

## an Mdt. per Email

Hotstegs Rechtsanwaltsges. mbH, Mozartstr. 21, 40479 Düsseldorf

Verwaltungsgericht Gelsenkirchen  
Bahnhofsvorplatz 3

45879 Gelsenkirchen

FAX: 0209/1701-124

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen:

Ansprechpartner/in:

Datum:

178/15/rh/D2/89-16

Rechtsanwalt Robert Hotstegs  
Tel. 0211 / 497657-16

17.02.2016

## K l a g e

der Fraktion Alternative für Deutschland im Rat der Stadt Dortmund, Friedensplatz 1, 44135 Dortmund, vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Heiner Garbe, ebd.

**- Klägerin -**

Prozessbevollmächtigte:

Hotstegs Rechtsanwaltsgesellschaft mbH,  
Mozartstraße 21, 40479 Düsseldorf

**g e g e n**

den Rat der Stadt Dortmund, Friedensplatz 1, 44135 Dortmund, vertreten durch den Oberbürgermeister, ebd.

**- Beklagter -**

wegen: Kommunalverfassungsstreit

/ Unter Hinweis auf die in der Anlage 1 beigefügte Vollmacht erhebe ich Klage und beantrage namens der Klägerin:

**1. Es wird festgestellt, dass der Beschluss "Neufassung des Ratsbeschlusses zur Sitzordnung durch Änderung des Ratsbeschlusses vom 18.06.2014" vom 10.12.2015 (Drucksache Nr.: 03152-15) rechtswidrig ist und die Klägerin in eigenen Rechten verletzt.**

**2. Der Beklagte wird verpflichtet, über den Antrag der Klägerin vom 09.12.2015 (Drucksache Nr.: 03152-15) auf Änderung der Sitzordnung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu entscheiden.**

### **1. Sachverhalt**

Die Klägerin ist als Fraktion Alternative für Deutschland (AfD) im beklagten Rat der Stadt Dortmund mit drei Mitgliedern vertreten.

In der konstituierenden Sitzung des Beklagten wurde - nach vorheriger Beratung eines Änderungsantrages - ein Beschluss über die Sitzordnung gefasst.

/ vgl. Anlage 2.

In seiner Sitzung vom 10.12.2015 lagen dem Beklagten zwei Anträge zur Thematik der Sitzordnung vor, die ausweislich des Protokolls der Sitzung beide unter der Drucksache Nr. 03152-15 geführt werden.

Hierbei handelte es sich einerseits um eine Vorlage der Verwaltung vom 04.12.2015, andererseits um einen Änderungsantrag der Klägerin vom 09.12.2015.

/ vgl. Vorlage der Verwaltung vom 04.12.2015 in Anlage 3,

/ Änderungsantrag vom 09.12.2015 in Anlage 4.

Ausweislich des Protokolls der Sitzung vom 10.12.2015 wurde lediglich die Vorlage der Verwaltung zur Abstimmung gebracht und mehrheitlich angenommen.

Der Änderungsantrag der Klägerin wurde nicht zur Abstimmung gestellt.

Bereits im Rahmen des Änderungsantrages hat die Klägerin gegenüber dem Beklagten gerügt, dass die Beschlussfassung rechtswidrig sei und die Klägerin in ihren Rechten verletzt.

Der Ratsbeschluss ist vom Oberbürgermeister der Stadt Dortmund nicht beanstandet worden.

Mit der Klage verfolgt die Klägerin das Ziel, dass die Sitzordnung in der am 10.12.2015 beschlossenen Form für rechtswidrig erklärt wird, darüber hinaus ist weiterhin über den gestellten Änderungsantrag der Klägerin abzustimmen.

## **2. rechtliche Würdigung**

Sowohl die am 10.12.2015 beschlossene Sitzordnung wie auch die Nichtbehandlung des Antrags der Klägerin waren rechtswidrig und verletzen die Klägerin in eigenen Rechten.

### **2.1. Rechtswidrigkeit der neu beschlossenen Sitzordnung**

#### **2.1.1. Zulässigkeit des Antrags zu 1)**

In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass ein Anspruch - mangels gesetzlicher Grundlage - auf eine *bestimmte* Sitzordnung nicht besteht. Allerdings besteht die Möglichkeit, die Rechtswidrigkeit einer Sitzordnung feststellen zu lassen.

vgl. so auch Verwaltungsgericht Köln, Urteil v. 14.07.2010, Az. 4 K 8374/09, Rn. 23, juris.

Die vorliegende Klage ist als Feststellungsklage im Rahmen eines Kommunalverfassungstreits statthaft; auch die übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen liegen vor.

