



Veröffentlichungsfassung!

# VERWALTUNGSGERICHT TRIER

## BESCHLUSS

In dem Verwaltungsrechtsstreit  
der SPD-Fraktion im Kreistag des Eifelkreises Bitburg-Prüm,  
vertreten durch Herrn \*\*\*,

- Antragstellerin -

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Francois & Kollegen,  
Denkmalstraße 13, 54634 Bitburg,

g e g e n

den Landrat des Eifelkreises Bitburg-Prüm, Trierer Straße 1, 54634 Bitburg,

- Antragsgegner -

w e g e n      Kommunalverfassungsrechts  
                 hier: Tagesordnung einer Kreistagssitzung  
                 hier: einstweilige Anordnung

hat die 7. Kammer des Verwaltungsgerichts Trier aufgrund der Beratung vom  
22. April 2021, an der teilgenommen haben

Präsident des Verwaltungsgerichts \*\*\*  
Richterin am Verwaltungsgericht \*\*\*  
Richter \*\*\*

beschlossen:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragstellerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Der Wert des Streitgegenstands wird auf 10.000 € festgesetzt.

### **G r ü n d e :**

I. Der Antrag der Antragstellerin, den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, in die Tagesordnung der Sitzung des Kreistags des Eifelkreises Bitburg-Prüm vom 26. April 2021 den Tagesordnungspunkt „Beteiligung der Verbandsgemeinden und der Stadt Bitburg an der Corona-Soforthilfe des Landes“ aufzunehmen, hat keinen Erfolg. Er ist zwar zulässig (dazu 1.), aber unbegründet (dazu 2.).

1. Der auf den Erlass einer Regelungsanordnung i.S.v. § 123 Abs. 1 S. 2 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – gerichtete Antrag ist als solcher statthaft und auch im Übrigen zulässig.

Die Beteiligtenfähigkeit der Antragstellerin ergibt sich aus § 61 Nr. 2 VwGO, wonach Vereinigungen fähig sind, am Verwaltungsprozess beteiligt zu sein, soweit ihnen ein Recht zugestanden werden kann. Hierzu zählen im Rahmen des hier einschlägigen Kommunalverfassungsverfahrens auch Fraktionen i.S.v. § 23a Landkreisordnung Rheinland-Pfalz – LKO – (vgl. zu Gemeinderatsfraktionen i.S.v. § 30a Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz – GemO –: OVG RP, Beschluss vom 4. Februar 2010 – 2 A 11246/09.OVG –, Rn. 3, juris). Der – nach mehrfacher Klarstellung – von der Antragstellerin bezeichnete Antragsgegner ist des Weiteren der richtige Antragsgegner und damit passivlegitimiert. Er ist als Landrat gemäß § 27 Abs. 5 S. 1 LKO für die Festsetzung der Tagesordnung zuständig, sodass ihm die Unterlassung der von der Antragstellerin begehrten Handlung zuzurechnen ist (vgl. VG Trier, Urteil vom 24. Mai 2017 – 7 K 2266/17.TR –, Rn. 25, juris).

Ferner besteht die analog § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Antragsbefugnis der Antragstellerin, denn sie hat schlüssig geltend gemacht, dass sie durch die Weigerung des Antragsgegners, die von ihr vorgebrachte Angelegenheit auf die Tagesordnung der nächsten Kreistagssitzung zu setzen, in ihren organschaftlichen

Rechten verletzt sein könnte. Es ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass mit der Verpflichtung des Landrats aus § 27 Abs. 5 S. 4 LKO, einen durch eine Fraktion vorgeschlagenen Tagesordnungspunkt in die Tagesordnung der nächsten Kreistagssitzung aufzunehmen, ein subjektives Organrecht der Fraktion einhergeht. Diese hat einen Anspruch auf Aufnahme ihres Vorschlags, sofern dieser die formalen Voraussetzungen des § 27 Abs. 5 S. 4 LKO erfüllt (VG Trier, Beschluss vom 10. November 2010 – 1 L 1246/10.TR –, Rn. 7; entsprechend zu einer Gemeinderatsfraktion: OVG RP, Urteil vom 19. März 1985 – 7 A 41/84.OVG –; zur parallelen nordrhein-westfälischen Regelung in § 33 Abs. 1 S. 2 KrO NRW: OVG NRW, Urteil vom 25. März 2014 – 15 A 1651/12 –, Rn. 67; alle juris).

