

Übung im Öffentlichen Recht

Wintersemester 2025/26

3. Besprechungsfall

30.10.2025

Sachverhalt

K ist Mitglied des Gemeinderates der kreisfreien Stadt B in Nordrhein-Westfalen. Im Jahr 2021 hatten K sowie 58 weitere Bürger der Gemeinde vor dem Verwaltungsgericht Köln Klage gegen Gebührenbescheide erhoben, mit denen die Wasser-, Abwasser- und Abfallgebühren für die Jahre 2019–2021 festgesetzt worden waren. Das Verwaltungsgericht gab einer dieser Klagen im Jahr 2022 statt und hob die betreffenden Bescheide, die dem Kläger gegenüber erlassen worden waren, auf. Die übrigen Klagen - auch die des K - wurden dagegen bis zur rechtskräftigen Entscheidung über das „Musterverfahren“ ausgesetzt.

Mit Schreiben vom 12.01.2023 lud die Oberbürgermeisterin die Gemeinderatsmitglieder, darunter auch den K, form- und fristgerecht zur Gemeinderatssitzung am 19.01.2023. Unter anderem sollte die Frage beraten und entschieden werden, ob gegen das stattgebende Urteil des VG Köln ein Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt werden soll. Außerdem sollte in der Sitzung über eine Änderungssatzung hinsichtlich der Wasser-, Abwasser- und Abfallgebühren beraten und entschieden werden, um - in Anbetracht der Entscheidung des VG Köln - die Gebühren für die Kläger auch der ruhenden Verfahren rückwirkend neu festsetzen zu können. Dahinter stand der Plan, einen positiven Ausgang auch dieser Verfahren zu verhindern.

In der öffentlichen Sitzung des Gemeinderates vom 19.01.2023 wurde der Ausschluss von vier Gemeinderatsmitgliedern – einschließlich des K – von der Beratung und Entscheidung einerseits hinsichtlich des Zulassungsantrages gegen das Urteil des VG Köln und andererseits über den Erlass der Änderungssatzung mehrheitlich beschlossen. Die Betroffenen verließen daraufhin den Saal.

K ist der Ansicht, dass dieser Ausschluss rechtswidrig war. Er habe die Sitzung in keiner Weise gestört und sehe zudem nicht, inwiefern die zu treffenden Entscheidungen ihn hätten begünstigen sollen. Bei der Entscheidung über den Berufungszulassungsantrag gehe es schließlich nicht um sein eigenes Verfahren, sondern um eines, welches das VG Köln vorab als „Musterverfahren“ im Sinne von § 93a VwGO durchgeführt habe. Sein Gebührenrechtsstreit sei davon völlig unabhängig. Auch hinsichtlich der Satzung versteht K nicht, weshalb er von einer Teilnahme an der Entscheidung ausgeschlossen wurde. Eine Satzung, welche von der Gemeinde auf Grund ihres Selbstbestimmungsrechts erlassen werden dürfe, könne ihn als abstrakt-generelle Regelung doch gar nicht individuell betreffen. So würde er als Gemeindevertreter bei der Ausübung seines Mandats viel zu sehr eingeschränkt.

Der Gemeinderat ist der Meinung, dass der Ausgang des „Musterverfahrens“ für die Klage des K sehr wohl von Relevanz sei. Ein solches werde gerade dann durchgeführt, wenn zu erwarten sei, dass dies im Rahmen der Prozessökonomie der Beschleunigung und Vereinfachung der ruhenden Verfahren diene. Hinsichtlich des Beschlusses der Änderungssatzung sei zu berücksichtigen, dass es um rückwirkende Änderungen gehe, die gerade die Kläger betreffen.

Bearbeitervermerk: Prüfen Sie, ob eine verwaltungsgerichtliche Klage des K gegen den Sitzungsausschluss Aussicht auf Erfolg hat. Dabei ist auf alle aufgeworfenen Rechtsfragen, gegebenenfalls hilfsgutachterlich, einzugehen. Von der Zulässigkeit des Erlasses einer rückwirkenden Änderungssatzung ist auszugehen.

