

---

**Datum:** 23.12.2021  
**Gericht:** Verwaltungsgericht Düsseldorf  
**Spruchkörper:** 4. Kammer  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 4 K 2043/20  
**ECLI:** ECLI:DE:VGD:2021:1223.4K2043.20.00

---

**Nachinstanz:** Oberverwaltungsgericht NRW, 11 A 146/22  
**Schlagworte:** Intraorganstreit, Feststellungsklage, Regionalrat, Regionalplan, Offenlegung, Ausschuss, Kompetenz, Klagebefugnis, Organ, Organteil, Mitwirkungsrecht, Teilhaberecht, Minderheitenschutz, Mehrheit, Gesetzesvollziehungsanspruch, Organtreue.  
**Normen:** VwGO § 42 Abs. 2, 47 Abs. 1 Nr. 2; ROG § 9 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2, Abs. 3,; § 11 Abs. 1 Nr. 1 LPIG NRW, §§ 6, 9 Abs. 1 und 2, 10 Abs. 3 und 5, 19 Abs. 1

**Leitsätze:**

Die mehrheitlich beschlossene Übertragung von Kompetenzen des Regionalrates über Verfahrensfragen zur Aufstellung eines Regionalplans auf einen Ausschuss ist für die einzelnen Mitglieder des Regionalrates mangels Klagebefugnis nicht justiziabel.

Die zum sog. Kommunalverfassungsverstreit zur Klagebefugnis einzelner Ratsmitglieder entwickelten Grundsätze, wonach die (Kompetenz-)Rechte eines Kollegialorgans (zB Gemeinderat) nur dieses Organ selbst wahrnehmen und verteidigen kann, wohingegen die nur faktische mittelbare Betroffenheit der Teilhabe- und Mitwirkungsrechte der einzelnen Ratsmitglieder keine normative Rechtsverletzung begründet, gelten auch in einem raumordnungsrechtlichen Intraorganstreit innerhalb des Regionalrates.

Von den organschaftlichen Mitwirkungsrechten eines einzelnen Mitglieds des Regionalrates ist ein gerichtlich durchsetzbarer Gesetzesvollziehungsanspruch nicht erfasst.

Die Freiwilligkeit oder Unfreiwilligkeit der Verschiebung der dem Kollegialorgan (hier: Regionalrat) zugewiesenen Kompetenzen auf

ein anderes Organ (hier: Planungsausschuss) hat auf die (intra)organschaftliche Kompetenzzuweisung innerhalb des Kollegialorgans, wie sie vorliegend durch die §§ 6 ff. LPIG NRW und die Geschäftsordnung des Regionalrates ausgestaltet ist, keinen Einfluss.

zu einem dem Grundsatz der Organtreue widersprechenden rücksichtslosen und rechtsmissbräuchlichen Verhalten durch die Ratsmehrheit (hier verneint).

---

**Tenor:**

**Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit bezüglich der Klägerin zu 2. übereinstimmend für erledigt erklärt haben, wird das Verfahren eingestellt.**

**Im Übrigen – bezüglich der Klägerin zu 1. – wird die Klage abgewiesen.**

**Die Klägerinnen tragen die Kosten des Verfahrens je zur Hälfte.**

**Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerinnen können die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckungsfähigen Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.**

---

**Tatbestand:**

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Die Klägerinnen wenden sich als Mitglieder des S. des Regierungsbezirks E. gegen die Übertragung der Entscheidung über eine Verfahrensfrage durch den beklagten Regionalrat auf den Planungsausschuss und eine dadurch bedingte Verkürzung ihrer organschaftlichen Mitwirkungsrechte im S4.                                                                                                                                                                            | 1<br>2 |
| Der S1. beschloss am 27. Juni 2019 die Erarbeitung der 1. Änderung des Regionalplans E. (S3. ) für das gesamte Plangebiet des S2. gemäß § 6 Landesplanungsgesetz (LPIG NRW).                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 3      |
| Das Beteiligungsverfahren nach § 9 Raumordnungsgesetz (ROG) i.V.m. § 13 Abs. 1 LPIG NRW wurde im Zeitraum vom 26. Juli 2019 bis zum 30. September 2019 durchgeführt. Die eingegangenen Stellungnahmen der Verfahrensbeteiligten nach § 4 ROG wurden am 5. November 2019 gemäß § 19 Abs. 3 LPIG NRW erörtert.                                                                                                                                                           | 4      |
| Da das durchgeführte Beteiligungsverfahren zu zahlreichen Änderungsvorschlägen führte, wurde eine zweite Offenlage des Regionalplans erforderlich. Zur Verfahrensbeschleunigung schlug die S5. den Mitgliedern des S2. auf einer Klausurtagung am 19./20. September 2019 vor, den Beschluss zur zweiten Offenlage im Rahmen einer Sondersitzung des Planungsausschusses herbeizuführen, da die nächste reguläre Sitzung des S2. erst am 12. Dezember 2019 stattfindet. | 5      |