Außerdem hat die Antragstellerin ihr Begehren entsprechend dem Grundsatz der Organtreue (vgl. hierzu: OVG NRW, Urteil vom 14. September 2017 – 15 A 2785/15 –, Rn. 43, juris m.w.N.) zunächst außergerichtlich durch förmlichen Antrag vom 30. März 2021 beim Antragsgegner geltend gemacht und in der Sitzung des Ältestenrats vom 12. April 2021 erneut auf die Aufnahme des streitgegenständlichen Tagesordnungspunkts hingewirkt, sodass der Antragsgegner die Gelegenheit hatte, die Einwände der Antragstellerin zu prüfen und ggf. für Abhilfe zu sorgen.

2. Der Antrag hat jedoch in der Sache keinen Erfolg.

Nach § 123 Abs. 1 S. 2 VwGO sind einstweilige Anordnungen zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung zur Abwendung wesentlicher Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung setzt voraus, dass der zugrundeliegende materielle Anspruch (Anordnungsanspruch) und die Notwendigkeit einer vorläufigen Regelung (Anordnungsgrund) glaubhaft gemacht sind (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. §§ 920 Abs. 2, 294 Zivilprozessordnung – ZPO –).

Zwar kann der Antragstellerin ein Anordnungsgrund nicht abgesprochen werden, da sie als Kreistagsfraktion unzumutbar in ihren organschaftlichen Mitwirkungsrechten beeinträchtigt würde, wenn sie das ihr zustehende Recht nach § 27 Abs. 5 S. 4 LKO erst durch eine Klage im Hauptsacheverfahren erstreiten

könnte, obwohl die Voraussetzungen des Anspruchs mit einem hohen Maß an Wahrscheinlichkeit vorlägen. Damit würde der politische Willensbildungsprozess in der kommunalen Vertretung beeinträchtigt, der gerade auch von einer zeitlichen Dimension geprägt sein kann, deren politische Beurteilung dem berechtigten Organ vorbehalten ist (VG Trier, Beschluss vom 10. November 2010 a.a.O., Rn. 4).

Jedoch ist ein Anordnungsanspruch zu verneinen. Die Antragstellerin hat keinen Anspruch gegen den Antragsgegner auf Aufnahme der Angelegenheit „Beteiligung der Verbandsgemeinden und der Stadt Bitburg an der Corona-Soforthilfe des Landes“ in die Tagesordnung der für den 26. April 2021 angesetzten Sitzung des Kreistags des Eifelkreises Bitburg-Prüm, da hier die in § 27 Abs. 5 S. 4 Hs. 2 i.V.m. Abs. 1 S. 4 LKO vorgesehene Ausnahme von der grundsätzlichen Pflicht des Landrats zur Aufnahme eines Tagesordnungspunkts einschlägig ist. Danach besteht diese Verpflichtung des Landrats nicht, wenn der Kreistag den gleichen Gegenstand innerhalb der letzten sechs Monate bereits beraten hat. Dem Landrat kommt insoweit ein Vorprüfungsrecht zu, sodass einer Fraktion bei Vorliegen der Voraussetzungen dieser Ausnahmegvorschrift kein Anspruch gegen den Landrat auf Aufnahme der Angelegenheit in die Tagesordnung zusteht (OVG RP, Urteil vom 19. März 1985 a.a.O.; VG Trier, Beschluss vom 10. November 2010 a.a.O., Rn. 7).

Die Voraussetzungen des § 27 Abs. 5 S. 4 Hs. 2 i.V.m. Abs. 1 S. 4 LKO sind hier erfüllt, da der Kreistag des Eifelkreises Bitburg-Prüm bereits in der Sitzung vom 30. November 2020 über den von der Antragstellerin eingebrachten Beschlussvorschlag beraten und diesen in der Folge mehrheitlich abgelehnt hat. Bei dem von der Antragstellerin nunmehr vorgebrachten Tagesordnungspunkt handelt es sich in der Sache – was unstreitig ist – um eine erneute Abstimmung über denselben Vorschlag und damit um denselben konkreten Lebenssachverhalt. Mangels erkennbarer wesentlicher Änderung der maßgeblichen Verhältnisse seit der Beratung vom 30. November 2020 handelt es sich mithin um den „gleichen Gegenstand“ im Sinne der zitierten Vorschrift (vgl. OVG RP, Urteil vom 15. September 1981 – 7 A 32/81.OVG –, juris).

