durch den Fraktionsvorsitzenden bzw. einen Stellvertreter oder den Fraktionsgeschäftsführer zu unterzeichnen sind (§ 3 Abs. 3), 10

abrufbar unter http://www.....pdf – 11

keine vergleichbare ausdrückliche Regelung enthält. 12

Wird der Antrag einer Fraktion von einer hiermit beauftragten Person vorgelegt, kann der Bürgermeister nur dann verlangen, dass der zugrundeliegende Beschluss der Fraktion nachgewiesen wird, wenn Umstände vorliegen, die Zweifel an diesem Beschluss zulassen. Als mit eigenen organschaftlichen Rechten ausgestattete Untergliederungen der Gebietskörperschaft stehen Rat, Bürgermeister und Ratsfraktion in einem Treueverhältnis, das grundsätzlich gebietet, von der Redlichkeit des Verhaltens anderer Gemeindeorgane bzw. von diesen beauftragter Personen auszugehen. Besteht kein Anlass zu Zweifeln, ist die Vorlage eines Fraktionsbeschlusses nicht erforderlich. 13

Ausgehend von diesen Grundsätzen greift das Argument des Antragsgegners nicht durch, der Antrag der Antragstellerin vom 4. Januar 2016 erfülle nicht die formalen Anforderungen, da dieser nur vom Geschäftsführer der Antragstellerin unterschrieben und daher aus ihm nicht ersichtlich sei, dass er von allen Fraktionsmitgliedern getragen werde. Nach § 10 Satz 1 des Statuts der Antragstellerin vom 31. August 2015 war ihr Geschäftsführer berechtigt, den Antrag im Namen der Antragstellerin dem Antragsgegner zu übermitteln. Diese Regelung des Statuts war dem Antragsgegner auch bekannt. Das Statut wurde diesem nach den nicht widersprochenen Angaben des Prozessbevollmächtigten der Antragstellerin am 31. August 2015 zugeleitet. 14

Die Auffassung des Antragsgegners, durch das Statut könne nicht im Vorhinein festgelegt werden, dass die Fraktionsmitglieder jeden von dem Geschäftsführer der Antragstellerin unterzeichneten Antrag nach § 47 Abs. 1 Satz 4 GO NRW mittrügen, so dass es der Ermächtigung im Einzelfall bedürfe (vgl. Schriftsatz vom heutigen Tag), verkennt die Reichweite der Befugnisse des Geschäftsführers. § 47 Abs. 1 Satz 4 GO NRW setzt stets voraus, dass die Fraktion eine Entscheidung über einen entsprechenden Antrag im Einzelfall trifft. Der Geschäftsführer ist auf der Grundlage des § 10 Satz 1 des Statuts lediglich befugt, diesen Beschluss durch Übermittlung des Antrags umzusetzen. Er darf aber nicht aufgrund einer eigenen Entscheidung ohne Mitwirkung der Mitglieder der Antragstellerin einen Antrag auf Einberufung einer Sitzung des Rates stellen. 15

Einer – ergänzenden – Vorlage des zugrundeliegenden Beschlusses der Antragstellerin über den Antrag auf Einberufung einer Sitzung des Rates bedurfte es nicht. Zwar hat der Beigeordnete der Stadt E. Dr. L1. den Geschäftsführer der Antragstellerin nach – von der Antragstellerin nicht widersprochener – Darstellung des Antragsgegners am 4. Januar 2016 auf „Zweifel an der formellen Richtigkeit des Antrags“ (E-Mail an die Bezirksregierung E. vom 15. Januar 2016, Verwaltungsvorgang, Bl. 53) hingewiesen und dabei Bezug auf einen Vorgang im Jahr 2014 genommen, in dessen Zuge ein Antrag der damaligen Ratsfraktion G. X. aus dem gleichen formalen Grund beanstandet worden und die Fraktion aufgefordert worden war, einen Beschluss der Fraktion vorzulegen (Verwaltungsvorgang, Bl. 54). Der Antragsgegner hat aber keine Umstände vorgetragen, welche den – nach Angaben der Antragstellerin – dem Antrag vom 4. Januar 2016 zugrunde liegenden Fraktionsbeschluss in Zweifel ziehen würden. 16

17

Ungeachtet dessen setzt sich der Antragsgegner zu seiner eigenen Praxis in Widerspruch, wenn er – wie der Prozessbevollmächtigte der Antragstellerin mit heutigem Schriftsatz vorgetragen und der Geschäftsführer der Antragstellerin eidesstattlich versichert hat – in der Vergangenheit allein vom Geschäftsführer der Antragstellerin unterzeichnete Anträge und Anfragen nicht beanstandet hat und nunmehr höhere formale Anforderungen anlegt.

