

Verwaltungsgericht Köln, 4 K 8374/09

Datum: 14.07.2010
Gericht: Verwaltungsgericht Köln
Spruchkörper: 4. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 4 K 8374/09
ECLI: ECLI:DE:VGK:2010:0714.4K8374.09.00

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Klägerin.

Tatbestand: Die Klägerin begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit der nach der Kommunalwahl 2009 neu festgelegten Sitzordnung im L. Rat. 1

Die Klägerin ist eine aus fünf Mitgliedern bestehende Fraktion des Rates der Stadt L1. . Nach der Kommunalwahl am 30. August 2009 fand die konstituierende Sitzung des Rates der Stadt L1. statt. Zu diesem Zwecke hatte der Beklagte mit E-Mail vom 26. Oktober 2009 an alle Fraktionen und Einzelmandatsträger einen Vorschlag für die neue Sitzordnung im Ratssaal, der sich weitgehend an der Sitzordnung der vergangenen Wahlperiode orientierte, versandt. Dem Vorschlag lag zugrunde, dass die Sitzbänke für die Ratsmitglieder aus Richtung des Sitzungsleiters gesehen in zehn Reihen angeordnet sind. In den Reihen eins bis neun sind jeweils fünf Bänke mit je zwei Sitzplätzen für die Ratsmitglieder vorgesehen. In Reihe zehn, dies ist die Reihe ganz rechts, sind wegen des Eingangsbereichs nur die drei hinteren Bänke aufgestellt. Der Vorschlag des Beklagten sah vor, dass die 25-köpfige SPD-Fraktion die Reihe eins komplett, die Reihe zwei bis auf einen Platz in der fünften Bank und die Reihe drei mit den ersten drei Bänken einnimmt. In der dritten Reihe in den Bankreihen vier und fünf wurde die vierköpfige Fraktion Die Linke platziert. Die 20-köpfige Fraktion Bündnis 90/Die Grünen belegt in den Reihen vier und fünf alle Bänke. Die 25-köpfige CDU-Fraktion nimmt in Reihe sechs die ersten drei Bankreihen, in Reihe sieben die Bankreihen komplett und in Reihe acht bis auf einen Platz in der letzten Bankreihe alle Plätze ein. In der Bankreihe vier der Reihe sechs sitzt das Ratsmitglied der Partei KBB und in der Bankreihe fünf das Ratsmitglied der Partei Deine Freunde. Die neunköpfige FDP-Fraktion belegt in Reihe neun bis auf einen Platz die ersten vier Bankreihen und in Reihe zehn die dritte Bankreihe. Die Klägerin wurde in der zehnten Reihe auf den Bankreihen vier und fünf und in Reihe 9 mit 2

einem Platz in der Bankreihe fünf platziert.

Mit E-Mail vom 26. Oktober 2009 bat die Klägerin den Beklagten, die komplette Sitzreihe ganz rechts außen mit L2. zu besetzen. Unter dem 28. Oktober 2009 wies der Beklagte die Klägerin nochmals darauf hin, dass sich der Vorschlag an der Sitzordnung der vergangenen Wahlperiode orientiere. Da sich die Fraktionsstärke der Klägerin nicht verändert habe, seien auch keine Änderungen an den Plätzen vorgenommen worden. Sofern die Klägerin eine solche wünsche, müsse sie sich mit den übrigen Fraktionen abstimmen. Für die konstituierende Sitzung am 29. Oktober 2009 werde die Verwaltung die Plätze wie vorgeschlagen vorbereiten. 3

Der Rat der Stadt L1. hat die vom Beklagten vorgeschlagene Sitzordnung weder in seiner konstituierenden Sitzung noch in folgenden Sitzungen geändert. 4

Mit anwaltlichem Schriftsatz vom 20. November 2009 forderte die Klägerin den Beklagten unter Fristsetzung bis zum 2. Dezember 2009 auf, die Sitzordnung zu ändern, da sie durch diese offenkundig benachteiligt werde. Die systemwidrige Zuweisung der Plätze für die FDP-Fraktion diene ausschließlich ihrer Diskriminierung. 5

Unter dem 9. Dezember 2009 teilte der Beklagte der Klägerin mit, dass die Entscheidung über die Sitzordnung im Rat nicht in den Machtbereich der Verwaltung falle. Sie obliege den Ratsmitgliedern und sei Teil der dem Rat zustehenden Organisationshoheit. Die Klägerin müsse daher mit den Fraktionen Gespräche über die Sitzordnung führen, wenn sie diese ändern wolle. Inhaltlich sei an der Rechtmäßigkeit der Sitzordnung allerdings nicht zu zweifeln, da der Klägerin kein organschaftliches Recht auf eine bestimmte Sitzordnung zustehe. 6