Die von der Antragstellerin aufgeworfene Frage, ob der Kreistag bei der Beratung und anschließenden Beschlussfassung vom 30. November 2020 ordnungsgemäß besetzt war oder ob die Kreistagsmitglieder, die zugleich Bürgermeister der

kreisangehörigen Verbandsgemeinden sind, der Beratung und Abstimmung zu Unrecht fernblieben, ist insoweit ohne Belang. Denn die Bestimmung des Gegenstands der Beratung richtet sich allein nach dem konkreten Lebenssachverhalt (OVG RP, Urteil vom 15. September 1981 a.a.O.) und bleibt von einer abweichenden Zusammensetzung der anwesenden Kreistagsmitglieder unberührt.

Entgegen der Rechtsansicht der Antragstellerin führt auch die am \*\*\* vorgelegte Stellungnahme des Ministeriums des Innern und für Sport – Ministerium – als obere bzw. oberste Aufsichtsbehörde (§ 61 Abs. 2 LKO), in der die Meinung vertreten wird, für die Bürgermeister der kreisangehörigen Verbandsgemeinden sei kein Ausschlussgrund i.S.v. § 16 LKO gegeben, nicht zur Annahme einer wesentlichen Änderung der maßgeblichen Verhältnisse. Zum einen bezieht sich die Stellungnahme lediglich auf die – nach Ansicht des Ministeriums – ordnungsgemäße Zusammensetzung des Kreistags und damit gerade nicht auf den konkreten Lebenssachverhalt, welcher dem streitgegenständlichen Antrag der Antragstellerin zugrunde liegt. Zum anderen enthält die Stellungnahme lediglich eine eigene Einschätzung der Rechtslage durch das Ministerium, welche für den Kreistag nicht bindend ist. Angesichts der aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrechts (vgl. Art. 49 Abs. 3 der Verfassung für Rheinland-Pfalz – LV –) folgenden originären Entscheidungskompetenz des Kreistags ist die Aufsichtsbehörde nicht dazu berechtigt, das Ergebnis eines Kreistagsbeschlusses zu Ausschlussgründen nach § 16 Abs. 5 S. 2 LKO vorzugeben. Allenfalls könnte sie gegen einen rechtswidrigen Kreistagsbeschluss nachträglich gemäß §§ 60 ff. LKO einschreiten.

Unabhängig von den obigen Ausführungen ist es der Antragstellerin als Kreistagsfraktion verwehrt, sich auf etwaige Fehler bei der Besetzung des Kreistags bei der Beratung und Abstimmung vom 30. November 2020 und einer möglicherweise hieraus folgenden Rechtswidrigkeit des Kreistagsbeschlusses zu berufen. Aus ihrer kommunalverfassungsrechtlichen Stellung erwächst einer Kreistagsfraktion kein allgemeiner und gerichtlich durchsetzbarer Anspruch darauf, dass kommunale Organe in formeller und materieller Hinsicht gesetzmäßig handeln (OVG NRW, Urteil vom 2. Mai 2006 – 15 A 817/04 –; VG Trier, Beschluss vom 26. August 2013 – 1 L 838/13.TR –, Rn. 18; beide juris und zur