Noch am 19. September 2019 beschloss der S1.                    gegen die Stimmen der Klägerinnen unter dem Tagungsordnungspunkt 5, über die 2. Offenlegung des S3. „Mehr Wohnbauland am Rhein“ durch den Planungsausschluss befinden zu lassen und nicht durch den S1.	6
.	
In der Niederschrift der Klausurtagung (abrufbar unter <a href="https://www.brd.nrw.de/regionalratssitzungen">https://www.brd.nrw.de/regionalratssitzungen</a> ) heißt es:	7
„Die Verwaltung gibt einen kurzen Überblick über den Verfahrensstand und die bisher eingegangenen Stellungnahmen.	8
Für die weitere Bearbeitung im Verfahren werden zwei Zeitplanalternativen unterbreitet.	9
Alternative 1:	10
• erste Erörterung im November 2019	112
• Info an S1.                    Anfang November 2019	13
• zweite Beteiligung im Dezember 2019	14
• zweite Erörterung Anfang Februar 2020	15
• Aufstellungsbeschluss März 2020	16
Alternative 2:	17
• erste Erörterung im November 2019	119
• Regionalratsbeschluss im Dezember 2019	20
• zweite Beteiligung im neuen Jahr	21
• zweite Erörterung im März 2020	22
• Aufstellungsbeschluss Juni 2020“	23
Über die Zeitpläne und deren Auswirkungen wurde vielfältig diskutiert. Am Ende der Diskussion wurde Alternative 1 mit einer Sondersitzung des Planungsausschusses Anfang November ergänzt.	24
Daraufhin wurde wie folgt abgestimmt:	25
1. Sondersitzung des Planungsausschusses:	26
Zustimmung bei Gegenstimmen Fraktion Bündnis 90/Die Grünen	27
Beschluss im Juni: Fraktion Bündnis 90/Die Grünen dafür, alle anderen dagegen“.	28
In der Sitzung des Planungsausschusses am 11. November 2019 wurde anschließend ein Beschluss gefasst, wonach die 2. Offenlage des Regionalplans entsprechend dem Vorschlag	29

der Verwaltung erfolgte.

- Der Wortlaut des Beschlusses lautet: 30
- „Der Planungsausschuss fasst in seiner Sondersitzung am 11.11.2019 mehrheitlich bei zwei 31  
Gegenstimmen der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen den folgenden Beschluss zur  
Tischvorlage vom 08.11.2019: Der Planungsausschuss erklärt sein Einverständnis, dass die  
2. Offenlage gemäß dem Vorschlag der Verwaltung und unter Berücksichtigung der in der  
Sitzung vorgelegten gemeinsamen Stellungnahme der CDU-Fraktion, der SPD-Fraktion und  
der FDP/FW-Fraktion erfolgt.“
- An dieser Sitzung nahm die Klägerin zu 1. beratend teil. Sie gehörte jedoch ebenso wie die 32  
Klägerin zu 2. dem Planungsausschuss formal nicht an.
- Die Klägerinnen haben das Vorgehen des Beklagten nach Aktenlage mit Schreiben vom 30. 33  
März 2020 vorprozessual gerügt. Der Beklagte machte hierzu mit Schreiben vom 9. April  
2020 geltend, die Mitwirkungsrechte der Klägerinnen seien hinsichtlich der Entscheidung des  
Planungsausschusses vom 11. November 2019 über die 2. Offenlegung nicht verletzt. Das  
Landesplanungsgesetz sehe lediglich einen Erarbeitungs- und einen Aufstellungsbeschluss  
des S. vor. Der Erarbeitungsbeschluss sei ordnungsgemäß in dem dafür  
vorgesehenen Verfahren formalen Verfahren gefasst worden. Daneben könne der S1.  
weitere verfahrensmäßige Entscheidungen treffen. Solche seien jedoch weder zwingend  
erforderlich noch sei hierfür ein bestimmtes Verfahren vorgesehen.
- Die Klägerinnen haben am 16. April 2020 die vorliegende Klage erhoben. 34
- Sie machen geltend, die Delegation der Beschlussfassung über die 2. Offenlage des 35  
Regionalplans an den Planungsausschuss sei rechtswidrig. Sie verstoße gegen das in § 9  
Abs. 1 LPIG NRW und § 9 Abs. 2 und 3 ROG vorgegebene Kompetenzgefüge. Aus § 9 Abs.  
1 LPIG NRW ergebe sich, dass die verfahrensmäßigen Entscheidungen im Rahmen der  
Erarbeitung des Regionalplans durch den S1. zu treffen seien. Der S.1 sei auch die  
nach Landesrecht „zuständige Stelle“ i.S.d. § 9 Abs. 2 Satz 2 ROG, die über die Auslegung  
der Unterlagen zu entscheiden habe. Dies gelte gemäß § 9 Abs. 3 ROG auch bei einer  
Entscheidung über eine erneute Offenlage. Darüber hinaus könne der S1. zwar gemäß  
§ 10 Abs. 5 LPIG NRW Kommissionen bilden, jedoch nach dem eindeutigen Wortlaut der  
Vorschrift nur zur Vorbereitung der Beschlussfassung. Damit fehle es an einer Norm, die den  
S1. zu einer Delegation der ihm gesetzlich zugewiesenen Kompetenzen ermächtige.  
Hierdurch seien die Klägerinnen auch in ihren subjektiv-organschaftlichen Rechten verletzt,  
da sie durch das Mehrheitsvotum des Rates von der weiteren Mitwirkung an der  
Beschlussfassung über die 2. Offenlage ausgeschlossen worden seien. Dem  
Planungsausschuss gehörten sie beide nicht an.
- Die Klägerin zu 2. hat auf die Mitteilung des Beklagten, dass sie dem am 18. Februar 2021 36  
neu konstituierten S1. nicht mehr als stimmberechtigtes Mitglied angehört, den  
Rechtsstreit für erledigt erklärt. Der Beklagte hat sich der Erledigungserklärung  
angeschlossen.
- Die Klägerin zu 1. beantragt schriftsätzlich sinngemäß, 37
- festzustellen, dass der unter Tagesordnungspunkt 5 in der Sitzung vom 19. September 38  
2019 gefasste Beschluss des Beklagten, den Beschluss zur zweiten Offenlage des  
Regionalplans in einer Sondersitzung des Planungsausschusses am 11. November**