Schwerpunkte

- Prozessuale Besonderheiten des Kommunalverfassungstreits
 - Rechtmäßigkeit des Ausschlusses eines Gemeinderatsmitglieds von der Beratung und Beschlussfassung i.S.d. § 31 I GO NRW, insbesondere Begriffe der unmittelbaren und individuellen Betroffenheit

Eine verwaltungsgerichtliche Klage des K gegen den Sitzungsausschluss hat Aussicht auf Erfolg, wenn sie zulässig und soweit sie begründet ist.

A. Zulässigkeit

Die Klage des K ist zulässig, wenn alle prozessualen Sachentscheidungsvoraussetzungen vorliegen.

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Mangels Eingreifens einer aufdrängenden Sonderzuweisung richtet sich der Rechtsweg nach der Generalklausel des § 40 I 1 VwGO.

1. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit

- Eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit liegt vor, wenn die streitentscheidenden Normen ausschließlich einen Träger hoheitlicher Gewalt berechtigen oder verpflichten (modifizierte Subjektstheorie).
- Die streitentscheidenden Normen, §§ 43 II Nr. 4 i.V.m. 31 I 1 Nr. 1 GO NRW, berechtigen den Gemeinderat zum Ausschluss eines Ratsmitglieds wegen persönlicher Beteiligung.

- Dabei spielt es keine Rolle, dass es sich um eine Streitigkeit ohne Außenwirkung – um eine sog. **Innenrechtsstreitigkeit** – handelt. Auch solche Streitigkeiten sind entgegen der früher z.T. vertretenen Impermeabilitätstheorie stets verwaltungsrechtlich justiziabel.
- Eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit liegt somit vor.

2. Nichtverfassungsrechtlicher Art

- Der Streit zwischen dem Gemeinderat als Organ und dem Gemeinderatsmitglied als Organteil ist entscheidend von Maßgaben aus der Gemeindeordnung geformt, mithin nicht von Verfassungsrecht.
- Die Streitigkeit ist folglich nichtverfassungsrechtlicher Art.

3. Keine abdrängende Sonderzuweisung

- Mangels Eingreifens einer abdrängenden Sonderzuweisung ist der Verwaltungsrechtsweg gem. § 40 I 1 VwGO eröffnet.

II. Statthafte Klageart

- Die statthafte Klageart richtet sich nach dem klägerischen Begehren, §§ 88, 86 III VwGO.
- K begehrt die Klärung der Rechtswidrigkeit seines Ausschlusses als Gemeinderatsmitglied.

1. Kommunalverfassungsstreitigkeit als Klage sui generis

- Unter Rekurs darauf, dass die Klagearten der VwGO auf Außenrechtsstreitigkeiten ausgerichtet seien, wird von einer Minderheitsansicht vorgebracht, der Kommunalverfassungsstreit sei als ein verwaltungsgerichtliches Klageverfahren eigener Art zu qualifizieren. Grundsätzlich ist eine solche „Klage sui generis“ zwar denkbar, da § 40 I 1 VwGO den Verwaltungsrechtsweg in „allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten“ eröffnet.
- Erforderlich ist sie aber nur, wenn das Begehren nicht bereits durch die bestehenden Klagearten abgedeckt wird. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass besondere Sachurteilsvoraussetzungen der normierten Klagearten umgangen werden.

2. Anfechtungsklage bzw. Fortsetzungsfeststellungsklage

- In Betracht kommt vorliegend zunächst eine Anfechtungsklage gem. § 42 I Alt. 1 VwGO.
- Dann müsste der Sitzungsausschluss ein Verwaltungsakt i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG sein. Problematisch ist insoweit, ob das Merkmal der Außenwirkung erfüllt ist.
- Ordnungsmaßnahmen gegen ein Gemeinderatsmitglied entfalten nur dann Außenwirkung, wenn das Mitglied über seine Stellung als Organteil hinaus auch in der Stellung als Bürger betroffen ist.
- Da durch den Beschluss über den Ausschluss **nur die organschaftlichen Rechte betroffen** werden, handelt es sich mangels Außenwirkung nicht um einen Verwaltungsakt.
- Mangels Vorliegens eines Verwaltungsaktes ist daher auch eine Anfechtungsklage nach § 42 I Alt. 1 VwGO bzw. eine Fortsetzungsfeststellungsklage gem. § 113 I 4 VwGO nicht statthaft.

3. Allgemeine Leistungsklage

- Des Weiteren könnte eine allgemeine Leistungsklage in Betracht kommen. Diese findet zwar keine explizite Verankerung in der VwGO, wird aber in mehreren Vorschriften (insb. §§ 43 II, 111 VwGO) implizit vorausgesetzt.
- Hier begehrt K aber der Sache nach die Feststellung der Rechtswidrigkeit seines durch Zeitablauf erledigten Ausschlusses. Die Leistungsklage passt daher nicht auf das Begehren des Klägers und ist unstatthaft.

4. Feststellungsklage

- Einschlägig könnte vielmehr eine Feststellungsklage gem. § 43 I VwGO sein.
- Dann müsste es dem K um die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses gehen.
- Ein solches liegt vor bei sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer Rechtsnorm des öffentlichen Rechts ergebenden Beziehung einer Person zu einer anderen Person oder zu einer Sache, auf Grund derer eine der Beteiligten etwas tun muss, kann, darf oder nicht zu tun braucht.

- Vorliegend begehrt K die Feststellung, dass der Gemeinderat nicht dazu berechtigt war, ihn auszuschließen.
- Es steht hier folglich das Nichtbestehen eines (Innen-) Rechtsverhältnisses i.S.d § 43 I VwGO - konkret: der **Befugnis zum Ausschluss** - in Frage.
- Die Feststellungsklage gem. § 43 I VwGO ist somit statthaft.

III. Klagebefugnis

- Fraglich ist, ob K gem. § 42 II VwGO analog auch klagebefugt sein müsste.
- Eine analoge Anwendung von § 42 II VwGO wird im Rahmen der Feststellungsklage nach § 43 VwGO vielfach für erforderlich gehalten. In der Sache spricht hierfür, dass das Kommunalverfassungsverfahren ansonsten auf ein objektives Beanstandungsverfahren hinausliefe, das mit dem auf den Schutz subjektiv öffentlicher Rechte angelegten System der VwGO nicht im Einklang stünde.
- Der Meinungsstreit kann freilich dahinstehen, wenn eine Klagebefugnis nach § 42 II VwGO analog ohnehin gegeben wäre.

- Dazu müsste K die Verletzung einer wehrfähigen Innenrechtsposition geltend machen. Ausreichend ist insoweit, dass eine Verletzung nicht nach jeder Betrachtung ausgeschlossen ist (Möglichkeitstheorie).
- Unter einer wehrfähigen Innenrechtsposition sind nur **organschaftliche Rechte** zu verstehen. Diese können sich unter anderem aus der Gemeindeordnung ergeben.
- Hier erscheint eine Verletzung der **Mitwirkungsrechte** des K aus § 43 I GO NRW als **Ausfluss des Freien Mandats** möglich. Diese sollen gerade der Wahrung der Funktion als Bürgervertreter dienen.
- K ist somit klagebefugt.

IV. Klagegegner

- Da weder § 78 I Nr. 1 VwGO noch – mangels Außenwirkung – sein Rechtsgedanke auf die Konstellation des Kommunalverfassungstreits anwendbar sind, ist richtiger Klagegegner das Organ- oder der Organteil, das bzw. der das organschaftliche Recht des Klägers möglicherweise verletzt hat.
- Das ist hier der Gemeinderat.

V. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

- Umstritten ist, ob sich die Beteiligtenfähigkeit des K nach § 61 Nr. 1 Alt. 1 VwGO richtet. Nach der befürwortenden Ansicht stellt das Mandat eines Ratsmitglieds ein personengebundenes Recht dar. Nach der Gegenauffassung soll § 61 Nr. 1 Alt. 1 VwGO mangels Betroffenheit der Individualrechte des K nur analog anwendbar sein. Vertreten wird außerdem die analoge Anwendbarkeit des § 61 Nr. 2 VwGO. Im Ergebnis bejahen alle Auffassungen die Beteiligtenfähigkeit des K, sodass ein Streitentscheid dahinstehen kann.
- Der Gemeinderat ist als Organ nach § 61 Nr. 2 VwGO entweder in direkter oder in analoger Anwendung beteiligtenfähig.
- Die Prozessfähigkeit des K ergibt sich aus § 62 I Nr. 1 VwGO.
- Der Gemeinderat wird gem. §§ 62 III VwGO, 63 I, 40 II 3 GO NRW durch die Oberbürgermeisterin vertreten.

VI. Feststellungsinteresse

- Gemäß § 43 I VwGO muss K ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung haben. Als solches kommt jedes als schutzwürdig anerkannte Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art in Betracht.
- Da der Ausschluss in der Vergangenheit liegt, müsste dieser, um ein berechtigtes Interesse bejahen zu können, noch in der Gegenwart Wirkung entfalten.
- Vorliegend könnte eine **konkrete Wiederholungsgefahr** in Betracht kommen. Diese liegt vor, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür gegeben sind, dass in Zukunft in ähnlicher Weise verfahren wird. K wird hier von der Beratung und Entscheidung zum einen hinsichtlich des Zulassungsantrages gegen das Urteil des VG Köln und zum anderen über den Erlass der Änderungssatzung ausgeschlossen. Es besteht die Gefahr, dass er auch in Zukunft von Beratungen und Beschlussfassungen aus ähnlichen Gründen ausgeschlossen wird. Konkret ist dies insbesondere für den Fall denkbar, dass die Gemeinde im Anschluss an ein etwaiges Berufungsurteil über die Einlegung einer Revision erneut Beschluss fassen könnte.

- Zum anderen kommt ein **Rehabilitationsinteresse** des K daran in Betracht, den Vorwurf der Befangenheit gerichtlich klären zu lassen. Zwar kann es ein Rehabilitationsinteresse im eigentlichen Sinne im Innenrecht nicht geben, dennoch ist der Gedanke übertragbar. Denn auf Grund des Öffentlichkeitsgrundsatzes von Gemeinderatssitzungen gem. § 48 II GO NRW erscheint nicht nur eine Verletzung der Organrechte des K möglich, sondern auch eine Herabsetzung seiner Persönlichkeit gegenüber an der Sitzung teilnehmenden Gemeindebürgern.

VII. Subsidiarität, § 43 II VwGO

- Das Erfordernis der Subsidiarität ist nach der Rechtsprechung des BVerwG auf Feststellungsklagen im Kommunalverfassungsstreitverfahren nicht anzuwenden.
- Zudem ist eine allgemeine Leistungsklage des K vorliegend unstatthaft (s.o.).

VIII. Form und Frist

- Die Form des § 81 I 1 VwGO ist einzuhalten.
- Die allgemeine Feststellungsklage ist nicht fristgebunden.

IX. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

- Klärungsbedürftig ist sodann im Rahmen des allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses, ob für K ein einfacherer Weg zur Rechtsverfolgung in Betracht kommt.
- Ein Beanstandungsverfahren gem. § 54 II GO NRW scheidet hier aus, da dies nur für die Oberbürgermeisterin statthaft ist.
- Eine andere Möglichkeit kommt nicht in Betracht.

X. Zwischenergebnis

- Alle Sachentscheidungsvoraussetzungen liegen vor.
- Die Klage des K ist **zulässig**.

B. Begründetheit

Die Feststellungsklage ist begründet, soweit das streitige Rechtsverhältnis nicht besteht, § 43 I Var. 2 VwGO. Dies ist der Fall, wenn der Beschluss über den Ausschluss des K rechtswidrig war und dieser dadurch in seinen organschaftlichen Rechten verletzt wurde.

I. Rechtmäßigkeit des Ausschlusses

Fraglich ist, ob der Ausschluss rechtmäßig war. Als Ausschlussgründe kommen sowohl § 51 II, III GO NRW als auch §§ 43 II Nr. 4 i.V.m. 31 I 1 Nr. 1 GO NRW in Betracht.

1. § 51 II, III GO NRW

Für den Ausschluss nach § 51 II, III GO NRW bedürfte es eines Verstoßes gegen die Ordnung. Ein solcher ist aber vorliegend nicht erkennbar.

2. §§ 43 II Nr. 4 i.V.m. 31 I 1 Nr. 1 GO NRW

a) Ermächtigungsgrundlage

Der Ausschluss könnte aber auf Grundlage der §§ 43 II Nr. 4 i.V.m. 31 I 1 Nr. 1 GO NRW erfolgt sein.

b) Formelle Rechtmäßigkeit

Die Zuständigkeit des Gemeinderates ergibt sich aus § 43 II Nr. 4 GO NRW. Verfahrens- oder Formfehler sind nicht gegeben.

c) Materielle Rechtmäßigkeit

Die materielle Rechtmäßigkeit des Ausschlusses setzt voraus, dass K oder eine in § 31 I GO NRW genannte Person sowohl aus der Entscheidung über den Berufungszulassungsantrag als auch aus dem Erlass der Änderungssatzung einen **unmittelbaren Vor- oder Nachteil** i.S.d. § 31 I GO NRW ziehen könnte.

- Hier kommt jeweils nur eine Betroffenheit des K selbst in Betracht, sodass die persönliche Voraussetzung zu bejahen ist.
- Des Weiteren müsste für ihn die Möglichkeit eines **unmittelbaren** (bb) und **individuellen** (cc) **Vor- oder Nachteils** (aa) bestehen.

aa) Konkrete Möglichkeit eines Vor- oder Nachteils

- Zunächst müsste das Bestehen eines Vor- oder Nachteils für K in Betracht kommen.
- Da §§ 43 II Nr. 4 i.V.m. 31 I 1 Nr. 1 GO NRW neben dem Schutz des betreffenden Gemeinderatsmitgliedes vor einem Interessenkonflikt das Ziel verfolgen, schon den „**bösen Anschein**“ eigennützigen Verhaltens in der Kommunalverwaltung zu verhindern, reicht die konkrete Möglichkeit der persönlichen Betroffenheit bereits aus. Hierauf deutet im Übrigen auch der Wortlaut der Norm („bringen kann“) hin. Damit wird zugleich dem Umstand Rechnung getragen, dass zu Beginn der Beratung über einen Tagesordnungspunkt das Ergebnis nicht absehbar ist und auch nach der Beschlussfassung offen sein kann, ob der Vor- oder Nachteil tatsächlich eintreten wird.

(1) Berufungszulassungsantrag

- Fraglich ist zunächst, ob K durch den Beschluss über die Einlegung der Berufung einen Vor- oder Nachteil materieller, persönlicher oder ideeller Art erlangen kann.
- Die Entscheidung des Gemeinderates über die Rechtsmitteleinlegung gegen das im Musterverfahren ergangene Urteil müsste zunächst K selbst betreffen. Für den Fall, dass der Gemeinderat auf die Einlegung eines Rechtsmittels verzichtet, wäre das Urteil rechtskräftig geworden. Es würde somit zugleich **präjudizierende** – und zwar begünstigende – **Wirkung für die ruhenden Klageverfahren** der übrigen 58 Kläger entfalten. K kann deshalb gerade nicht einwenden, es gehe bei der Entscheidung des Gemeinderates formal nicht um „sein“ Verfahren, sondern ausschließlich um das Vorgehen der Gemeinde im Hinblick auf das Musterverfahren. Denn ein solches **Pilotverfahren** soll grundsätzliche Rechtsfragen klären, um aus dem Prozessergebnis für die übrigen, zum Ruhen gebrachten Verfahren Konsequenzen ziehen zu können.
- Der Verzicht auf die Einlegung eines Rechtsmittels wäre folglich für K vorteilhaft. Ein Berufungsverfahren könnte für den K nachteilige Auswirkungen haben.

