

Oberverwaltungsgericht NRW, 15 A 4168/02

Datum: 02.03.2004
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 15. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 15 A 4168/02

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Köln, 4 K 1682/00

Tenor: Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Vollstreckungsschuldnerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in dieser Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand: 1

Die Klägerin ist eine aus zwei Personen bestehende Fraktion im fünfzigköpfigen Rat der Stadt U. . Nach der Satzung für das Jugendamt der Stadt U. vom 17. Juni 1994 in der Fassung der Änderungssatzung vom 31. Oktober 1995 besteht der Jugendhilfeausschuss aus neun Mitgliedern nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 des Achten Buches - Kinder- und Jugendhilfe - des Sozialgesetzbuches (-SGB VIII -, Mitglieder der Vertretungskörperschaft oder von ihr gewählte Frauen und Männer, die in der Jugendhilfe erfahren sind) und sechs stimmberechtigten Mitgliedern nach § 71 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII (von den im Bereich des Jugendamtes wirkenden und anerkannten freien Trägern Vorgeschlagene). Nach § 4 Abs. 3 der Jugendamtssatzung gehören dem Jugendhilfeausschuss als beratende Mitglieder die in § 5 Abs. 1 des nordrhein-westfälischen Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG-KJHG) genannten Personen sowie drei Mitglieder des Ausländerbeirates an. Im Rat der Stadt U. sind die CDU-Fraktion mit 26, die SPD-Fraktion mit 19, die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen mit zwei und die Klägerin ebenfalls mit zwei Mitgliedern vertreten. Darüber hinaus gibt es noch ein der FDP angehörendes fraktionsloses Ratsmitglied. In der Sitzung vom 9. November 1999 wählte der Rat die Mitglieder des Jugendhilfeausschusses. Ein Vertreter der 2

Klägerin war nicht vorgesehen. Die Klägerin benannte als beratendes Mitglied für diesen Ausschuss das Ratsmitglied K. I. . Gleichzeitig beantragte die Klägerin, näher bezeichnete Personen als von den Trägern der freien Jugendhilfe Vorgeschlagene zu wählen. Der Bürgermeister ließ über diesen Gegenantrag zur Besetzung des Jugendhilfeausschusses mit Mitgliedern nach § 71 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren abstimmen. Auf den Antrag der Klägerin entfielen zwei Stimmen, während auf den Gegenantrag 48 Stimmen entfielen.

Am 24. Februar 2000 hat die Klägerin Klage erhoben mit dem Ziel, den Beklagten zu verpflichten, den in der Ratssitzung vom 9. November 1999 benannten K. I. als beratendes Mitglied des Jugendhilfeausschusses zu bestellen. Nach dessen Ausscheiden aus dem Rat hat die Klägerin in der Ratssitzung vom 2. Juli 2002 beantragt, Frau H. S. als beratendes Mitglied des Jugendhilfeausschusses zu bestellen. Der Antrag wurde abgelehnt. 3

Mit der Klage trägt die Klägerin vor: Sie habe gemäß § 58 Abs. 1 Satz 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein Westfalen (GO NRW) einen Anspruch darauf, für den Jugendhilfeausschuss ein Ratsmitglied oder einen sachkundigen Bürger, der dem Rat angehören kann, zu benennen, weil ihre Fraktion im Jugendhilfeausschuss nicht vertreten sei. Die Bestellung der vorgeschlagenen Person sei aus offensichtlich unsachlichen und willkürlichen Gründen abgelehnt worden. Dabei komme es nicht auf den Inhalt der Jugendamtssatzung an, da diese die höherrangige Vorschrift des § 58 Abs. 1 Satz 7 GO NRW nicht verdrängen könne. Die Vorschrift sei als Ausprägung des Grundsatzes des Minderheitenschutzes auch für den Jugendhilfeausschuss maßgebend. Auch kleinere Fraktionen und Gruppen müssten Einfluss auf die Arbeit der Ratsausschüsse haben, deren Funktion in der Arbeitserleichterung für den Rat liege. Diese Ausschüsse hätten ein Spiegelbild des Rates zu sein. Nur da, wo das Gesetz ausdrücklich die Minderheitsschutzvorschrift des § 58 Abs. 1 Satz 7 GO NRW ausschliesse, wie es etwa § 2 Abs. 3 Satz 2 des Kommunalwahlgesetzes anordne, könne die Vorschrift nicht angewandt werden. Auch die Systematik des SGB VIII und des dazu ergangenen AG-KJHG stehe dem Anspruch nicht entgegen. Der diesen Vorschriften zu entnehmende Proporz zwischen vom Rat ausgesuchten Personen und auf Vorschlag von in der Jugendhilfe tätigen Trägern gewählten Personen betreffe allein die stimmberechtigten Mitglieder des Jugendhilfeausschusses, während es hier nur um die beratende Mitgliedschaft gehe. Die Öffnungsklausel für die Jugendamtssatzung in § 5 Abs. 3 AG-KJHG zur Bestimmung weiterer beratender Mitglieder des Jugendhilfeausschusses betreffe allein "sachkundige Frauen und Männer", stelle daher auf einen anderen Regelungsbereich ab als die Minderheitenschutzregelung des § 58 Abs. 1 Satz 7 GO NRW. Schließlich könne auch den Gesetzesmaterialien kein Ausschluss der Anwendbarkeit des § 58 Abs. 1 Satz 7 GO NRW entnommen werden. 4