**2019 herbeizuführen, rechtswidrig ist und die Klägerin zu 1. insoweit in ihren organschaftlichen Rechten verletzt ist.**

Der Beklagte beantragt schriftsätzlich,

39

**die Klage abzuweisen.**

40

Er trägt im Wesentlichen vor: Die Delegierung eines Beschlussrechts auf den Planungsausschuss habe nicht stattgefunden. Dies folge bereits daraus, dass es sich bei dem Votum der Regionalratsmitglieder in der Klausurtagung nicht um einen förmlichen Beschluss gehandelt habe, da die Tagung etwa in Ermangelung einer förmlichen Einberufung keine reguläre Sitzung des S2. dargestellt habe. Darüber hinaus könnten die Kommissionen i.S.d. § 10 Abs. 5 LPIG NRW – hier: Planungsausschuss – keine Beschlüsse fassen. Dieses Recht stehe ausschließlich dem S1. zu. Dementsprechend habe der Planungsausschuss am 11. November 2019 auch keinen Beschluss gefasst, sondern lediglich sein Einverständnis mit der 2. Offenlage erklärt. Die in der entsprechenden Tischvorlage einleitend verwendete Formulierung „Beschlussvorschlag“ sei insoweit missverständlich formuliert und werde künftig angepasst. Bei dem Einverständnis handele es sich jedoch nicht um einen gesetzlich zwingend vorgesehenen Verfahrensschritt. Der S1. habe sich gleichwohl zum Zwecke der Transparenz für die Befassung in einer öffentlichen Sitzung des Planungsausschusses entschieden. Zudem folge aus § 9 Abs. 2 Satz 1 ROG kein zwingendes Entscheidungsgebot des S. . Dort sei lediglich eine gesetzliche Verpflichtung zur Auslegung der Unterlagen geregelt. Sofern – wie hier – die S5. gemäß § 9 Abs. 1, § 19 Abs. 1 LPIG NRW das Erarbeitungsverfahren durchführe, habe folglich sie die Unterlagen auszulegen. Dies stehe nicht zur Disposition des S. oder der S5. , so dass es einer gesonderten Entscheidung überhaupt nicht bedürfe. Zwar stehe dem S1. die Befugnis zu, über die Auslage weiterer von ihm als zweckdienlich erachteter Unterlagen zu entscheiden. Hierzu dürfte indes auch die S5. befugt sein, da diese das Erarbeitungsverfahren durchführe. Das in § 9 Abs. 1 Satz 2 LPIG NRW normierte Weisungsrecht des S. ändere hieran nichts, solange der S1. von seinem Weisungsrecht keinen Gebrauch mache. Mithin sei kein Beschluss über die 2. Offenlage erforderlich gewesen, so dass auch eine Verletzung von Mitwirkungsrechten ausscheide. Im Übrigen fehle der Klage das Rechtsschutzbedürfnis, da der S1. am 25. Juni 2020 die Aufstellung der 1. Änderung des Regionalplans (S3. ) „Mehr Wohnbauland am Rhein“ beschlossen habe.