Auch die materiellen Voraussetzungen des Anspruchs auf unverzügliche Einberufung des Rates nach § 47 Abs. 1 Satz 4 GO NRW liegen vor. Die Antragstellerin ist als Fraktion berechtigt, den Antrag zu stellen, und hat den zur Beratung zu stellenden Gegenstand hinreichend bestimmt bezeichnet. 18

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, sind dem Bürgermeister für die Ablehnung eines Antrags auf Einberufung des Rates nach § 47 Abs. 1 Satz 4 GO NRW enge Grenzen gesetzt. Im Grundsatz gilt, dass er den Rat bei Vorliegen der Voraussetzungen der Norm einberufen muss, ohne Rücksicht z.B. darauf, ob nach seiner Auffassung die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Rates gegeben ist, ob es sich um mehr oder weniger bedeutungsvolle, um wesentliche, eilige oder nicht eilbedürftige Beratungsgegenstände handelt. Der Bürgermeister darf einen solchen Antrag letztlich nur bei erkennbar fehlender Ernsthaftigkeit oder dann unberücksichtigt lassen, wenn ein verständiger Sinn nicht möglich oder das Begehren aus tatsächlichen Gründen nicht beratungsfähig ist. Darüber hinaus muss einem Antrag auf unverzügliche Einberufung des Rates auch dann nicht entsprochen werden, wenn die Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit der Antragstellung ergibt, dass mit ihr die Grenzen zum Rechtsmissbrauch überschritten werden. 19

Vgl. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW), Beschluss vom 9. Mai 2014 – 15 B 521/14 –, juris, Rn. 5 ff. m.w.N. 20

Keiner der vorgenannten Fälle, in denen der Bürgermeister einem Antrag auf Einberufung des Rates ausnahmsweise nicht nachkommen muss, ist gegeben. Insbesondere macht die Antragstellerin nicht missbräuchlich von ihrem Recht aus der Gemeindeordnung NRW Gebrauch. 21

Entgegen der Auffassung des Antragsgegners kann der Vorwurf des Rechtsmissbrauchs nicht darauf gestützt werden, für den begehrten Beratungsgegenstand – die erteilte Sondernutzungserlaubnis für das Riesenrad – fehle es dem Rat an der Organkompetenz und die Sondernutzungserlaubnis könne nicht in rechtmäßiger Weise aufgehoben werden. Dem Bürgermeister kommt im Vorfeld einer Sitzung des Rates kein inhaltliches Prüfungsrecht hinsichtlich der Gegenstände zu, deren Beratung beantragt wird. 22

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 16. Dezember 1983 – 15 A 2027/83 –, NVwZ 1984, 325; Beschluss vom 14. Juli 2004 – 15 A 1248/04 –, juris, Rn. 15 (jeweils zu § 48 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). 23

Allein der Rat darf über die ihm vorgelegten Gegenstände entscheiden, auch wenn die Entscheidung allein darin bestehen sollte, dass der Rat sich für unzuständig erklärt. Selbst wenn absehbar ist, dass der Bürgermeister verpflichtet wäre, einen antragsgemäßen Ratsbeschluss – etwa mangels Organkompetenz des Rates oder aus anderen Rechtsgründen – zu beanstanden, darf er nicht von der Einberufung des Rates bzw. der Aufnahme des Gegenstandes in die Tagesordnung absehen. 24

Die Prognose, die antragstellende Fraktion werde aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Rat für ihr Anliegen keine Mehrheit finden, berechtigt den Antragsgegner erst recht nicht dazu, 25

den Beratungsgegenstand nicht aufzunehmen. Mit dieser Argumentation nimmt der Antragsgegner das Ergebnis der beantragten Ratssitzung vorweg. Dies steht ihm ersichtlich nicht zu.