Die Klägerin hat beantragt, 5

den Beklagten zu verpflichten, die von ihr in der Ratssitzung vom 2. Juli 2002 benannte Frau H. S. als beratendes Mitglied des Jugendhilfeausschusses der Stadt U. zu bestellen, 6

hilfsweise, 7

festzustellen, dass die Ablehnung der Bestellung von Herrn K. I. zum beratenden Mitglied des Jugendhilfeausschusses in der Ratssitzung vom 9. November 1999 rechtswidrig war, 8

- weiter hilfsweise, 9
- den Beklagten zu verpflichten, § 5 der Satzung für das Jugendamt der Stadt U. insoweit zu verändern, dass zu dem Kreis der beratenden Mitglieder des Jugendhilfeausschusses auch die Personen zählen, die von einer Ratsfraktion gemäß § 58 Abs. 1 Satz 7 GO NRW benannt werden, 10
- äußerst hilfsweise, 11
- festzustellen, dass § 5 der Satzung für das Jugendamt der Stadt U. insoweit nichtig ist, als Personen die von einer Ratsfraktion gemäß § 58 Abs. 1 Satz 7 GO NRW benannt werden, nicht als beratende Mitglieder für den Jugendhilfeausschuss benannt werden. 12
- Der Beklagte hat beantragt, 13
- die Klage abzuweisen. 14
- Er hat vorgetragen: Es sei schon fraglich, ob der Jugendhilfeausschuss überhaupt als Ausschuss des Rates, wie er in der Gemeindeordnung geregelt werde, anzusehen oder nicht vielmehr als Ausschuss eigener Art zu behandeln sei. Jedenfalls ergebe sich aus den spezialgesetzlichen Regelungen zur Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses in § 71 SGB VIII und § 5 AG-KJHG, die umfassend und abschließend seien, dass die weniger spezielle Vorschrift des § 58 Abs. 1 Satz 7 GO NRW nicht angewendet werden könne. Der Vorrang der spezialgesetzlichen Vorschriften zur Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses ergebe sich aus dem diesen Vorschriften zu entnehmenden Proporzgedanken und der Funktion der beratenden Mitglieder. § 71 SGB VIII sehe einen Proporz zwischen den Vertretern der Gemeinde und den der freien Träger vor. Selbst die beratenden Mitglieder seien gesetzlich vorgegeben. Ein solcher Proporz werde durch eine einseitige Erhöhung in Folge einer Benennung durch Fraktionen, auch wenn es nur um beratende Mitglieder gehe, gestört. Auch liege die Funktion der beratenden Mitglieder im Jugendhilfeausschuss - anders als bei sonstigen Ausschüssen des Rates - nicht darin, Vertreter der Fraktionen, sondern außenstehende professionelle Vertreter von Jugendinteressen zu sein. § 5 AG-KJHG sei zu entnehmen, dass eine Bestellung zum Mitglied des Jugendhilfeausschusses nur auf Grund satzungsrechtlicher Regelung möglich sei. Insoweit erlaube allein § 5 Abs. 3 AG-KJHG die Bestellung weiterer beratender Mitglieder aus dem Kreis sachkundiger Frauen und Männer. Ein einseitiges Benennungsrecht durch die Fraktionen sei damit nicht zu vereinbaren. Auch greife der Minderheitenschutzgedanke des § 58 Abs. 1 Satz 7 GO NRW hier nicht. Der Jugendhilfeausschuss sei ein bundesrechtlich konstituiertes Kommunalorgan, dass nur teilweise die politischen Mehrheitsverhältnisse im Rat widerspiegele. Der mit den Hilfsanträgen geltend gemachte Anspruch auf Satzungsänderung oder Nichtigerklärung bestehe angesichts dieser Rechtslage von vornherein nicht. 15
- Mit dem angegriffenen Urteil hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. 16
- Dagegen richtet sich die vom Verwaltungsgericht zugelassene und rechtzeitig begründete Berufung der Klägerin. Sie wiederholt und vertieft ihr erstinstanzliches Vorbringen und trägt ergänzend vor: Das Demokratieprinzip erfordere einen zwingenden Grund zum Ausschluss des Minderheitenschutzes, wie er in § 58 Abs. 1 Satz 7 GO NRW gewährt werde. Die eigentliche Arbeit der Räte finden nämlich in den Ausschüssen statt, sodass die Minderheitenschutzrechte hier besonders wichtig seien. Auch der Umstand, dass der Gesetzgeber in § 58 Abs. 1 Satz 11 GO NRW einem Ratsmitglied das Recht eingeräumt habe, mindestens einem Ausschuss als 17