41

Das Gericht hat mit Hinweisschreiben vom 4. November 2021 (Bl. 76 ff. GA) die Klagebefugnis bezweifelt, da die Verletzung organschaftlicher Rechte wohl nur von dem betroffenen Organ selbst geltend gemacht werden könne und eine mittelbare Rechtsbetroffenheit der Klägerinnen im Hinblick auf das Demokratie- bzw. Mehrheitsprinzip voraussichtlich keine andere Bewertung gebiete.

42

Hierzu trug die Klägerin zu 1. ergänzend vor, dass es vorliegend nicht wie in den von der zitierten Rechtsprechung entschiedenen Fällen um eine Kompetenzzanmaßung durch ein unzuständiges Organ (Planungsausschuss) gehe, sondern um eine rechtswidrige Kompetenzübertragung durch den S1. selbst. Dadurch sei die Klägerin zugleich in ihren organschaftlichen Mitwirkungsrechten als Ratsmitglied verletzt. Dies folge aus der Verpflichtung sämtlicher Organe und Organteile zur sog. Organtreue. Die Pflicht zur Organtreue wurzele in dem verfassungsrechtlichen Gebot der Rücksichtnahme und dem Grundsatz von Treu und Glauben. Hieraus folge das Verbot rechtsmissbräuchlichen Handelns und die Pflicht zur Rücksichtnahme. Die Klägerin sei in ihrem Recht auf Rücksichtnahme verletzt. Sie sei auf ein rechtstreues Verhalten der übrigen Mitglieder des

43

S.	angewiesen, wenn sie ihre Kompetenz zur Mitwirkung wahrnehmen wolle.	
	Die Beteiligten haben sich am 29. November 2021 und am 2. Dezember 2021 mit einer Entscheidung im schriftlichen Verfahren durch den Berichterstatter einverstanden erklärt.	44
	Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und den beigezogenen Verwaltungsvorgang ergänzend Bezug genommen.	45
	<b>Entscheidungsgründe:</b>	46
	Der Vorsitzende konnte über die Klage im Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung als Berichterstatter entscheiden, §§ 87a Abs. 2, 101 Abs. 2 VwGO.	47
	Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit bezüglich der Klägerin zu 2. für erledigt erklärt haben, war das Verfahren analog § 92 Abs. 3 VwGO einzustellen.	48
	Die Klage im Übrigen hat keinen Erfolg. Sie ist mangels Klagebefugnis der Klägerin zu 1. unzulässig.	49
	Eine auch für die Feststellungsklage entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Klagebefugnis besteht in einem innerhalb eines Organs geführten (Intra-) Organstreitverfahren, wenn die Möglichkeit einer Verletzung von organschaftlichen Rechten durch das beanstandete Organhandeln gegeben ist. Dies setzt voraus, dass es sich bei der als verletzt gerügten Rechtsposition um ein durch das Innenrecht eingeräumtes, dem klagenden Organ oder Organteil zur eigenständigen Wahrnehmung zugewiesenes wehrfähiges subjektives Organrecht handelt. Geht es um die Verletzung organschaftlicher Mitwirkungsrechte durch einen Ratsbeschluss, setzt die Klagebefugnis dementsprechend im Ausgangspunkt voraus, dass dieser ein subjektives Organrecht des klagenden Organs oder Organteils nachteilig betrifft.	50
	Vgl. OVG NRW, Urteil vom 15. September 2015 – 15 A 1961/13 – juris Rn. 42; VG E., Beschluss vom 21. April 2020 – 1 L 678/20 –, juris Rn. 4.	51
	Demgegenüber bleibt eine Klage, die auf die Feststellung einer allein objektiv-rechtlichen Verletzung von Rechtsnormen gerichtet ist und nicht dem weiteren Erfordernis genügt, dass der Kläger durch rechtswidriges Organhandeln in einer ihm gesetzlich eingeräumten Rechtsposition als Organteil verletzt sein kann, auch im Gewand eines Organstreits eine unzulässige Popularklage. Sie ist dann ungeachtet der Schwere des Rechtsverstößes abzuweisen.	52
	VGH Bad.-Württ., Urteil vom 24. Februar 1992 – 1 S 2242/91 – juris Rn. 13; OVG NRW, Urteil vom 26. April 1989 – 15 A 2805/86 –, NVwZ 1989, 989, juris (Leits.).	53
	Nach diesen Grundsätzen ist eine Verletzung subjektiv-organschaftlicher (Mitwirkungs-) Rechte der Klägerin zu 1. durch die beanstandete Delegation der Entscheidung über die zweite Offenlegung des Regionalplans (S3. ) „Mehr Wohnbauland am Rhein“ durch den S1. auf den Planungsausschuss und den damit einhergehenden Ausschluss der Klägerin von einer diesbezüglichen weiteren Mitwirkung im S1. nicht gegeben.	54
	Insofern mag offen bleiben, inwieweit und in welcher Form der S1. in seiner Klausurtagung am 19. September 2019 Entscheidungsbefugnisse an den Planungsausschuss delegiert hat. Wird unterstellt, dass nach den gesetzlichen Vorgaben von §§ 9 Abs. 2 und 3 ROG i.V.m. §§ 9, 19 LPIG NRW allein der S1. über die 2. Offenlage	55

hätte befinden dürfen bzw. müssen, so lag in dem in der Sitzung vom 11. November 2019 erklärten „Einverständnis“ des Planungsausschusses mit der 2. Offenlage „gemäß dem Vorschlag der Verwaltung und unter Berücksichtigung der in der Sitzung vorgelegten gemeinsamen Stellungnahme der CDU-Fraktion, der SPD-Fraktion und der FDP/FW-Fraktion“ allenfalls eine Verletzung der Kompetenzen des S.

In der Rechtsprechung zum sog. Kommunalverfassungsstreit ist anerkannt, dass die (Kompetenz-)Rechte eines Organs nur dieses Organ selbst wahrnehmen und verteidigen kann.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Dezember 1992 - 2 BvQ 14/91, 2 BvH 6/91 -; BVerwG, Beschluss vom 7. Januar 1994 - 7 B 224/93 -, Urteil vom 27. Juni 2018 – 10 CN 1/17 –, juris Rn. 25 ff.; VGH Bad.-Württ, Beschluss vom 26. März 2020 – 1 S 424/20 -, juris Rn. 50 m.w.N.; Bay. VGH, Beschluss vom 22. Dezember 1991 - 4 CE 91.3684 -; OVG NRW, Beschluss vom 17. März 1988 - 15 B 695/88 -; Beschluss vom 12. November 1992 -15 B 3965/92 -; VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 1. September 1992 - 1 S 506/92 -; Urteil vom 9. März 2012 - 1 S 3326/11 -; OVG Saarland, Beschluss vom 30. September 1993 - 1 R 38/91 -; Sächs. OVG, Beschluss vom 3. Juli 1996 - 3 S 274/96 -; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 18. Juli 2007 - 2 MB 14/07 -, allesamt juris; vgl. auch Wahl/Schütz in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 42 Abs. 2 Rn. 100 m.w.N., wonach das einzelne Mitglied eines Kollegialorgans in Ermangelung einer § 64 BVerfGG entsprechenden Vorschrift nicht als Prozessstandschafter des Gesamtorgans klagen kann.

Es würde dem Gehalt der organschaftlichen Rechte widersprechen, einem Organteil die Befugnis zuzubilligen, die Rechte des Organs gerichtlich geltend zu machen, dem es als Organteil angehört. Solche Innenrechte werden den Organen und Organteilen zugewiesen, damit sie diese eigenen Rechte in Abgrenzung zu den Rechten aller anderen Organe und Organteile wahrnehmen und in eigener Verantwortung entscheiden können, ob sie die ihnen zugewiesenen Rechtspositionen verteidigen. Mit diesem Zuweisungsgehalt wäre es nicht zu vereinbaren, wenn das Organ, in dessen Rechte möglicherweise durch ein anderes Organ eingegriffen wurde, damit rechnen müsste, dass seine Organteile gegen seinen Willen gerichtlichen Rechtsschutz zur Verteidigung seiner Rechte in Anspruch nehmen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Juni 2018 – 10 CN 1/17 –, juris Rn. 25 ff.; VGH Bad.-Württ, Beschluss vom 26. März 2020 – 1 S 424/20 -, juris Rn. 50;

Die daraus folgenden Reaktionsrechte in Gestalt von Abwehr-, Unterlassungs- oder Beseitigungsansprüchen

vgl. OVG NRW, Beschluss vom 12. November 1992 -15 B 3965/92 -

können daher nur dem betroffenen Organ zustehen.

Die mit einer Verletzung von Organkompetenzen zugleich einhergehende mittelbare Betroffenheit der Teilhabe- und Mitwirkungsrechte der Mitglieder des Organs führt nach gefestigter Rechtsprechung ebenfalls nicht zu einer Klagebefugnis des einzelnen Mitglieds.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 12. November 1992 – 15 B 3965/92 –, juris Rn. 11; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 18. Juli 2007 – 2 MB 14/07 –, juris; Sächs. OVG, Beschluss vom 3. Juli 1996 – 3 S 274/96 –, juris; VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 1. September 1992 – 1 S 506/92 –, juris.

56

57

58

59

60

61

62

63

64

65

Zwar mögen Eingriffe in die Rechte des unmittelbar von der Regelung betroffenen Organs oder Organteils die tatsächlichen Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung der Rechte nicht von dieser Regelung erfasster Organe oder Organteile verändern. Darin liegt aber kein normativer Eingriff in diese Rechte, sondern nur eine faktische nachteilige Auswirkung eines solchen Eingriffs in Rechte anderer. Den nur faktisch nachteilig "Drittbetroffenen" eine Klagebefugnis neben dem Organ oder Organteil zuzugestehen, das vom normativen Eingriff betroffen ist, würde dem Zuweisungsgehalt des von diesem Eingriff erfassten organschaftlichen Rechts widersprechen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Juni 2018 – 10 CN 1/17 –, juris Rn. 26 f. m.w.N. 66

Ebenso wenig ist von den Mitwirkungsrechten ein gerichtlich durchsetzbarer Gesetzesvollziehungsanspruch, d.h. ein Anspruch auf eine in jeder Hinsicht formell und materiell rechtmäßige Handlungsweise des eigenen Kollegialorgans, nicht erfasst. 67

Vgl. auch zum Hochschulorganisationsrecht VGH Bad.-Württ., Urteil vom 23. November 1993 – 9 S 2983/91 –, juris Rn. 18 f. OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 18. Juli 2007 – 2 MB 14/07 –, juris Rn. 4; VG Arnsberg, Urteil vom 11. Mai 2007 – 12 K 3156/06 –, juris. 68

Vielmehr hat es die Mehrheit des Kollegialorgans in der Hand, die Kompetenzüberschreitung zu sanktionieren, ohne dass der Minderheit eine Rechtsschutzmöglichkeit zusteht. Anderenfalls wäre es einem einzelnen Mitglied möglich, zum einen Rechte durchzusetzen, die nicht unmittelbar ihm zu dienen bestimmt sind, und zum anderen entgegen dem Willen der (gewählten) Mehrheit vorzugehen und damit zugleich deren organschaftliche Einzelrechte zu beschneiden. Darin läge ein erneuter Eingriff in die Zuständigkeit des betroffenen Organs und das dem Demokratiedanken zugrunde liegende Mehrheitsprinzip. 69

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 12. November 1992 -15 B 3965/92 -, juris Rn. 11; VG E. , Beschluss vom 21. April 2020 – 1 L 678/20 -, juris Rn. 8; VG Augsburg, Urteil vom 26. Juli 2013 - Au 7 K 12.1425 -, juris Rn. 30; Wahl/Schütz in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 42 Abs. 2 Rn. 100. 70

Die Organteile sind abhängig von einer entsprechenden Willensbildung der Mehrheit der Mitglieder des Kollegialorgans. Daher beschränkt sich die Möglichkeit des einzelnen Mitglieds darauf, kompetenzkonforme Beschlüsse des Kollegialorgans anzuregen. 71

Vgl. VG Wiesbaden, Urteil vom 24. Januar 2018 – 7 K 231/16.WI –, juris Rn. 48; OVG NRW, Urteil vom 29. April 1988 - 15 A 2207/85 -; Beschluss vom 25. Mai 2007 - 15 B 634/07 -, jeweils juris. 72

Durchgreifende Gesichtspunkte, die gegen eine Übertragbarkeit dieser zum Kommunalverfassungstreit entwickelten Grundsätze auf den vorliegenden Fall sprechen könnten, liegen nicht vor. 73

Das einzelne Mitglied, das an der Wahrnehmung der Kompetenzen des S. als Organteil teilnimmt, ist gleichermaßen auf die Ausübung eigener Mitwirkungsrechte innerhalb des S. beschränkt und insoweit der Mehrheitsentscheidung unterworfen. Gelingt es ihm nicht, die Ratsmehrheit von der Notwendigkeit einer Entscheidung – hier: über die im Rahmen der erneuten Offenlage auszulegenden Unterlagen durch den S1. selbst – zu überzeugen, ist sein Initiativrecht durch das Mehrheitsprinzip beschränkt. Die der Klägerin zu 1. über §§ 6 ff. LPIG NRW und die nach § 10 Abs. 3 LPIG NRW erlassene Geschäftsordnung 74

abrufbar unter

[https://www.brd.nrw.de/system/files/migrated\\_documents/media/document/2016-06/rr\\_geschaeftsordnung-regionalrat\\_duesseldorf.pdf](https://www.brd.nrw.de/system/files/migrated_documents/media/document/2016-06/rr_geschaeftsordnung-regionalrat_duesseldorf.pdf)

vermittelten innerorganschaftlichen Mitgliedschaftsrechte, welche über Anhörungs-, 76  
Auskunfts-, Teilhabe- und Stimmrechte nicht hinausgehen und die der Klägerin allein eine  
wehrfähige Innenrechtsposition gegenüber dem beklagten S1. verleihen, sind durch  
eine etwaige objektive Rechtswidrigkeit der gefassten Mehrheitsentscheidung nicht verletzt.  
Von den Mitwirkungsrechten ist – wie dargelegt – ein gerichtlich durchsetzbarer  
Gesetzesvollziehungsanspruch nicht erfasst.