Gemeinderatsfraktion). Maßgeblich hierfür ist, dass die Kreistagsfraktionen gemäß § 23a Abs. 3 LKO dazu bestimmt sind, bei der Willensbildung und der Entscheidungsfindung im Kreistag mitzuwirken. Diese Mitwirkung dient der Vorbereitung, Strukturierung und effektiven Gestaltung des Willensbildungsprozesses des Kreistags und ist auf die Vorbereitung von Entscheidungen beschränkt. Fraktionen können sich daher dagegen wehren, wenn ihnen die Beteiligung an der Entscheidungsvorbereitung verwehrt wird; die Entscheidungskompetenz steht hingegen allein dem Kreistag selbst zu (SächsOVG, Beschluss vom 18. Juni 2013 – 4 C 25/11 –, Rn. 6, juris). Eine etwaige Rechtswidrigkeit eines Kreistagsbeschlusses betrifft jedoch nicht die genannten Vorbereitungsrechte der Fraktion, sondern den unmittelbaren Entscheidungsvorgang und berührt daher nicht ihre organschaftlichen Befugnisse. Folglich steht der Antragstellerin kein eigenes Recht auf Geltendmachung der objektiven Rechtswidrigkeit von Kreistagsbeschlüssen (entsprechend zum Gemeinderat: OVG RP, Beschluss vom 23. März 2009 – 2 A 10100/09.OVG –, Rn. 9, juris m.w.N.) oder auf Neubefassung des Kreistags mit einer bestimmten Angelegenheit zu.

Die Gewährung eines dahingehenden Anspruchs ist auch nicht geboten. Sowohl der Kreistag als auch der Landrat unterstehen einem ausreichenden Kontrollsystem der Aufsichtsbehörden (§§ 60 ff. LKO). Außerdem sind verwaltungsgerichtliche Klageverfahren sonstiger in ihren Rechten Betroffener möglich (OVG NRW, Urteil vom 2. Mai 2006 a.a.O.; VG Trier, Beschluss vom 26. August 2013 a.a.O., Rn. 18; beide zur Gemeinderatsfraktion).

Rein vorsorglich ist noch darauf hinzuweisen, dass unter Berücksichtigung der dem Gericht zur Verfügung gestellten Unterlagen keine fehlerhafte Zusammensetzung des Kreistags in seiner Sitzung vom 30. November 2020 erkennbar wird und dass eine Berufung auf einen etwaigen Fehler jedenfalls inzwischen ausgeschlossen ist. Entgegen den Ausführungen des Antragsgegners in seinem Erwidierungsschriftsatz vom 21. April 2021 ergibt sich aus der Niederschrift über die Kreistagssitzung vom 30. November 2020, welcher als Urkunde im Sinn der §§ 415 Abs. 1, 418 Abs. 1 ZPO i.V.m. § 98 VwGO eine erhöhte Beweiskraft zukommt (vgl. BayVGH, Urteil vom 12. Februar 2021 – 1 B 20.875 –, Rn. 21, juris m.w.N.), gerade nicht, dass eine förmliche Entscheidung über das Vorliegen eines Ausschließungsgrunds durch den

Kreistag oder den Antragsgegner (§ 16 Abs. 5 LKO) erfolgt wäre. Vielmehr enthält die Niederschrift lediglich einen Absatz, laut dem die Bürgermeister der kreisangehörigen Verbandsgemeinden nicht an der Beratung und Beschlussfassung teilgenommen haben. In Übereinstimmung hiermit hat die Antragstellerin in ihrem Schreiben an die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Rheinland Pfalz – ADD – vom 9. Dezember 2020 angegeben, dass eine Entscheidung des Kreistags gemäß § 16 Abs. 5 LKO nicht herbeigeführt worden sei. Vor diesem Hintergrund ist mangels stichhaltiger entgegenstehender Anhaltspunkte davon auszugehen, dass die betroffenen Ratsmitglieder der Beratung und Beschlussfassung – wenn auch auf Druck des Antragsgegners oder anderer Beteiligter – eigenverantwortlich ferngeblieben sind. Die Unwirksamkeit eines Kreistagsbeschlusses nach § 16 Abs. 6 S. 1 LKO wegen Ausschlusses einer mitwirkungsberechtigten Person ohne Ausschließungsgrund liegt jedoch nur dann vor, wenn der hierfür zuständige Kreistag zu Unrecht eine Ausschlussentscheidung getroffen hat. Nicht ausreichend ist, wenn ein Kreistagsmitglied in der irrigen Meinung oder unter dem Vorwand, befangen zu sein, die Sitzung verlässt, selbst wenn dies auf Druck der übrigen Beteiligten erfolgt (VGH BW, Urteil vom 25. April 2007 – 5 S 2243/05 –, Rn. 73, juris). Dies ergibt sich bereits daraus, dass eine Anwesenheitspflicht der Kreistagsmitglieder während einer Kreistagsitzung dem rheinland-pfälzischen Landesrecht fremd ist und die betroffenen Mitglieder die Möglichkeit haben, in Zweifelsfällen auf einer Durchführung des in § 16 Abs. 5 LKO vorgesehenen Verfahrens zu bestehen.