Nach § 43 Abs. 1, 1. Alt. VwGO kann die Feststellung des Bestehens oder des Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden. Der Begriff des Rechtsverhältnisses ist nicht auf Außenrechtsverhältnisse beschränkt, sondern umfasst ebenso die Rechtsbeziehungen innerhalb von Organen einer juristischen Person. Daher ist auch der Streit über konkrete Rechtsbeziehungen zwischen verwaltungsrechtlichen Organen oder Organteilen ein solcher über das Bestehen oder Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses. Auch ein Ratsbeschluss kann im Rahmen eines kommunalrechtlichen Organstreits überprüft werden, wenn und soweit er die

Rechte kommunaler Organe oder Organteile konkretisiert oder nachteilig betrifft.

vgl. etwa Oberverwaltungsgericht NRW, Urteil v. 15.09.2015, Az. 15 A 1961/13, juris, Rn. 39; Oberverwaltungsgericht NRW, Urteil v. 02.05.2006, Az. 15 A 817/04, juris, Rn. 42 ff. mit weiteren Nachweisen; Oberverwaltungsgericht NRW, Urteil v. 05.02.2002, Az. 15 A 2604/99, juris, Rn. 8 ff.

Eine dementsprechende nachteilige Betroffenheit in eigenen Rechten durch den Beschluss des Beklagten vom 10.12.2015 macht die Klägerin geltend. Gegenstand des Klagebegehrens ist die Frage, ob die Klägerin durch diesen Beschluss über die Sitzordnung in ihren organschaftlichen Rechten als Fraktion verletzt ist. Dem Rechtsstreit liegt damit ein konkretes organschaftliches Rechtsverhältnis im Sinne des § 43 Abs. 1, 1. Alt. VwGO zugrunde.

Die Klägerin ist auch klagebefugt gemäß § 42 Abs. 2 VwGO analog. Es besteht die Möglichkeit, dass sie durch den genannten Ratsbeschluss in einer ihr zugewiesenen wehrfähigen Innenrechtsposition verletzt ist. Als solche kommt hier eine mögliche Verletzung ihrer Mitwirkungsbefugnisse als Fraktion in Betracht.

Der Klägerin steht ferner das für die Klage erforderliche Feststellungsinteresse zu. Ein berechtigtes Interesse im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO ist jedes schutzwürdige Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art. Hier ergibt sich das Feststellungsinteresse der Klägerin ohne Weiteres daraus, dass sie durch die beschlossene Sitzordnung derzeit räumlich aufgeteilt platziert ist.

/ *Als Anlage 5 überreiche ich eine Übersicht der nummerierten Sitz- und Sprecherplätze des Ratssaals. Bislang saßen die Vertreter der Klägerin auf den Plätzen 12, 39 und 71. Die nunmehr beschlossene Sitzordnung weist ihnen die Plätze 13, 73 und 114 zu. Die Kommunikation innerhalb der Fraktion war also bislang jederzeit unproblematisch und ohne Störung für andere Ratsmitglieder bzw. die Sitzung möglich, indem sich z.B. der Fraktionsvorsitzende Heiner Garbe zum stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden umdrehte und mit diesem sprach. Dieser wiederum konnte mit dem dritten Fraktionsmitglied auf gleiche Weise Kontakt aufnehmen. Nunmehr liegt zwischen den Plätzen ein erheblicher Abstand von rund vier Metern zwischen Platz 13 und 73. Darüber hinaus liegen die Plätze nicht in "einem Block", sondern sind durch einen Gang getrennt.*

Die Klägerin hat daher keine - ohne Störung der Sitzungsordnung einhergehenden - Möglichkeiten, sich innerhalb einer laufenden Ratssitzung über Redebeiträge anderer

Ratsmitglieder, Änderungsanträge, Diskussionsverläufe oder Beratungsbedarfe abzustimmen. Hierdurch unterscheidet sich die Sitzordnung der Klägerin auch gravierend von der Sitzordnung anderer Fraktionen, die stets "geschlossen" platziert sind, sodass eine einfache Rücksprache mit der vorderen bzw. hinteren Reihe die Kommunikation mit anderen Mitgliedern, insbesondere auch zwischen der Fraktion und dem Fraktionsvorsitzenden in der ersten Reihe ermöglicht. Im Falle der Klägerin sind Fraktion und Fraktionsvorsitzender aber - als einzige Fraktion - von einander getrennt worden. Da die beschlossene Sitzordnung auch nicht etwa vorübergehender Natur ist, ist insoweit ein schutzwürdiges Rehabilitationsinteresse anzunehmen.

vgl. allgemein auch Verwaltungsgericht Münster, Urteil v. 08.12.2015, Az. 1 K 2591/14, Rn. 28, juris.

Der Antrag ist zulässig.

### **2.1.2. Begründetheit des Antrags zu 1)**

Der Antrag ist auch begründet.

Grundsätzlich gilt: Ist weder in der Gemeindeordnung noch in der Geschäftsordnung des Rates geregelt, wer die Sitzordnung festlegt, handelt sich nicht um ein Geschäft der laufenden Verwaltung. Vielmehr ist es der Rat der Stadt selbst, der sich aufgrund seines Selbstorganisationsrechts eine Sitzordnung geben muss.

vgl. Verwaltungsgericht Köln, Urteil v. 14.07.2010, Az. 4 K 8374/09, Rn. 23, juris.

Im vorliegenden Fall hat der beklagte Rat in seiner Sitzung am 20.12.2012 eine "Geschäftsordnung für den Rat der Stadt, seine Ausschüsse, Kommissionen und die Bezirksvertretungen" beschlossen. Danach gilt gem. § 11 Abs. 2 GeschO:

*"Der (Die) Vorsitzende leitet die Sitzungen, handhabt die Ordnung und übt das Hausrecht aus. Er (Sie) bestimmt im Benehmen mit dem Rat die Sitzordnung."*

Von der selbstgefassten Geschäftsordnung ist der Beklagte mehrfach abgewichen, so zuletzt in der Sitzung, in der der hier angefochtene Beschluss gefasst wurde. Das ist im Ergebnis wohl rechtlich unschädlich, da entweder die Beschlussfassung des Rates auf Grundlage einer Verwaltungsvorlage (noch) als eine Art "Benehmen" im Sinne der Geschäftsordnung verstanden werden kann, andernfalls aber der Rat das zunächst an den Vorsitzenden delegierte Recht wieder

im Einzelfall an sich zurückgeholt hat.

Der konkret gefasste Beschluss ist aber offensichtlich rechtswidrig, da er nicht (allein) aus sachlichen Gründen getroffen wurde, sondern insbesondere auch die Klägerin gezielt benachteiligt.

Zwar führt die o.g. Rechtsprechung aus, dass es keinerlei gesetzliche Grundlagen für die Sitzordnung des Rates gebe, dies bedeutet aber nicht, dass sich der beklagte Rat vom Rechtsstaatsprinzip und der Bindung an das Willkürverbot freisprechen könnte.

Die beschlossene Sitzordnung trägt vordergründig zunächst dem Ansinnen Rechnung, eine neue Platzierung für die Fraktion Linke/Piraten zu finden. Dies stünde im freien Ermessen des Beklagten.

Gleichzeitig wird aber eine Platzierung der einzelnen Ratsmitglieder beschlossen, die dazu führt, dass der Fraktionsvorsitzende der Klägerin räumlich von "seiner" Fraktion getrennt wird.

Die drei Ratsmitglieder, die die Klägerin bilden, sind so als einzige Fraktion nicht geschlossen räumlich platziert. Es ist ihnen somit nicht ohne gleichzeitige Störung des Sitzungsablaufs und das Risiko eines dahingehenden Ordnungsrufs möglich, innerhalb einer laufenden Sitzung Rücksprache zu halten, interne Abstimmungen und Absprachen durchzuführen, sowie auf aktuelle Ereignisse (etwa Redebeiträge, Tischvorlagen, Änderungsanträge, etc.) zu reagieren.

Dies ist auch nicht etwa einer räumlichen und damit sachlich begründeten Not geschuldet, die nur eine derartige Platzierung der Klägerin zuließe. Vielmehr existiert aus der Vergangenheit u.a. ein alternativer Vorschlag zur Gestaltung der Sitzordnung, der sowohl eine anderweitige Platzierung der Fraktion Linke/Piraten wie auch eine geschlossene Platzierung der Klägerin zuließe.

Der Fantasie sind bei der Neugestaltung der Sitzordnung nahezu keine Grenzen gesetzt, um beide Ziele miteinander zu vereinen. Der beklagte Rat hat gleichwohl gezielt eine Variante gewählt, die einseitig die Klägerin benachteiligt.

Der Ratsbeschluss ist somit willkürlich und rechtswidrig. Er verhindert oder blockiert jedenfalls in unverhältnismäßiger Weise, dass die Klägerin ihrem gesetzlichen Auftrag aus § 56 Abs. 2 S. 1 GO NRW (Mitwirkung "bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Vertretung") nachkommen kann.