(2) Änderungssatzung

- Klärungsbedürftig ist im Weiteren, ob auch die Verabschiedung der Änderungssatzung für K vor- oder nachteilig sein könnte.
- Mit dem Erlass der Satzung sollten die angefochtenen Bescheide **rückwirkend** auf eine neue Rechtsgrundlage gestellt und die **beanstandeten Mängel geheilt** werden. Auf diese Weise würde sichergestellt, dass die Kläger zu den Wasser-, Abwasser- und Abfallgebühren in den streitigen Jahren herangezogen werden können. Das Musterverfahren hätte in einer zweiten Instanz **keinen Erfolg**. Zugleich würde ein **positiver Ausgang** der übrigen 58 anhängigen Klagen **verhindert**.
- Der Erlass könnte somit für K nachteilig sein.

bb) Unmittelbarkeit

- Der mögliche Vor- oder Nachteil müsste sich des Weiteren als unmittelbare Folge des Beschlusses darstellen.
- Fraglich ist, wann Unmittelbarkeit vorliegt.

- Dem Wortlaut des § 31 I 2 GO NRW zufolge ist von einer Unmittelbarkeit auszugehen, „wenn die Entscheidung eine natürliche oder juristische Person direkt berührt“. Daraus könnte herzuleiten sein, dass die Entscheidung ohne Hinzutreten eines weiteren Umstands die mitwirkende Person **direkt berühren** muss.
- Einer etwas weiteren anderen Ansicht zufolge liegt Unmittelbarkeit dann vor, wenn der Vor- oder Nachteil ohne zusätzliches Ereignis eintritt oder wenn ein solches weiteres Ereignis aufgrund des Ratsbeschlusses „**zwangsläufig zu erwarten**“ ist.
- Teilweise wird in Hinblick auf den Sinn und Zweck der Ausschließungsvorschriften darauf abgestellt, ob der Entscheidungsträger an dem Beratungsgegenstand ein **individuelles Sonderinteresse** hat, welches zu einer Interessenkollision führen kann und daher die Besorgnis rechtfertigt, er werde nicht uneigennützig handeln. Die Befangenheitsvorschriften sollen nämlich bereits den „**bösen Schein**“ der Interessenkollision ausschließen, um das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Unparteilichkeit der Verwaltungstätigkeit zu schützen.

(1) Berufungszulassungsantrag

- Der mögliche Vor- oder Nachteil müsste unmittelbar auf Grund des Beschlusses über den Berufungszulassungsantrag eintreten.
- Eine **direkte Kausalität** könnte nur bejaht werden, wenn der Gemeinderat beschließt, auf eine Berufung zu verzichten. Dies wäre für K unmittelbar vorteilhaft. Wenn hingegen die Entscheidung getroffen wird, dass eine Berufung eingelegt wird, wäre eine direkte Kausalität zu verneinen, da dies für K keine konkreten Auswirkungen hätte. Erst der tatsächliche Antrag der Berufung und das folgende Verfahren könnten, je nach Ausgang, für K positive oder negative Wirkung mit sich bringen.
- Eine direkte Kausalität stellt jedoch mit Blick auf den Sinn und Zweck der §§ 43 II Nr. 4 i.V.m. 31 I 1 Nr. 1 GO NRW **kein tragfähiges Kriterium** dar. Ein derart enges Verständnis würde dazu führen, dass §§ 43 II Nr. 4 i.V.m. 31 I 1 Nr. 1 GO NRW weitgehend leer liefe.
- Im Lichte des Normzwecks der Vermeidung schon des „bösen Anscheins“ eigennützigem Verhaltens genügt es vielmehr, dass der Beschluss ein Verfahren in Gang setzt, an dessen Ende der Eintritt des Vor- oder Nachteils steht. Maßgeblich sollte eine **adäquate Kausalität** sein. Eine Bedingung ist adäquat kausal, wenn sie nach der Lebenserfahrung unter den jeweiligen Umständen des Einzelfalls geeignet ist, den Vor- oder Nachteil herbeizuführen.

- Da der Gemeinderat durch die Entscheidung ohne Weiteres ermächtigt wird, erforderliche Rechtsschritte zu unternehmen, ist der Beschluss geeignet, einen Vor- oder Nachteil herbeizuführen, sodass die adäquate Kausalität zu bejahen ist. Das Kriterium der Unmittelbarkeit ist somit im Hinblick auf den Berufungszulassungsantrag erfüllt.