Der Antrag der Antragstellerin stellt sich auch nicht deshalb als rechtsmissbräuchlich dar, weil der beantragte Beratungsgegenstand nach der Antragstellung am 4. Januar 2016 inzwischen am 13. bzw. 14. Januar 2016 im Ordnungs- und Verkehrsausschuss sowie im Ausschuss für Umweltschutz erörtert worden ist. § 47 Abs. 1 Satz 4 GO NRW räumt (u.a.) einer Fraktion das Recht ein, die Einberufung des Rates zu verlangen. Dieses Recht gilt unabhängig davon, ob die Fraktion Gelegenheit hat, ihr Anliegen in einem Ausschuss vorzubringen und wie sie diese Gelegenheit wahrnimmt, insbesondere ob sie in dem Ausschuss einen Antrag stellt. Der Anspruch besteht auch unabhängig davon, ob es sich um mehr oder weniger bedeutungsvolle, um wesentliche, eilige oder nicht eilbedürftige Beratungsgegenstände handelt und welche Erfolgsaussichten das jeweilige Anliegen hat. 26

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 9. Mai 2014 – 15 B 521/14 –, juris, Rn. 5 ff. m.w.N. 27

Aufgrund dieses durch das Gesetz im Interesse des Minderheitenschutzes begründeten Anspruchs ist es der Bewertung des Antragsgegners – und auch des Gerichts – entzogen, ob die Durchführung einer Sitzung des Rates in Anbracht der vorliegenden Umstände sachlich geboten oder auch nur sinnvoll ist. Mit einer solchen – aus Sicht der Ratsmehrheit verzichtbaren – Sitzung verbundene Aufwendungen und Kosten sind solche, die die Gemeindeordnung NRW im Interesse einer vitalen Demokratie auch auf kommunaler Ebene in Kauf nimmt. 28

Die Antragstellerin hat auch einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht. Da das Riesenrad aufgrund der Sondernutzungserlaubnis, gegen die sich die Antragstellerin wendet, bereits aufgebaut wird und vom 28. Januar bis 28. Februar 2016 im Betrieb sein soll, während die nächste terminierte Sitzung des Rates am 11. Februar 2016 stattfinden wird, ist ihr das Abwarten einer Hauptsacheentscheidung nicht zuzumuten. Der Anordnungsgrund entfällt nicht – wie der Antragsgegner meint – deshalb, weil die Antragstellerin ihr Ziel, die Aufhebung der Sondernutzungserlaubnis, in einer Sondersitzung nicht zu erreichen vermag und sich der Rat in der nächsten terminierten Sitzung allgemein mit der Frage der Auswirkungen von Riesenrädern im Stadtgebiet auf die Fauna beschäftigen kann. Der der Antragstellerin bei Abwarten einer Hauptsacheentscheidung drohende Nachteil besteht darin, dass ihr Anspruch, die Aufhebung der Sondernutzungserlaubnis im Rat zu erörtern, bis zur Entscheidung in der Hauptsache durch Zeitablauf vereitelt werden kann. Auf die Erfolgsaussichten ihres Anliegens im Rat kommt es dabei nicht an. 29

Nach alledem hat der Antragsgegner den Rat entsprechend dem Antrag der Antragstellerin unverzüglich einzuberufen, d.h. ohne schuldhaftes Zögern. 30

Vgl. OVG NRW, a.a.O., Rn. 4. 31

Gründe von einer sofortigen Ladung abzusehen, sind für das Gericht nicht ersichtlich. Bei der Einberufung ist grundsätzlich die in der Geschäftsordnung des Rates vorgesehene Ladungsfrist einzuhalten. 32

Vgl. Faber, a.a.O., § 47 GO Anm. 4.1. 33

Besteht aber die Gefahr, dass das zur Beratung zu stellende Anliegen durch Zeitablauf vereitelt wird, ist von einer in der Geschäftsordnung vorgesehenen Möglichkeit, die 34

Ladungsfrist zu verkürzen, Gebrauch zu machen. Diese vorliegend nach § 1 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Rates der Stadt E. vom 25. Mai 2000 eröffnete Möglichkeit, die Ladungsfrist von grundsätzlich mindestens sieben Tagen in besonders dringenden Fällen zu verkürzen, hat der Antragsgegner mit Blick auf die im Zusammenhang des Anordnungsgrundes dargestellten zeitlichen Gegebenheiten in Betracht zu ziehen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. 35

Die Streitwertentscheidung beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 1 des Gerichtskostengesetzes (GKG) und orientiert sich an Ziffer 22.7 (Kommunalverfassungsstreit) des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013. Da der Antrag auf Vorwegnahme der Hauptsache gerichtet ist, hat die Kammer von einer Reduzierung des Streitwertes abgesehen. 36

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE