



VERWALTUNGSGERICHT MAGDEBURG

Aktenzeichen: 9 A 438/21 MD

verkündet am 31.03.2022
Jung, Justizsekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

des **Landkreis Jerichower Land**, vertreten durch den Landrat,
Bahnhofstraße 9, 39288 Burg

Kläger,

g e g e n

das **Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt**, vertreten durch den Präsidenten,
Ernst-Kamieth-Straße 2, 06112 Halle

Beklagter,

w e g e n

Kommunalaufsichtsrechts

hat das Verwaltungsgericht Magdeburg - 9. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 31. März 2022 durch den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Haack, den Richter am Verwaltungsgericht Elias, den Richter Granda sowie den ehrenamtlichen Richter Wuttke und die ehrenamtliche Richterin Dr. Dietrich für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten um die Rechtmäßigkeit einer kommunalaufsichtlichen Beanstandungsverfügung des Beklagten.

Auf seiner Sitzung vom 30.09.2020 berief der Kreistag des Klägers den von der Fraktion AfD/FW-Endert als sachkundigen Einwohner benannten Herrn Marlon Schmidt aus dem Ausschuss für Soziales und Gesundheit ab. Dieser teilte im Vorfeld der Sitzung mit, dass er nicht mehr im Fachausschuss mitwirken könne. Die AfD/FW-Endert-Fraktion schlug daraufhin Herrn Rüdiger Oppermann als sachkundigen Einwohner für den Ausschuss für Soziales und Gesundheit vor, was Niederschlag in einer entsprechenden Beschlussvorlage fand.

Während der Sitzung forderte der Kreistagsvorsitzende die Kreistagsmitglieder dazu auf, gegen die Berufung des Herrn Rüdiger Oppermann zum sachkundigen Einwohner in den Sozial- und Gesundheitsausschuss zu stimmen. Er begründete dies unter anderem damit, dass es Ziel der Ausschüsse des Kreistages sei, Themen sachlich zu diskutieren, Herr Oppermann hingegen dafür bekannt sei, die Kreistagsmitglieder zu kontaktieren, um ihnen seine im Regelfall von der Verwaltung abweichende Auffassung z. B. bezüglich der Richtlinie zu den Kosten der Unterkunft des Landkreises mitzuteilen. Mittlerweile trete er dabei eher persönlich angreifend und nur noch eingeschränkt sachorientiert auf.

Anschließend lehnte der Kreistag die folgende Beschlussvorlage mehrheitlich ab:
„Der Kreistag beruft Herrn Rüdiger Oppermann als sachkundigen Einwohner in den Ausschuss für Soziales und Gesundheit.“

Mit Schreiben vom 20.10.2020 bat ein Kreistagsmitglied die Beklagte um Überprüfung der Rechtmäßigkeit der nicht erfolgten Berufung des Herrn Oppermann. Im Anschluss legte der Kläger dem Beklagten den Sachverhalt mit der Bitte um Mitteilung seiner Rechtsauffassung vor. Daraufhin teilte der Beklagte dem Kläger mit Schreiben vom 12.11.2020 mit, dass eine Beanstandung des Beschlusses des Kreistages beabsichtigt sei. Dem Schreiben war der Entwurf einer Beanstandungsverfügung beigelegt.

Am 30.12.2020 legte der Hauptverwaltungsbeamte des Klägers Widerspruch gegen den Beschluss des Kreistages vom 30.09.2020 ein. Mit Schreiben vom 11.01.2021 verwies der Beklagte darauf, dass dieser wegen Fristablaufs unzulässig sei. Der Beklagte regte an, dem Kreistag in dessen nächster Sitzung unter Zugrundelegung der beabsichtigten Beanstandungsverfügung die Aufhebung der streitgegenständlichen Beschlussfassung anheim zu stellen.

In der Sitzung vom 24.03.2021 lehnte es der Kreistag des Klägers ab, den Beschluss vom 30.09.2020, mit dem Herr Rüdiger Oppermann als sachkundiger Einwohner für den

Ausschuss für Soziales und Gesundheit abgelehnt wurde, aufzuheben. Dies teilte der Kläger dem Beklagten mit Schreiben vom 08.04.2021 mit.

Mit **streitiger Beanstandungsverfügung vom 19.04.2021** beanstandete der Beklagte den von dem Kläger in der Sitzung des Kreistages vom 30.09.2020 gefassten Beschluss (Ziff. 1) und ordnete die Aufhebung des Beschlusses (Ziff. 2) sowie die ordnungsgemäße Beschlussfassung zur Berufung des sachkundigen Einwohners in den Ausschuss für Soziales und Gesundheit (Ziff. 3) unter Androhung der Ersatzvornahme (Ziff. 4) bis zum 17.06.2021 an. Zur Begründung führte er aus, die Beanstandung beruhe auf § 146 Abs. 1 KVG LSA. Der Beschluss, mit dem die Berufung des von der AfD-/FW-Endert-Fraktion benannten sachkundigen Einwohners abgelehnt wurde, sei rechtswidrig, weil er gegen § 49 Abs. 3 S. 3 KVG LSA i. V. m. § 47 Abs. 1 KVG LSA verstoße. Insoweit sei das Benennungsrecht der Fraktionen, welches inhaltlich einem Vorschlagsrecht entspreche, für die Vertretung rechtlich verbindlich. Der Beschlussfassung der Vertretung komme nur eine feststellende Bedeutung zu. Sie befinde lediglich über die korrekte Durchführung des Verteilungs- und Besetzungsverfahrens, habe aber nicht die Möglichkeit, auf die personellen Entscheidungen der Fraktionen Einfluss zu nehmen. Es bleibe allein der vorschlagsberechtigten Fraktion vorbehalten, die sachkundigen Einwohner zu berufen oder diese ggf. durch andere zu ersetzen. Das Benennungsrecht würde anderenfalls seinen Zweck verfehlen. Die Beanstandung sei geeignet, auf die Schaffung eines rechtmäßigen Zustandes hinzuwirken und erforderlich, da von einem eindeutigen Rechtsverstoß auszugehen sei. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sei sie auch angemessen, weil der Kläger, wie die Kreistagssitzung vom 24.03.2021 verdeutliche, offensichtlich an dem rechtswidrigen Beschluss festhalte und insoweit ein berechtigtes öffentliches Interesse am Vorrang des Gesetzes und der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung bestehe.

Mit Schreiben vom 18.05.2021 legte der Kläger Widerspruch gegen die Beanstandungsverfügung des Beklagten ein. Er führte zur Begründung aus, die kommunalaufsichtliche Beanstandung gehe fälschlicherweise davon aus, dass eine entsprechende Anwendung des § 49 Abs. 3 S. 3 KVG LSA auch im hiesigen Fall der nachträglichen Neubenennung eines einzelnen sachkundigen Einwohners zur Anwendung gelange. Ein Verfahren zur Berufung eines sachkundigen Einwohners nach § 47 Abs. 1 KVG LSA liege jedoch nur bei der Bildung eines gesamten Ausschusses durch die Vertretung zu Beginn einer jeweiligen Wahlperiode vor. Bei einer Neubenennung bzw. personellen Änderung in der Besetzung des Ausschusses sei die Vorschrift indes nicht anwendbar. Vorliegend sei daher vielmehr § 45 Abs. 1 S. 1 KVG einschlägig, wonach die Vertretung im Rahmen der Gesetze für alle Angelegenheiten der Kommune zuständig sei. Während der Wahlzeit sei eine beliebige Neubesetzung von Ausschussmitgliedern nicht zulässig, sodass Fraktionen ihre Ausschussmitglieder und die von ihnen vorgeschlagenen sachkundigen Einwohner auch nicht von sich aus beliebig austauschen könnten. Insoweit gehe aus einem Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg (VG Regensburg, U. v. 08.03.2017 - RN 3 K 16.1026 -, juris), dem ein Wechsel in der Besetzung eines Bezirksausschusses

zu Grunde gelegen habe, hervor, dass dem Interesse an einer effektiven Arbeit im Ausschuss ein so großes Gewicht beizumessen sei, dass ein Wechsel in der Besetzung des Ausschusses in der Wahlperiode nur in Ausnahmefällen zulässig sei und dieser nicht dem freien Willen der Fraktionen überlassen bliebe. Dieser Grundsatz sei auch auf die nachträgliche Neubenennung von sachkundigen Einwohnern anwendbar. Im Übrigen müsse es den Mitgliedern der Vertretung bei der Ausübung ihres freien Mandats auch unbenommen bleiben, Vorschläge der Fraktionen abzulehnen. Dies gelte insbesondere dann, wenn die von der Fraktion vorgeschlagene Person – wie hier – bereits mehrfach das Sachlichkeitsgebot verletzt habe. Insoweit sei zu berücksichtigen, dass sachkundige Einwohner im Gegensatz zu den direktgewählten Mitgliedern der Vertretung keinerlei demokratische Legitimation besitzen würden. Eine solche könne in abgeschwächter und mittelbarer Form nur über einen entsprechenden Beschluss des Kreistages hergestellt werden.

Mit **Widerspruchsbescheid vom 07.06.2021** wies der Beklagte den Widerspruch des Klägers zurück, wobei er im Wesentlichen Bezug auf die Ausführungen in der streitigen Beanstandungsverfügung nahm. Im Übrigen führte er aus, dass die vom Kläger zitierte Rechtsprechung unbeachtlich sei, da es sich vorliegend infolge des Ausscheidens des bisherigen sachkundigen Einwohners gerade nicht um eine „beliebige Neubesetzung“ des Ausschusses gehandelt habe. Außerdem weise auch diese Entscheidung zurecht darauf hin, dass den zum Vorschlag berechtigten Fraktionen konsequenterweise auch in der laufenden Wahlperiode ein bindendes Vorschlagsrecht für die Besetzung von ggf. frei gewordenen Ausschusssitzen zustehe. Die Vertretung sei an personelle Vorschläge der Fraktionen gebunden und dürfe daher auch keine anderen Personen als die von den Fraktionen benannten Einwohner zu Ausschussmitgliedern bestellen.

Am 21.06.2021 hat der Kläger Klage erhoben. Zur Begründung der Klage wiederholt er seine Ausführungen aus dem Widerspruchsverfahren.

Der Kläger beantragt,

die Beanstandungsverfügung des Beklagten vom 19.04.2021 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides des Beklagten vom 07.06.2021 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er verteidigt den streitigen Bescheid unter Hinweis auf seine bisherigen Ausführungen im Widerspruchsverfahren. Eine Auslegung des § 47 Abs. 1 KVG LSA dahingehend, dass dieser auch die Neubenennung von einzelnen Ausschussmitgliedern während der Wahlperiode durch Fraktionen erfasse, sei zulässig, da die Regelung nicht ausdrücklich

eine Beschlussfassung zur Gesamtbesetzung eines Ausschusses regelt. Benennt eine zum Vorschlag berechtigte Fraktion einen neuen sachkundigen Einwohner, trete dieser zwingend an die Stelle des bisherigen sachkundigen Einwohners. Der Beschlussfassung der Vertretung komme daher nur deklaratorische Wirkung zu.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und den beigezogenen Verwaltungsvorgang des Beklagten sowie die Sitzungsniederschrift Bezug genommen. Diese Unterlagen waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung und Entscheidungsfindung.

Entscheidungsgründe

I.

Die Klage ist zulässig, aber unbegründet.

Der Bescheid des Beklagten vom 19.04.2021 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides des Beklagten vom 07.06.2021 (streitiger Bescheid) ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO).

Die Rechtmäßigkeit einer kommunalaufsichtlichen Beanstandungsverfügung beurteilt sich nach § 146 Abs. 1 KVG LSA. Die Kommunalaufsichtsbehörde kann Beschlüsse und andere Maßnahmen der Kommune, die das Gesetz verletzen, beanstanden und verlangen, dass sie von der Kommune binnen einer angemessenen Frist aufgehoben (Satz 1) oder rückgängig (Satz 2) gemacht werden. Die Beanstandung hat gemäß § 146 Abs. 1 S. 3 KVG LSA aufschiebende Wirkung.

Vorliegend geht der Beklagte zutreffend davon aus, dass die Ablehnung der Berufung des Herrn Oppermann als sachkundiger Einwohner in den Ausschuss für Soziales und Gesundheit gegen § 49 Abs. 3 S. 3 KVG LSA verstößt **(1.)** und er im Rahmen seines kommunalaufsichtlichen Ermessens berechtigt ist, diesen (ablehnenden) Beschluss des Klägers zu beanstanden **(2.)**.

1. Soweit der Kreistag des Klägers in seiner Sitzung vom 30.09.2020 eine Beschlussfassung entsprechend der Beschlussvorlage zur Berufung des sachkundigen Einwohners Oppermann in den Ausschuss des Kreistages abgelehnt hat, verstößt dies gegen § 49 Abs. 3 S. 3 KVG LSA i. V. m. § 47 Abs. 1 KVG LSA.

a) Zwar ist zu berücksichtigen, dass sich die Beanstandungsverfügung des Beklagten ausweislich des Tenors der Verfügung gegen einen in der Kreistagssitzung vom 30.09.2020 gefassten Beschluss des Klägers richtet, obwohl der Kläger in Bezug auf die Person des Herrn Oppermann und dessen Benennung in den Ausschuss für Soziales und Gesundheit in der maßgeblichen Sitzung keinen originären Sachbeschluss gefasst

hat. Stattdessen hat er eine Beschlussfassung gemäß der Beschlussvorlage (lediglich) abgelehnt, sodass ein beanstandungsfähiger Beschluss im engeren Sinne bezüglich der Person des Herrn Oppermann gar nicht vorliegt. Gleichwohl ist dies im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit des Einschreitens des Beklagten vor dem Hintergrund der eindeutigen Beschlusslage unschädlich. Denn die bei der Beanstandung aus Sicht des Beklagten zu beurteilende Beschlusslage konnte sich hier nur so darstellen, dass Gegenstand seines kommunalaufsichtlichen Einschreitens keine ausdrückliche Beschlussfassung, sondern die (rechtswidrige) Ablehnung einer von Gesetzes wegen vorgesehenen Beschlussfassung war. Denn gemäß § 49 Abs. 3 S. 3 KVG LSA stellt die Vertretung die Mitgliedschaft der sachkundigen Einwohner in einem Ausschuss durch Abstimmung fest, wenn die Berufung in einem Verfahren nach § 47 Abs. 1 KVG LSA erfolgt ist. Der Beklagte ging bei seinem Einschreiten demnach zutreffend davon aus, dass der Kläger einen Beschluss, den er nach § 49 Abs. 3 S. 3 KVG LSA entsprechend der Beschlussvorlage hätte fassen müssen, nicht gefasst hat. Im Übrigen durfte er anhand der ihm vorgelegten Unterlagen der Kreistagsitzung annehmen, dass sich der Kläger nicht mangels Sachkompetenz an einer entsprechenden Beschlussfassung entsprechend der Beschlussvorlage gehindert sah, sondern die Ablehnung nur auf Gründen in der Person des benannten Einwohners beruhte. Eine solche Beschlusslage ist ohne weiteres beanstandungsfähig im Sinne des § 146 KVG LSA, zumal der Grund für das Einschreiten aus der Begründung der Beanstandungsverfügung klar hervorging und für den Kläger auch hinreichend erkennbar war.

b) Ob Beschlüsse ein Gesetz verletzen, ist anhand eines Vergleiches zwischen dem, was aus den von der Kommunalaufsicht herangezogenen Vorschriften - im Sinne der für das Einschreiten maßgeblichen Rechtsverletzung - folgt und dem konkreten Inhalt der (hier ablehnenden) Beschlussfassung zu beurteilen. Das Gericht hat der Tragfähigkeit der für das Einschreiten herangezogenen Rechtsverletzung ausschließlich die Gründe zugrunde zu legen, die auch von der Kommunalaufsicht angenommen wurden; ob auch ein anderer Lebenssachverhalt geeignet wäre, den beanstandeten Beschluss zu tragen, ist regelmäßig unbeachtlich (vgl. OVG LSA, U. v. 11.01.2001 - 2 L 88/00 -; VG Magdeburg, U. v. 27.09.2021 - 9 A 152/20 -, beide juris).

Daraus folgt, dass es für den vorliegend von der Kommunalaufsicht angenommenen Verstoß gegen § 49 Abs. 3 S. 3 i. V. m. § 47 Abs. 1 KVG LSA allein beachtlich ist, ob die Vertretung des Klägers im Lichte des der AfD/FW-Fraktion nach § 47 Abs. 1 KVG LSA zustehenden Vorschlagsrechts zum Zeitpunkt der (ablehnenden) Beschlussfassung vom 30.09.2020 dazu berechtigt war, die Mitgliedschaft des Herrn Oppermann im Ausschuss entgegen des Wortlautes des § 49 Abs. 3 S. 3 KVG LSA nicht festzustellen. Dabei kommt es bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit der Ablehnung des Beschlusses nur darauf an, aus welchen konkreten Gründen die Vertretung des Klägers die Person des Herrn Oppermann abgelehnt hat und welche konkreten Gründe der Beklagte seinem Einschreiten zugrunde gelegt hat. Nicht geprüft werden muss, ob die Ablehnung des sachkundigen Einwohners durch die Vertretung ggf. aus anderen (von der Vertretung nicht dargelegten und aus der Beschlussfassung und den dazugehörigen Unterlagen nicht ersichtlichen) Gründen zulässig gewesen wäre. Es kommt auch nicht darauf an, ob

ein Einschreiten der Kommunalaufsicht möglicherweise auch aus anderen - als den in der Beanstandung dargelegten - Gründen hätte erfolgen können. Zu einer solchen Prüfung sähe sich das Gericht allenfalls dann veranlasst, wenn derartige Gründe während des gerichtlichen Verfahrens vom Beklagten nachgeschoben worden wären, und dies nicht zu einer Wesensänderung des streitigen Bescheides führen würde (vgl. Wolff in: Sodan/Ziekow, VwGO, 3. Aufl., § 113, Rn. 70 ff., zum Nachschieben von Gründen), was hier jedoch nicht der Fall ist.

c) In Anbetracht dieser Ausführungen verletzt die Ablehnung einer gesetzeskonformen Beschlussfassung durch den Kreistag des Klägers § 49 Abs. 3 S. 3 i. V. m. § 47 Abs. 1 KVG LSA, da die Vertretung hiermit den ihr gesetzlich eingeräumten Handlungsrahmen überschritten hat.

Gemäß § 49 Abs. 3 S. 1 KVG LSA kann die Vertretung in die beratenden Ausschüsse sachkundige Einwohner widerruflich als Mitglieder mit beratender Stimme berufen; die §§ 41 und 47 Abs. 1 KVG LSA gelten entsprechend. Ist die Berufung in dem Verfahren nach § 47 Abs. 1 erfolgt, stellt die Vertretung die Mitgliedschaft der sachkundigen Einwohner durch Abstimmung fest (§ 49 Abs. 3 S. 3 KVG LSA). Nach § 47 Abs. 1 KVG LSA werden die Ausschüsse in der Weise gebildet, dass die von der Vertretung festgelegten Sitze auf die Vorschläge der Fraktion der Vertretung entsprechend dem Verhältnis der Mitgliederzahl der einzelnen Fraktionen zur Mitgliederzahl aller Fraktionen verteilt werden. Vor dem Hintergrund, dass in der Kreistagssitzung zunächst der ursprünglich von der AfD/FW-Endert-Fraktion vorgeschlagene sachkundige Einwohner Marlon Schmidt auf eigenen Wunsch aus dem Sozial- und Gesundheitsausschuss „abberufen“ wurde, stand der AfD/FW-Endert-Fraktion das Vorschlagsrecht bezüglich eines neuen sachkundigen Einwohners im Sinne des § 47 Abs. 1 KVG LSA zu.

aa) Die Besetzung des Ausschusses für Soziales und Gesundheit, mithin auch die Benennung des sachkundigen Einwohners Oppermann, ist in einem Verfahren nach § 47 Abs. 1 KVG LSA erfolgt. Soweit der Kläger demgegenüber die Auffassung vertritt, dass § 47 Abs. 1 KVG LSA nur die Bildung des Ausschusses durch die Vertretung zu Beginn einer jeweiligen Wahlperiode der Vertretung regelt und für die - hier erfolgte - spätere Benennung einzelner Ausschussmitglieder dagegen § 45 Abs. 1 S. 1 KVG LSA einschlägig sei, steht dies bereits im Widerspruch zu der seinerseits bekundeten Annahme, die AfD/FW-Endert-Fraktion sei nach dem Ausscheiden des von ihr benannten sachkundigen Einwohners zum Vorschlag bezüglich eines „Nachrücker“ berechtigt gewesen. Sofern der Austausch von sachkundigen Einwohnern in einem beratenden Ausschuss eine Angelegenheit der Kommune wäre, für die nach der Auffassung des Klägers die Vertretung zuständig sein sollte (§ 45 Abs. 1 S. 1 KVG LSA), müsste dann konsequenterweise auch das den Fraktionen vom Landesgesetzgeber eingeräumte Vorschlagsrecht in diesen Fällen auf den Kreistag übergehen. Ungeachtet dessen, dass der Kläger davon offensichtlich selbst nicht ausgeht, spricht auch im Übrigen nichts dafür, dass § 49 Abs. 3 i. V. m. § 47 Abs. 1 KVG LSA ausschließlich bei einer Beschlussfassung zur erstmaligen Gesamtbesetzung des Ausschusses zur Anwendung gelangen soll. Zwar existiert im

Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt keine ausdrückliche Regelung für eine nachträgliche Neubenennung des einzelnen sachkundigen Einwohners. Daraus lässt sich aber vielmehr herleiten, dass der Landesgesetzgeber keine Notwendigkeit für eine gesonderte Regelung gesehen hat, weil die Berufung von sachkundigen Einwohnern in der Regel stets in einem Verfahren nach § 49 Abs. 3 S. 3 i. V. m. § 47 Abs. 1 KVG LSA zu erfolgen hat. Dabei kann es dahinstehen, ob der sachkundige Einwohner bereits bei Ausschussbildung oder erst zu einem sonstigen späteren Zeitpunkt der Wahlperiode berufen wird. Soweit § 47 Abs. 1 KVG LSA die Formulierung enthält, dass die Ausschüsse gebildet werden, lässt sich dem Wortlaut der Norm schon keine Eingrenzung bzw. zeitliche Komponente entnehmen. Insoweit umfasst die Bildung des Ausschusses nicht nur deren herkömmliche Bildung (im engeren Sinne) zu Beginn einer Wahlperiode, sondern auch jegliche Form einer Neubildung des Ausschusses. Den Fraktionen ist ein Vorschlagsrecht nach dieser Vorschrift auch dann einzuräumen, wenn die Ausschussbildung eine spätere Änderung in personeller Hinsicht betrifft. Eine andere Auslegung der Vorschrift wäre nicht zulässig, da sie dem Vorschlagsrecht der Fraktionen zu wider laufen würde. Soweit einer Fraktion das Recht zur Benennung eines sachkundigen Einwohners zu Beginn einer Wahlperiode zusteht, muss dieses zur Gewährleistung ihrer Fraktionsrechte zwingend während der gesamten Wahlperiode fortgelten. Denn anderenfalls hätte das Ausscheiden und die damit verbundene Abberufung eines benannten sachkundigen Einwohners regelmäßig zur Folge, dass die Vertretung über die personelle Neubesetzung des Ausschusses entscheiden könnte und die zu Beginn der Wahlperiode zum Vorschlag berechtigte Fraktion allenfalls nur noch bedingt auf diese Entscheidung Einfluss nehmen könnte. In Anbetracht der besonderen Bedeutung und Stellung von Fraktionen bei der politischen Teilhabe dürfen deren Rechte - hier das Vorschlagsrecht nach § 47 Abs. 1 KVG LSA - jedoch nicht von nicht beeinflussbaren, die Person des sachkundigen Einwohners betreffenden Faktoren abhängig gemacht und erst recht nicht durch äußere Umstände entwertet werden.

Diesen Erwägungen stehen auch nicht die von dem Kläger zitierten Ausführungen des Verwaltungsgerichts Regensburg (VG Regensburg, U. v. 08.03.2017 - 3 K 16.1026 -, BeckRS 2017, 104220) entgegen. Soweit demnach ein Wechsel in der Besetzung eines Ausschusses während der laufenden Wahlzeit grundsätzlich nicht vorgesehen sein soll und ein solcher nur in Ausnahmefällen unabhängig von dem freien Willen der Fraktionen oder Ausschussgemeinschaften als zulässig erachtet wird, sind diese Ausführungen des Verwaltungsgerichts Regensburg - unabhängig von ihrer Richtigkeit - schon gar nicht auf den vorliegenden Fall übertragbar. Denn diese Entscheidung betrifft einen Sachverhalt, bei dem schon zum Zeitpunkt der Ausschussbildung festgelegt wurde, dass zur Hälfte der laufenden Wahlperiode ein Ausschusssitz zwischen zwei Mitgliedern ausgetauscht werden soll. Die Änderung in der personellen Besetzung des Ausschusses erfolgte damit aus beliebigen Gründen. Demgegenüber wurde ein „Nachrücken“ hier notwendig, da der vorherige sachkundige Einwohner Herr Schmidt aus persönlichen Gründen aus dem Ausschuss für Soziales und Gesundheit ausscheiden musste. Mithin handelt es sich um einen Ausnahmefall, sodass die Ausführungen des Verwaltungsgerichts Regensburg für die hiesige Fallkonstellation rechtlich unbeachtlich sind. Ungeachtet dessen geht aber

auch das Verwaltungsgericht Regensburg bei dem Vorliegen eines Ausnahmefalls von einem bindenden Vorschlagsrecht der Fraktion aus.

bb) Liegt der hier streitigen Ausschussbesetzung § 47 Abs. 1 KVG LSA zugrunde, war der Kreistag des Klägers zum maßgeblichen Zeitpunkt der Beschlussfassung nicht dazu berechtigt, die „Berufung“ des sachkundigen Einwohners Oppermann in den beratenden Ausschuss des Kreistages allein wegen seiner Person und nicht etwa wegen ihm innewohnender Eigenschaften abzulehnen.

Denn der Regelungsgehalt des § 49 Abs. 3 S. 1 KVG („beruft“) erschöpft sich entgegen der Auffassung des Klägers darin, dass der Vertretung „nur das Recht zusteht, darüber zu entscheiden, ob überhaupt und in welcher Anzahl sachkundige Einwohner einem Ausschuss angehören sollen. Die personelle Komponente, d. h. die Frage, durch welche Einwohner der Ausschuss besetzt wird, liegt demgegenüber nicht im Einflussbereich der Vertretung; Beschlüsse der Vertretung, die - wie hier - Gegenteiliges suggerieren, sind rechtswidrig. Die Entscheidung über die Person des sachkundigen Einwohners ist nach § 47 Abs. 1 KVG LSA vielmehr den Fraktionen vorbehalten. Aus der Verwendung des Begriffs der „Berufung durch die Vertretung“ kann gerade nicht abgeleitet werden, dass der Vertretung das Recht zukommt, über die (personelle) Besetzung des Ausschusses zu entscheiden. Auch wenn die Vertretung bestimmt hat, dass einem beratenden Ausschuss sachkundige Einwohner in einer bestimmten Anzahl angehören sollen, hat die Benennung der sachkundigen Einwohner letztlich durch die Fraktionen zu erfolgen. Aus diesem Grund regelt § 49 Abs. 3 S. 3 KVG LSA auch nur, dass die Vertretung die Mitgliedschaft des von einer Fraktion benannten sachkundigen Einwohners positiv in Gestalt der Abstimmung (vgl. § 56 Abs. 1 KVG LSA) festzustellen hat (so bereits VG Magdeburg, U. v. 27.09.2021 - 9 A 152/19 -, juris). Der Wortlaut der Norm sieht insoweit schon keine negative Feststellung in Form der Ablehnung der benannten Person vor. Die Vorschrift räumt der Verwaltung auch kein grundlegendes Veto-Recht in Bezug auf die Personalie selbst ein. Demnach hat der Beklagte bei der Beanstandung zutreffend darauf verwiesen, dass der Beschlussfassung der Vertretung zumindest insoweit nur deklaratorische Wirkung zukommt.

Etwas Anderes kann sich mit der Folge, dass die positive Feststellung der Mitgliedschaft nach § 49 Abs. 3 S. 3 KVG LSA ggf. abgelehnt werden kann, allein dann ergeben, wenn die Vertretung die Sachkunde, die Einwohnereigenschaft oder die Befähigung zu der Ausübung eines Ehrenamtes bezüglich der von einer Fraktion vorgeschlagenen Person im Einzelfall in objektiver Hinsicht nicht für gegeben hält. Denn durch diese Auslegung wird das von der Vertretung zu wahrende „Sachkundeprinzip“ in Einklang mit dem allein den Fraktionen zustehenden „Personenprinzip“ gebracht. Die der Vertretung insoweit zustehende Kontrolle darf sich demnach lediglich auf objektiv zu beurteilende Kriterien bzw. die vom Gesetzgeber verlangten Voraussetzungen beziehen. Anders gewendet: Wenn die Vertretung keine (begründeten) Zweifel an der Sachkunde, der Einwohnereigenschaft oder der Befähigung zur Ausübung eines Ehrenamtes der von einer Fraktion benannten Person hat, muss sie dessen Mitgliedschaft in dem Ausschuss nach § 49

Abs. 3 S. 3 KVG LSA zwingend feststellen. Andere Gründe darf sie im Rahmen der ihr nur obliegenden Feststellung nicht berücksichtigen (vgl. VG Magdeburg, U. v. 27.09.2021, a. a. O.)

Dies vorangestellt, hat die Vertretung des Klägers die Berufung des Herrn Oppermann zum sachkundigen Einwohner in den Ausschuss für Soziales und Gesundheit aus nicht berücksichtigungsfähigen Gründen abgelehnt. Denn aus den zu der Kreistagssitzung vom 30.09.2020 dazugehörigen Unterlagen lässt sich nicht entnehmen, dass der Kreistag begründete Zweifel an der Eigenschaft des „sachkundigen Einwohners“ oder an der Befähigung zur Ausübung des Ehrenamtes bei der Personalie Oppermann hatte. Selbst wenn der Vorsitzende des Kreistages im Vorfeld der Abstimmung nach § 49 Abs. 3 S. 3 KVG LSA gegenüber den Kreistagsmitgliedern ausgeführt hat, dass Herr Oppermann aus seiner Sicht nur noch „eingeschränkt sachorientiert“ auftrete, steht dies in keinem Zusammenhang mit der Sachkunde der vorgeschlagenen Person. Im Gegenteil dazu wurde die Sachkunde des Herrn Oppermann innerhalb der Sitzung des Kreistages von keinem Kreistagsmitglied ausdrücklich in Zweifel gezogen. Ebenso wenig wird aus der (ablehnenden) Beschlussfassung ersichtlich, dass der Kreistag bei der Entscheidung von der Annahme getragen war, dass der von der Fraktion benannte Einwohner nicht zur Ausübung eines Ehrenamtes befähigt sei. Dabei kann dahinstehen, dass der Kläger innerhalb seiner Ausführungen im Widerspruchs- und Klageverfahren darauf verwiesen hat, dass Herr Oppermann bereits mehrfach das Sachlichkeitsgebot verletzt habe und deshalb ungeeignet für die Arbeit in einem Ausschuss sei. Denn ungeachtet dessen, dass er sich hierbei ausschließlich auf Äußerungen des Einwohners beruft, die allesamt erst im Anschluss an die maßgebliche Kreistagssitzung vom 30.09.2020 getätigt wurden und diese damit von vornherein nicht dazu geeignet waren, seine Ablehnung durch den Kreistag zu begründen, müssen sich die tragfähigen Gründe der ablehnenden Entscheidung zwingend aus der Beschlussfassung oder zumindest aus deren Begründung ergeben. Anders gewendet: Lehnt die Vertretung eine vorgeschlagene Person deswegen ab, weil sie bei ihr die Sachkunde oder die Befähigung zur Ausübung des Ehrenamtes für nicht gegeben erachtet, müssen diese Erwägungen ihren hinreichenden Niederschlag finden. Soweit dies - wie hier - nicht der Fall ist und die Ablehnung nicht ausdrücklich auf derartige Erwägungen gestützt wird, ist davon auszugehen, dass die Entscheidung allein auf ein falsches Normverständnis der Vertretung in Bezug auf den ihr obliegenden Handlungsrahmen zurückzuführen ist. Diesbezüglich hat der Kläger mit seinem Vorbringen im Widerspruchs- und Klageverfahren auch bekräftigt, dass er die Ablehnung des sachkundigen Einwohners in erster Linie auf die Person des Herrn Oppermann selbst zurückzuführen war. Bei der Beschlussfassung nach § 49 Abs. 3 S. 3 KVG LSA sind derartige (subjektive) Gründe aber unbeachtlich und von der Vertretung unberücksichtigt zu lassen, da das Vorschlagsrecht der Fraktion anderenfalls seinen Zweck verlieren würde. Insofern könnte ein uneingeschränktes Recht der Vertretung, das ihr auch die Befugnis einräumt, über „Personen“ in den Ausschüssen zu verfügen, de facto zur Vereitelung jedes Vorschlages einer Fraktion führen. Dem steht auch nicht der Einwand des Klägers entgegen, bei der Vertretung handele es sich um ein Organ mit umfassenden Befugnissen. Beruht dies auf einer diesbezüglichen Ausgestaltung durch den Gesetzgeber, ist

dieser auch befugt, die Rechte in Teilbereichen einzuschränken, was hier in der vom Gericht ausgelegten Weise erfolgt ist. Insoweit rechtfertigt die übergeordnete Stellung von Fraktionen einen Eingriff in das individuelle Entscheidungsrecht der Kreistagsmitglieder und die Ausübung ihres freien Mandats. Die Vertretung muss insofern auch mit ihr nur „unliebsamen“ Personen leben.

Schließlich kann auch offenbleiben, ob die Ablehnung des Einwohners Oppermann zum Zeitpunkt der (ablehnenden) Beschlussfassung vom 30.09.2020 möglicherweise aus sonstigen, vorgenannten Gründen (fehlende Sachkunde, Einwohnereigenschaft oder keine Befähigung zur Ausübung eines Ehrenamtes) rechtmäßig gewesen wäre. Solche Gründe sind, da sie vom Kläger schon nicht explizit angeführt wurden, weder von dem Beklagten noch von dem Gericht zu prüfen.

2. Im Hinblick auf die kommunalaufsichtliche Beanstandung sind Ermessensfehler, die im Rahmen von § 114 VwGO der gerichtlichen Kontrolle obliegen, nicht ersichtlich. Das Einschreiten des Beklagten ist von dem ihr nach § 146 Abs. 1 KVG LSA zustehenden Ermessenspielraum umfasst.

a) Soweit der Beklagte sowohl im Rahmen der Beanstandungsverfügung als auch in dem Widerspruchsbescheid sein Einschreiten ausschließlich darauf zurückgeführt hat, dass der im Streit stehende Beschluss § 49 Abs. 3 S. 1 i. V. m. § 47 Abs. 1 KVG LSA verletze, weil die Vertretung des Klägers ausschließlich dazu befugt gewesen sei, die Mitgliedschaft der vorgeschlagenen Person per Abstimmung festzustellen, begründet dies keinen Ermessensfehler. Zwar könnten die rechtlichen Ausführungen des Beklagten dazu geeignet sein, irrtümlicherweise den Eindruck zu erwecken, dass § 49 Abs. 3 S. 3 KVG LSA die Vertretung zwingend in allen Fällen zur Feststellung des von der Fraktion benannten sachkundigen Einwohners zum Ausschussmitglied verpflichte. Insoweit hat der Beklagte nicht dargelegt, dass die Vertretung bei fehlender Sachkunde oder fehlender Einwohnereigenschaft von der Berufung der vorgeschlagenen Person in den Ausschuss absehen kann bzw. zur Wahrung der Gesetzesmäßigkeit der Verwaltung sogar davon absehen muss. Jedoch ist das Fehlen derartiger Ausführungen zum Sachkundeprinzip und einer der Vertretung (nur) insoweit zustehender Kontrollbefugnis im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der kommunalaufsichtlichen Beanstandung in Anbetracht der konkreten Beschlusslage des Kreistages rechtlich unbeachtlich. Dies ergibt sich daraus, dass nur der konkrete Gegenstand der Beschlussfassung als Grundlage für ein Einschreiten der Kommunalaufsicht herangezogen werden kann. Hier hat die Vertretung des Klägers die Ablehnung des Herrn Oppermann lediglich auf personelle Gründe gestützt, wobei sie davon ausging, dass sie diese bei der Abstimmung nach § 49 Abs. 3 S. 3 KVG LSA berücksichtigen könne. Demnach beruhte die (ablehnende) Beschlussfassung allein auf einer falschen Gesetzesauslegung, sodass Ausführungen zum Sachkundeprinzip entbehrlich waren und die Kommunalaufsicht ihr Einschreiten - wie hier geschehen - ausschließlich mit dem falschen Normverständnis des Klägers begründen konnte. Die ordnungsgemäße Ermessensausübung erforderte im Lichte der Beschlusslage auch keine rechtlichen Ausführungen zur Sachkunde oder Einwohnereigenschaft.

b) Auch im Übrigen sind keine Ermessensfehler zu erkennen. Es kann insoweit dahinstehen, ob der Beklagte aufgrund des vorliegenden Rechtsverstößes bereits zu einer Beanstandung der streitgegenständlichen Beschlusslage verpflichtet war. Eine sich aus dem sog. intendierten Ermessen ergebende Verpflichtung wird jedenfalls dann angenommen, wenn der Rechtsverstoß eindeutig und gewichtig ist (vgl. VG Magdeburg, U. v. 27.02.2020 - 9 A 629/17 -, m. w. N.). In einem solchen Fall verdichtet sich das durch § 146 Abs. 1 KVG LSA eröffnete Ermessen in der Regel zu einer Verpflichtung zum Einschreiten, ohne dass es gesondert anzustellender Ermessenserwägungen bedarf (vgl. OVG LSA, U. v. 07.06.2009 - 4 L 216/09 -, juris). Selbst wenn dem Beklagten hier eine solche Verpflichtung nicht oblegen hätte, hat er von seinem Ermessen in einer dem Zweck des Ermessens entsprechenden Weise Gebrauch gemacht. Entspricht es dem Wesen von Kommunalaufsicht sicherzustellen, dass die Verwaltung der Kommunen im Einklang mit den Gesetzen erfolgt (vgl. § 143 Abs. 2 KVG LSA), ist der Beklagte bei seinem Einschreiten ausweislich der dem streitigen Bescheid beigefügten Gründe im Sinne von §§ 1 VwVfG LSA, 39 Abs. 1 Satz 3 VwVfG zu Recht davon ausgegangen, dass sein Einschreiten nicht nur von einem legitimen Zweck gedeckt, sondern zudem geeignet und erforderlich war, um einen rechtmäßigen Zustand herzustellen. Dabei ergibt sich die Erforderlichkeit des Einschreitens des Beklagten insbesondere daraus, dass der Kläger auch nach einer entsprechenden Anregung der Kommunalaufsicht in seiner Kreistagssitzung vom 24.03.2021 davon abgesehen hat, seinen rechtswidrigen Beschluss aufzuheben. Dem Beklagten stand kein milderer Mittel als die Beanstandung zur Verfügung.

II.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger als Unterlegener (§ 154 Abs. 1 VwGO).

Die Regelungen zur vorläufigen Vollstreckbarkeit finden ihre Rechtsgrundlage in §§ 167 Abs. 1 S. 1 VwGO, 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt zugelassen wird.

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils zu beantragen. Der Antrag ist bei dem

Verwaltungsgericht Magdeburg,
Breiter Weg 203 – 206, 39104 Magdeburg,

zu stellen. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist.

Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Breiter Weg 203 – 206, 39104 Magdeburg, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird.

Als Bevollmächtigte vor dem Oberverwaltungsgericht sind zugelassen: Rechtsanwälte, Rechtslehrer im Sinne des § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO und die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen; eine Vertretung ist auch durch entsprechend beschäftigte Diplom-Juristen im höheren Verwaltungsdienst zulässig.

Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Sätze 3 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Haack

Elias

Granda

BESCHLUSS

Der Streitwert wird gemäß § 52 Abs. 1 GKG i. V. m. Ziffer 22.5. des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf 15.000,00 EUR festgesetzt.

Rechtsmittelbelehrung:

Die Streitwertfestsetzung kann durch Beschwerde an das