(2) Änderungssatzung

- Zwar ist ein möglicher Nachteil auf Grund des Beschlusses über den Satzungserlass nicht ohne weitere Zwischenschritte denkbar, da erst ein Heranziehungsbescheid zu einer Beitragspflicht führen würde. Eine **direkte Kausalität** müsste folglich bei rein formaler Betrachtung verneint werden.
- Da aber – wie gezeigt – gerade nicht allein darauf abzustellen ist, ob die Entscheidung eine Person ohne Hinzutreten weiterer Umstände direkt berührt, könnte die Unmittelbarkeit vorliegend dennoch anzunehmen sein. Auf Grundlage der Satzung können **Gebührenbescheide ergehen**. Die Satzung wäre somit adäquat kausal und die Unmittelbarkeit ist zu bejahen.

cc) Individuelle Betroffenheit

- Der Vor- oder Nachteil muss zudem individueller Natur sein.
- Dafür reicht ein Gruppenvorteil oder -nachteil nicht aus. Gemäß § 31 III Nr. 1 GO NRW gilt das Mitwirkungsverbot nicht, „wenn der Vorteil oder Nachteil nur darauf beruht, dass jemand einer Berufs- oder Bevölkerungsgruppe angehört, deren gemeinsame Interessen durch die Angelegenheit berührt werden“.
- Vielmehr muss ein **Sondervorteil** oder -nachteil bestehen. Entscheidend ist also, ob jemand als Einzelner oder nur als Teil einer Gruppe betroffen ist.
- Je allgemeiner und abstrakter sich die zur Eingrenzung der Personenmehrheit dienenden Merkmale gestalten und je größer die Anzahl der Interessenträger ist, desto eher ist ein bloßer **Gruppenvorteil** anzunehmen.

(1) Berufungszulassungsantrag

- Vorliegend würde die Entscheidung über den Berufungsantrag nicht nur den K, sondern auch die anderen Kläger betreffen. Wirkt sich, wie hier, die Maßnahme für eine Personenmehrheit aus, muss die Möglichkeit bestehen, dass das Gemeinderatsmitglied einen **individuellen Sondervorteil** aus der Sache ziehen könnte, der nur ihm alleine zu Gute kommt und gerade der Grund für die Zweifel an einer ordnungsgemäßen Kommunalverwaltung ist.
- Als Bevölkerungsgruppe i.S.d. § 31 III Nr. 1 GO NRW ist eine größere Anzahl von Gemeindeeinwohnern anzusehen, die ein gemeinsames, d.h. im Wesentlichen identisches, Interesse verbindet. Dies ist bei den 59 Klägern fraglich. Jeder der Kläger ist gegen den Gebührenbescheid gerichtlich vorgegangen. Klärungsbedürftig ist aber, ob dadurch nicht dennoch nur ein **Kollektivinteresse** gegeben ist, welches für einen Ausschlussgrund nicht ausreichen würde.
- Die Annahme einer Gruppe scheidet – wobei die Grenzen fließend verlaufen – jedoch aus, wenn die Folgen einer Entscheidung von vornherein **individualisierbar** sind. Dies ist zu bejahen, sofern sich eine Entscheidung derart auf den kommunalen Mandatsträger zuspitzt, dass er als Adressat der Entscheidung angesehen werden kann.

- K ist zwar „nur“ einer von 59 Klägern, aber jeder Kläger versucht die für ihn und sein Grundstück für die Vergangenheit festgesetzte Gebührenlast zu vermindern, weswegen es überzeugend erscheint, ein gemeinsames (politisches) Interesse zu verneinen. Wenn es sich lediglich um ein **Bündel von Individualinteressen** handelt, die jeder im eigenen Interesse verfolgt, ist K nicht als Vertreter einer Bevölkerungsgruppe, sondern individuell betroffen.

(2) Änderungssatzung

- Beim Beschluss von Satzungen kann in der Regel kein Sondervorteil entstehen, da der Erlass **abstrakt-genereller Regelungen** den Gemeindevertreter grundsätzlich nicht personenbezogen trifft. Vielmehr belasten Abgabensatzungen all diejenigen gleichermaßen, die einen abgaberechtlichen Tatbestand der Satzung erfüllen.
- Fraglich ist, ob dies hier anders beurteilt werden kann. Wendet sich die Satzung nur an ganz wenige Betroffene, lässt sich auch dann von einem Individualinteresse sprechen, wenn die Maßnahme äußerlich eine Gruppe anspricht.