Nur vorsorglich wird darauf verwiesen, dass der Ratsbeschluss auch rechtswidrig ist, weil der vorrangige Zusatz-/Ergänzungsantrag vom 09.12.2015 nicht zunächst zur Abstimmung gestellt wurde. Es ist parlamentarische Praxis des Beklagten, zunächst über Änderungs- und Ergänzungsanträge abzustimmen, sodann über den (ggf. modifizierten) Hauptantrag. Der jeweils weiterreichende Antrag geht dem weniger weitreichenden Antrag stets vor.

Der Antrag der Klägerin vom 09.12.2015 wurde als Zusatz-/Ergänzungsantrag klassifiziert, daher wäre der Beklagte aufgrund seiner eigenen ständigen Verwaltungspraxis verpflichtet gewesen, den Antrag zunächst zur Abstimmung zu stellen. Von diesem selbstgewählten, ihn aber selbst bindenden Verfahren ist der Beklagte ohne sachlichen Grund abgewichen, sodass auch hier eine willkürliche Benachteiligung der Klägerin eingetreten ist.

Der Antrag ist daher auch begründet.

## **2.2. Rechtswidrigkeit der Nichtbehandlung des Antrags der Klägerin vom 09.12.2015**

Auch der Antrag zu 2) ist zulässig und begründet.

Die Klägerin hat - wie bereits unter Ziff. 2.1.2. dargelegt - ausweislich der Niederschrift der Ratssitzung am 09.12.2015 einen Zusatz-/Ergänzungsantrag eingebracht.

Dieser Antrag ist unter TOP 10.8. aufgerufen worden, aber nicht zur Abstimmung gebracht worden. Er war als Zusatz-/Ergänzungsantrag zur Verwaltungsvorlage klassifiziert worden, sodass über den Antrag vorrangig abzustimmen war.

Die Geschäftsordnung des Beklagten regelt hierzu unter § 21 Abs. 3:

***"Über Anträge auf Änderung der vorgeschlagenen Formulierung entscheidet der Rat vor der Abstimmung."***

Im konkreten Fall lag ein Änderungsantrag vor. Über ihn war daher vorrangig abzustimmen.

Dem Antragsrecht der Fraktionen gem. § 48 Abs. 1 GO NRW wohnt - sofern der Tagesordnungspunkt nicht abgesetzt, anderweitig beschieden oder etwa an einen Ausschuss überwiesen wird - der Anspruch auf Behandlung des Antrags und ggf. Abstimmung inne.

Besondere Konstellationen, die vorrangig eine Sachentscheidung über den Antrag entbehrlich machten, sind nicht ersichtlich. Daher ist der Anspruch der Klägerin auf Abstimmung über den eingebrachten Antrag noch nicht verbraucht.

Es ist nicht ersichtlich, dass der Beklagte dem Anspruch entsprechen wird. Daher ist hier die Verpflichtung des Beklagten durch gerichtliche Entscheidung notwendig. Andernfalls bestünde auch die Gefahr einer sich verfestigenden Praxis des Beklagten, Anträge aufzurufen, aber nicht zur Abstimmung zu bringen. Dies würde das Mitwirkungsrecht der Fraktion vollständig leer laufen lassen.

Da eine Sachentscheidung über den Antrag 1) auch die Grenzen des Willkürverbots aufzeigen dürfte, ist der Verpflichtungsantrag dergestalt zu fassen, dass die Abstimmung über den Antrag der Klägerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts durchgeführt wird.

### **2.3. Zwischenergebnis**

Die Anträge sind zulässig und begründet.

### **3. ergänzende Angaben**

Der Klageerhebung ist kein Versuch einer Mediation oder eines anderen Verfahrens der außergerichtlichen Konfliktbeilegung vorausgegangen. Einem solchen Verfahren, insbesondere aber einem Verfahren vor einem Güterichter i.S.d. § 173 S. 1 VwGO i.V.m. § 278 Abs. 5 ZPO stehen aus hiesiger Sicht keine Gründe entgegen.

Einer Entscheidung durch den Einzelrichter steht die grundsätzliche Bedeutung der Sache entgegen.

### **4. Ergebnis**

Sowohl die neue Sitzordnung, wie auch die Nichtbehandlung des Antrags der Klägerin waren rechtswidrig und verletzen die Klägerin in eigenen Rechten. Die Klage ist deshalb antragsgemäß zu bescheiden.

Aus hiesiger Sicht wäre es im Hinblick auf die Bedeutung der Angelegenheit für die Klägerin einerseits und die Verfahrenslaufzeit eines üblichen verwaltungsgerichtlichen Verfahrens sinnvoll, das Verfahren auszusetzen und an einen Güterichter zur Mediation zu überweisen. Eine



entsprechende Prozessklärung würde diesseits kurzfristig abgegeben.

Robert Hotstegs  
Rechtsanwalt