Dass der vermeintliche Kompetenzverlust vorliegend nicht wie in den meisten von der 77  
Rechtsprechung entschiedenen Fallkonstellationen unfreiwillig, d.h. durch  
Kompetenzanmaßung eines außenstehenden Organs erfolgt ist, sondern auf ein Tätigwerden  
des beklagten S. selbst zurückgeht, ist entgegen der klägerischen Auffassung  
unerheblich. Die Freiwilligkeit oder Unfreiwilligkeit der Verschiebung einer dem Kollegialorgan  
zugewiesenen Entscheidungsbefugnis auf ein anderes Organ (hier: Planungsausschuss) hat  
auf die (intra)organschaftliche Kompetenzzuweisung innerhalb des Kollegialorgans, wie sie  
vorliegend durch die §§ 6 ff. LPIG NRW und die Geschäftsordnung des S.  
ausgestaltet ist, keinen Einfluss. Würde man demgegenüber die mit einer mehrheitlich  
beschlossenen Abgabe von Kompetenzen des Kollegialorgans zwangsläufig verbundene  
(mittelbare) Beeinträchtigung mitgliedschaftlicher Einzelrechte als wehrfähig ansehen, würde  
nicht nur die Mehrheitsentscheidung des Organs (hier: des beklagten S. ) sondern  
auch der gesetzliche Zuweisungsgehalt der intraorganschaftlichen Rechte unterlaufen.

Ein weitergehender Minderheitenschutz erscheint auch nicht notwendig, wenn eine Mehrheit 78  
des betroffenen Organs es abgelehnt hat, eine Kompetenzverletzung anzugreifen oder eine  
Kompetenzwahrnehmung durch ein anderes Organ sogar – wie hier – ausdrücklich billigt.

Vgl. VG Augsburg, Urteil vom 26. Juli 2013 - Au 7 K 12.1425 -, juris Rn. 33. 79

Entgegen der Ansicht der Klägerin zu 1. folgt eine Verletzung ihrer organschaftlichen Rechte 80  
auch nicht aus dem im Verhältnis der Organe und Organteile zueinander geltenden  
Grundsatz der Organtreue. Die Pflicht zur Organtreue wurzelt in dem verfassungsrechtlichen  
Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme sowie in dem auch im öffentlichen Recht geltenden  
Grundsatz von Treu und Glauben. Daraus folgt die Unzulässigkeit rechtsmissbräuchlichen  
Handelns. Ein Organ ist im innerorganschaftlichen Zusammenwirken zwingend auf (rechts-  
)treues Verhalten seiner Mitglieder angewiesen, um seine Kompetenzen wirkungsvoll im  
Interesse der Funktionserfüllung der Verwaltungseinheit, für die das Organ tätig wird, durch  
eine vertrauensvolle Zusammenarbeit wahrnehmen zu können. Organe und Organteile einer  
Gemeinde, soweit sie als solche tätig werden, handeln nicht auf der Grundlage eigener  
subjektiver Rechte, sondern nehmen im Interesse der Gemeinde übertragene Organrechte  
wahr.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 12. Mai 2021 – 15 A 2079/19 –, juris m.w.N, wonach der 81  
Grundsatz der Organtreue namentlich die Obliegenheit von Ratsmitgliedern begründet,  
rechtliche Bedenken gegen (erfolgte oder anstehende) Maßnahmen/Beschlussfassungen in  
der verfahrensrechtlich gebotenen Form rechtzeitig geltend zu machen.

Ein Fall der Rücksichtslosigkeit oder Rechtsmissbräuchlichkeit ist vorliegend nicht gegeben. 82  
Er kann insbesondere nicht allein aus einer abweichenden Rechtsauffassung der  
Ratsmehrheit zur Entbehrlichkeit einer weiteren eigenen Beschlussfassung über eine