Doch selbst wenn in der Sitzung vom 30. November 2020 eine förmliche Ausschlussentscheidung nach § 16 Abs. 5 S. 2 LKO getroffen worden wäre, wäre eine (möglicherweise) hierdurch nach § 16 Abs. 6 S. 1 LKO eingetretene Unwirksamkeit des Kreistagsbeschlusses inzwischen gemäß § 16 Abs. 6 S. 2 und S. 3 LKO geheilt. Danach gilt die ohne Mitwirkung einer mitwirkungsberechtigten Person ergangene Entscheidung als von Anfang an wirksam, wenn nicht innerhalb von drei Monaten ihre Ausführung vom Landrat ausgesetzt oder sie von der Aufsichtsbehörde beanstandet wird. Dafür ist hier nichts ersichtlich, zumal weder die ADD in ihrem Schreiben vom \*\*\* eine förmliche Maßnahme nach §§ 60 ff. LKO ergriffen hat noch das Ministerium im Schreiben vom \*\*\* eine solche erwähnt hat. Die Wirksamkeit tritt zwar nicht gegenüber demjenigen ein, der vor Ablauf der Dreimonatsfrist einen förmlichen Rechtsbehelf eingelegt hat, wenn im Verlauf

dieses Verfahrens der Mangel festgestellt wird. Ein solcher Rechtsbehelf steht der Antragstellerin nach den obigen Ausführungen mangels entsprechender organschaftlicher Befugnis bereits nicht zu.

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

III. Die Festsetzung des Streitwerts auf 10.000 € beruht auf §§ 52 Abs. 1, 63 Abs. 2 Gerichtskostengesetz – GKG – in Verbindung mit Ziffer 22.7 des von Richtern der Verwaltungsgerichtsbarkeit erarbeiteten Streitwertkatalogs 2013, LKRZ 2014, 169, denn es handelt sich vorliegend um eine kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeit. Da der Rechtsstreit die Hauptsache vorwegnimmt und eine vollumfängliche rechtliche Überprüfung des von der Antragstellerin geltend gemachten Anspruchs geboten war, ist der Wert nicht nach Ziffer 1.5. des Streitwertkatalogs zu mindern.



## Rechtsmittelbelehrung

**Gegen die Entscheidung über den vorläufigen Rechtsschutzantrag** steht den Beteiligten und den sonst von der Entscheidung Betroffenen die **Beschwerde** an das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz zu.

Die Beschwerde ist bei dem **Verwaltungsgericht Trier**, Egbertstraße 20a, 54295 Trier, schriftlich, nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle **innerhalb von zwei Wochen** nach Bekanntgabe der Entscheidung einzulegen. Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument bei dem Beschwerdegericht eingeht.

Die Beschwerde ist **innerhalb eines Monats** nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen. Das Oberverwaltungsgericht prüft nur die dargelegten Gründe.

Die Einlegung und die Begründung der Beschwerde müssen durch einen Rechtsanwalt oder eine sonstige nach Maßgabe des § 67 VwGO vertretungsbefugte Person oder Organisation erfolgen.

**Gegen die Festsetzung des Streitwertes** steht den Beteiligten und den sonst von der Entscheidung Betroffenen die **Beschwerde** an das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstands 200,00 € übersteigt.

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn sie **innerhalb von sechs Monaten**, nachdem die Entscheidung zur Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, eingelegt wird.

Die Beschwerde ist bei dem **Verwaltungsgericht Trier, Egbertstraße 20a, 54295 Trier**, schriftlich, nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument oder zu Protokoll der Geschäftsstelle einzulegen.

\*\*\* ist an der Beifügung  
seiner Unterschrift  
gehindert.

\*\*\*

\*\*\*

\*\*\*