Mit einem am 18. Dezember 2009 bei dem Beklagten eingegangenen Antrag für die Sitzung des Hauptausschusses der Stadt L1. am 11. Januar 2010 forderte die Klägerin die Feststellung der Rechtswidrigkeit der bisherigen Sitzordnung durch den Hauptausschuss. Darüber hinaus forderte sie, der Hauptausschuss solle die Verwaltung beauftragen, bis zur nächsten Ratssitzung eine neue rechtskonforme Sitzordnung festzulegen. Diesen Antrag lehnte der Hauptausschuss in seiner Sitzung am 11. Januar 2010 mehrheitlich ab. 7

Bereits am 14. Dezember 2009 hat die Klägerin Klage erhoben. 8

Sie macht geltend, die Sitzordnung sei rechtswidrig. Der Beklagte stufe die Ratsfraktionen in L1. in solche erster und zweiter Klasse ein. Die Fraktionen erster Klasse verfügten über eine Sitzbank in der ersten Reihe, die Klägerin als Fraktion zweiter Klasse hingegen nicht. Dass es hier ganz offensichtlich um Diskriminierung gehe, zeige sich daran, dass es ohne weiteres möglich gewesen wäre, ihr eine Sitzbank in der ersten Reihe zuzuweisen. 9

Der Beklagte sei auch richtiger Klagegegner, da er die angegriffene Sitzordnung festgelegt habe. Ein Ratsbeschluss existiere nicht. Das Recht zur Festlegung der Sitzordnung stehe dem Beklagten als Annex zu dessen Hausrecht und Organisationsgewalt zu. Sie, die Klägerin, sei auch klagebefugt, da die Sitzordnung das Willkürverbot und den Gleichbehandlungsgrundsatz verletze. Das Rechtsschutzbedürfnis sei ebenfalls gegeben, da sie keine einfachere und effektivere Möglichkeit zur Realisierung ihres Rechtsschutzes habe. 10

Für die begehrte Feststellung der Rechtswidrigkeit der Sitzordnung spiele es außerdem keine Rolle, dass die Fraktion Die Linke ebenfalls nicht in der ersten Reihe vertreten sei. Denn grundsätzlich wäre es möglich gewesen, alle Fraktionen in der ersten Reihe zu platzieren. 11

Wenn sich die Fraktion Die Linke gegen die Benachteiligung nicht wehre oder es nicht als Benachteiligung empfinde, "nach hinten gesetzt" zu werden, könne sich dies nicht zum Nachteil der Klägerin auswirken.

Die Klägerin beantragt, 12

festzustellen, dass die derzeitige Sitzordnung des Rates der Stadt L1. rechtswidrig ist und die Klägerin in ihren Rechten verletzt. 13

Der Beklagte beantragt, 14

die Klage abzuweisen. 15

Er führt aus: Die Klage sei bereits mangels Passivlegitimation unzulässig. Richtiger Klagegegner sei der Rat der Stadt L1. . Aus dem Selbstorganisationsrecht des Rates und der Befugnis zur Regelung der eigenen Geschäftsordnung nach § 47 Abs. 2 GO NRW folge auch die Kompetenz des Rates, im Sinne eines ordnungsgemäßen Sitzungsablaufs die Sitzordnung festzulegen. Eine Organkompetenz des Beklagten komme allenfalls über § 51 GO NRW so lange in Betracht, wie der Rat noch nicht selbst entscheiden könne. Sobald der Rat sich konstituiert habe und damit entscheidungsfähig sei, ende die Zuständigkeit des Beklagten. 16

Zudem bestünden Bedenken hinsichtlich der Klagebefugnis. Die Sitzordnung sei weder in der Gemeindeordnung noch in der Geschäftsordnung ausdrücklich geregelt. Die verfahrensrechtliche Befugnis des Rates aus § 47 Abs. 2 GO NRW gewähre keine wehrfähigen Organrechte zugunsten der Klägerin. Die Festlegung der Sitzordnung diene allein dem öffentlichen Interesse an einem geordneten Sitzungsablauf. Aus dem Recht des Rates zur Festlegung der Sitzordnung folge kein individuelles Recht auf eine bestimmte Sitzordnung. Auch das Rechtsschutzbedürfnis sei fraglich, da die Klägerin vorab keinen Antrag auf geänderte Sitzordnung im Rat gestellt habe. 17

Auch fehle es an einer vorherigen Anrufung des Hauptausschusses der Stadt L1. gemäß § 47 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 der Geschäftsordnung des Rates und der Bezirksvertretungen der Stadt L1. . 18

Die Klage sei darüber hinaus unbegründet. Bei der Festlegung der Sitzordnung stehe dem Rat kraft seiner Organisations- und Geschäftsordnungshoheit ein weites Ermessen zu, das gerichtlich nur in eingeschränktem Maße überprüft werden könne. Als rechtliche Schranke komme nur das allgemeine Willkürverbot in Betracht. Die derzeitige Sitzordnung verletze dieses Willkürverbot nicht. Insbesondere stelle sie keine bewusste Diskriminierung der Klägerin dar. Sie orientiere sich vielmehr in weiten Teilen an der Sitzordnung der vorangegangenen Wahlperiode. Die leichten Veränderungen berücksichtigten lediglich die nach der Kommunalwahl 2009 veränderten Fraktionsgrößen bei SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP sowie die geänderten Mehrheitsverhältnisse. Zudem werde die Klägerin nicht ungerechtfertigt benachteiligt, da sie unverändert auf der gleichen Höhe wie die vierköpfige Fraktion Die Linke sitze. 19

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und den beigezogenen Verwaltungsvorgang verwiesen. 20

Entscheidungsgründe: Die Klage ist unzulässig. 21

22

Der Klägerin fehlt die gemäß § 42 Abs. 2 VwGO analog auch für ein Kommunalverfassungsstreitverfahren zu fordernde Klagebefugnis. Es ist nicht erkennbar, in welchen organschaftlichen Rechten die Klägerin durch die Weigerung des Beklagten, die von ihm vorläufig für die erste Ratssitzung festgelegte Sitzordnung im Rat für künftige Ratssitzungen zu ändern, verletzt sein soll.

Die Klägerin möchte eine andere Sitzordnung, bei der sie Sitzplätze in der ersten Reihe erhält. Für dieses Begehren ist eine Rechtsgrundlage nicht ersichtlich. Weder in der Gemeindeordnung noch in der Geschäftsordnung des Rates der Stadt L1. ist geregelt, wer die Sitzordnung festlegt. Es handelt sich auch nicht um ein Geschäft der laufenden Verwaltung. Vielmehr ist es der Rat der Stadt L1. selbst, der sich aufgrund seines Selbstorganisationsrechts eine Sitzordnung geben muss. Der Bürgermeister ist nur dann anstelle des an sich zuständigen Rates zur Entscheidung berufen, wenn eine Entscheidung vorläufiger Art getroffen werden muss, bevor der Rat selbst entscheiden kann. Dies gilt z.B. für die Sitzordnung, wenn darüber vor der ersten Ratssitzung keine Einigung zu erzielen ist. 23

Vgl. Kirchhof/Plückhahn in Held/Becker/Decker/Kirchhof/Krämer/ Wansleben/Winkel, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, § 51 GO NW Erläuterung 2.2. 24

Ein weitergehendes Recht zur Festlegung der "endgültigen" Sitzordnung, um die es der Klägerin nach ihrem Vorbringen ersichtlich geht, steht dem Beklagten entgegen der Auffassung der Klägerin nicht zu. Mangels einer entsprechenden Verpflichtung oder auch nur Berechtigung des Beklagten zur Festlegung der endgültigen Sitzordnung kann es auch kein organschaftliches Recht der Klägerin gegenüber dem Beklagten geben, die Sitzordnung entsprechend ihren Vorstellungen festzulegen. 25

Ob der Klägerin ein derartiges organschaftliches Recht auf eine bestimmte Sitzordnung gegenüber dem von ihr bislang nicht befassten Rat der Stadt L1. zustehen kann, erscheint zweifelhaft, kann aber im vorliegenden Kontext offenbleiben. 26

Die Klage ist im Übrigen auch deshalb unzulässig, weil sich die Klägerin vorliegend auf die allgemeine Leistungsklage als Klageart verweisen lassen muss. Der Klägerin geht es ersichtlich nicht lediglich um die objektive Feststellung der Rechtswidrigkeit der vorläufigen Sitzordnung, sondern um deren Änderung. Auch diese allgemeine Leistungsklage müsste sich jedoch gegen den Rat der Stadt richten und ihre Zulässigkeit würde im Übrigen einen hier nicht vorliegenden vorherigen Antrag an den Rat voraussetzen. 27

Sollte das Klagebegehren (auch) dahingehend auszulegen sein, dass die Klägerin die Rechtswidrigkeit der Festlegung der vorläufigen Sitzordnung durch den Beklagten festgestellt haben will, fehlt jedenfalls das Feststellungsinteresse. Angesichts der Tatsache, dass eine erneute Festlegung durch den Beklagten frühestens zu Beginn der nächsten Wahlperiode in Betracht kommt und insoweit weder abzusehen ist, ob die Klägerin überhaupt und wenn ja in welcher Stärke erneut im Rat vertreten sein wird, fehlt es an einem berechtigten Interesse an der insoweit möglicherweise begehrten Feststellung. 28

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. 29