verfahrensrechtliche Frage abgeleitet werden, denn dies liefe nach den vorstehenden Erwägungen auf einen Gesetzesvollziehungsanspruch hinaus. Ob dies anders zu beurteilen wäre, wenn das in Rede stehende Vorgehen des Beklagten gerade von der Absicht bestimmt gewesen wäre, die Klägerin von einer weiteren Einflussnahme in der Sache auszuschließen, bedarf keiner Entscheidung, da für eine solche Fallgestaltung keine Anhaltspunkte vorliegen.	
Das Ergebnis erscheint auch im Übrigen nicht unbillig, zumal eine Rechtskontrolle von Raumordnungsplänen im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO nachgelagert möglich ist.	83
Vgl. Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 242 m.w.N.; OVG NRW, Urteil vom 26. August 2021 – 10 D 45/15.NE –, juris Rn. 81 (zur Inzidentkontrolle eines Regionalplans) .	84
Ob zudem der von der Klägerin geltend gemachte Verfahrensmangel überhaupt gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 1 ROG beachtlich ist, erscheint fraglich, zumal die Klägerin zu 1. weder einen Beteiligungsmangel der Öffentlichkeit oder der in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen (§ 9 Abs. 1 ROG) noch dessen Erheblichkeit für die getroffene Planentscheidung gerügt hat. Dies kann jedoch in diesem Zusammenhang ebenso auf sich beruhen wie die Frage, ob es sich auf eine Rechtsbetroffenheit der Klägerin zu 1. auswirkt, dass sie an den nachfolgenden Beratungen des S. zum Aufstellungsbeschluss am 25. Juni 2020 teilnehmen konnte und damit an der Wahrnehmung ihrer Mitwirkungsrechte im Rahmen der materiellrechtlichen Ausformung des Regionalplans nicht gehindert war.	85
Soweit sich daher der S1. in seiner Sitzung vom 19. September 2019 etwaiger Kompetenzen über raumordnungsrechtliche Verfahrensschritte wie die zweite Offenlegung des S3. „Mehr Wohnbauland am Rhein“ begeben hat, ist dieses Vorgehen selbst bei unterstellter objektiver Rechtswidrigkeit allenfalls durch den beklagten S1. zu korrigieren. Für die Klägerin zu 1. ist es jedoch nicht justiziabel.	86
Die Kostenentscheidung folgt hinsichtlich der Klägerin zu 1. aus § 154 Abs. 1 VwGO. Hinsichtlich der Klägerin zu 2. beruht sie auf § 161 Abs. 2 VwGO. Die demnach vorzunehmende Billigkeitsentscheidung fällt aus vorstehenden Gründen, die auf die Klägerin zu 2. gleichsam zutreffen, zu deren Lasten aus. Die Kostentragung erfolgt nach Kopfteilen, § 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO.	87
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, 709 Satz 2, 711 ZPO.	88
<b>Rechtsmittelbelehrung:</b>	89
Gegen dieses Urteil kann innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf (Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf oder Postfach 20 08 60, 40105 Düsseldorf) schriftlich Berufung eingelegt werden. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.	90
Auf die ab dem 1. Januar 2022 unter anderem für Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts geltende Pflicht zur Übermittlung als elektronisches Dokument nach Maßgabe der §§ 55a, 55d Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV –) wird hingewiesen.	91
	92

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster oder Postfach 6309, 48033 Münster) schriftlich einzureichen.

Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe). 93

Im Berufungsverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die das Verfahren eingeleitet wird. Die Beteiligten können sich durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Auf die zusätzlichen Vertretungsmöglichkeiten für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse wird hingewiesen (vgl. § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und § 5 Nr. 6 des Einführungsgesetzes zum Rechtsdienstleistungsgesetz – RDGEG –). Darüber hinaus sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen unter den dort genannten Voraussetzungen als Bevollmächtigte zugelassen. 94

Die Berufungsschrift und die Berufungsbegründungsschrift sollen möglichst einfach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung als elektronisches Dokument bedarf es keiner Abschriften. 95

**Beschluss:** 96

**Der Streitwert wird auf 5.000,00 Euro festgesetzt.** 97

**Gründe:** 98

Die Festsetzung des Streitwertes ist nach § 52 Abs. 2 GKG erfolgt. 99

**Rechtsmittelbelehrung:** 100

Gegen den Streitwertbeschluss kann schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf (Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf oder Postfach 20 08 60, 40105 Düsseldorf) Beschwerde eingelegt werden, über die das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster entscheidet, falls ihr nicht abgeholfen wird. § 129a der Zivilprozessordnung gilt entsprechend. 101

Auf die ab dem 1. Januar 2022 unter anderem für Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts geltende Pflicht zur Übermittlung als elektronisches Dokument nach Maßgabe der §§ 55a, 55d Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV –) wird hingewiesen. 102

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von sechs Monaten eingelegt wird, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich 103

anderweitig erledigt hat; ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Die Beschwerde ist nicht gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,-- Euro nicht übersteigt. 104

Die Beschwerdeschrift soll möglichst einfach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung als elektronisches Dokument bedarf es keiner Abschriften. 105

War der Beschwerdeführer ohne sein Verschulden verhindert, die Frist einzuhalten, ist ihm auf Antrag von dem Gericht, das über die Beschwerde zu entscheiden hat, Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren, wenn er die Beschwerde binnen zwei Wochen nach der Beseitigung des Hindernisses einlegt und die Tatsachen, welche die Wiedereinsetzung begründen, glaubhaft macht. Nach Ablauf eines Jahres, von dem Ende der versäumten Frist angerechnet, kann die Wiedereinsetzung nicht mehr beantragt werden. 106