- Vorliegend könnte eine **Sonderbetroffenheit** gegenüber den übrigen Gemeindebürgern, die zur Zahlung von Abwasser- und Abfallgebühren allgemein verpflichtet sind, dadurch entstanden sein, dass der Kläger die ergangenen Abgabenbescheide angefochten hat.
- Der Gemeinderat wollte mit dem Erlass der Satzungen verhindern, dass diejenigen, die gegen die Bescheide vorgegangen sind, auf Grund eines obsiegenden Urteils nicht mehr zur Zahlung der Beiträge herangezogen werden können. Es sollte damit also im Fall eines für die Kläger positiven Ausgangs der Verfahren eine Grundlage geschaffen werden, dennoch Gebühren einholen zu können. Da die Bescheide der übrigen Einwohner bereits bestandskräftig geworden waren, hätte die Satzung keine Auswirkungen über den Kreis der Klagenden hinaus und beträfe somit nur eine **begrenzte Anzahl individuell Betroffener**.
- Bei einer Unterscheidung rückwirkender oder zukünftiger Änderungen der Gebührensatzungen wird deutlich, dass erstere gerade nur die 59 Fälle betreffen.

- Zwar misst der hier zugrunde gelegte Ansatz dem Gedanken der **unparteiischen Amtsführung** ein höheres Gewicht bei als dem „parlamentsrechtlichen“ Grundsatz der **freien Mandatsausübung**.
- Beide Grundsätze stehen beim Erlass von Satzungen in einem Spannungsverhältnis. Auf der einen Seite ist mit Blick auf die Funktionsfähigkeit der gemeindlichen Selbstverwaltungsorgane ein gewisses persönliches Engagement der Gemeinderatsmitglieder hinzunehmen, da ein abstrakt-genereller Beschluss des Gemeinderats naturgemäß auch deren Mitglieder betreffen kann. Auf der anderen Seite ist der Gemeinderat kein Parlament im staatsorganisatorischen Sinne, sondern das **„Selbstverwaltungsorgan der Exekutive“**, weshalb einer mandatsfreundlichen Auslegung nicht zwangsläufig der Vorrang einzuräumen ist.
- Dies bedeutet vorliegend auch nicht, dass es dem K verwehrt wird, privat gegen die Bescheide vorzugehen und sich zugleich politisch für eine Satzungsänderung zu engagieren. Denn K ist nicht daran gehindert, sich für zukünftige Änderungen der Gebührensatzung einzusetzen.

- Die rückwirkende Änderung betrifft aber gerade nur die 59 Kläger, denn dadurch wurde ein **individualisierbarer, in der Vergangenheit abgeschlossener Vorgang** neu geregelt.
- Vorliegend kann deshalb erneut eine individuelle Betroffenheit des K bejaht werden. Nach hier vertretener Auffassung handelt es sich um ein individuelles Sonderinteresse, so dass die individuelle Betroffenheit zu bejahen ist.

dd) Zwischenergebnis

Der Gemeinderat war berechtigt, den K von der Gemeinderatssitzung auf Grund der §§ 43 II Nr. 4 i.V.m. 31 I 1 Nr. 1 GO NRW auszuschließen. Der Beschluss war demnach materiell rechtmäßig.

3. Zwischenergebnis

Der Beschluss war **rechtmäßig**.

II. Verletzung organschaftlicher Rechte

Im Lichte der materiellen Rechtmäßigkeit des Beschlusses konnte K durch diesen auch nicht in seinen organschaftlichen Rechten verletzt werden.

III. Zwischenergebnis

Die Klage des K ist **unbegründet**.

C. Ergebnis

Die Klage ist zwar zulässig, aber unbegründet und hat daher **keine Aussicht auf Erfolg**.

Professor Dr. iur. Christian Koenig, LL.M. (LSE)

Direktor

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Genscherallee 3
53113 Bonn

Telefon: +49 228 73-1891

Fax: +49 228 73-1893

sekretariat.zeia@uni-bonn.de

<http://www.zei.de/>