Mitglied mit beratender Stimme anzugehören, ohne den Jugendhilfeausschuss insoweit auszuschließen, zeige, dass der Minderheitenschutz auch für den Jugendhilfeausschuss gelten solle. Soweit in § 5 Abs. 3 AG-KJHG eine satzungsrechtliche Öffnungsklausel vorgesehen sei, betreffe dies allein die Bestellung weiterer sachkundiger Personen als beratende Mitglieder, nicht aber die Möglichkeit der Gewährung eines Minderheitenschutzes für nicht im Ausschuss vertretene Fraktionen. Im Übrigen könne der Minderheitenschutz nicht einer durch Mehrheitsentscheidung des Rates herbeizuführenden Satzungsregelung überantwortet werden. Der Gesichtspunkt der personellen Aufstockung des Jugendhilfeausschusses durch Minderheitenschutzregelungen könne der Anwendbarkeit des § 58 Abs. 1 Satz 7 GO NRW nicht entgegen gehalten werden. Die Arbeitsfähigkeit des Jugendhilfeausschusses bleibe auch nach Aufstockung mit weiteren beratenden Mitgliedern auf Benennung von nicht im Ausschuss vertretenen Fraktionen gewahrt, während bei einer gegenteiligen Auslegung der Vorschriften der Minderheitenschutz für den Jugendhilfeausschuss vollständig entfalle.

- Die Klägerin beantragt, 18
- das angefochtene Urteil zu ändern 19
- und 20
- den Beklagten zu verurteilen, die von der Klägerin in der Ratssitzung vom 2. Juli 2002 benannte Frau H. S. als beratendes Mitglied des Jugendhilfeausschusses der Stadt U. zu bestellen, 21
- hilfsweise, 22
- festzustellen, dass die Ablehnung der Bestellung von Frau H. S. zum beratenden Mitglied des Jugendhilfeausschusses in der Ratsitzung vom 2. Juli 2002 die Klägerin in ihren Rechten verletzt, 23
- weiter hilfsweise, 24
- den Beklagten zu verurteilen, § 4 der Satzung für das Jugendamt der Stadt U. insoweit zu ändern, dass zu dem Kreis der beratenden Mitglieder des Jugendhilfeausschusses auch die Personen zählen, die von einer Ratsfraktion gemäß § 58 Abs. 1 Satz 7 GO NRW benannt wurden, 25
- äußerst hilfsweise, 26
- festzustellen, dass § 4 Abs. 3 der Satzung für das Jugendamt der Stadt U. insoweit nichtig ist, als Personen, die von einer Ratsfraktion gemäß § 58 Abs. 1 Satz 7 GO NRW benannt wurden, nicht als beratende Mitglieder für den Jugendhilfeausschuss genannt werden. 27
- Der Beklagte beantragt, 28
- die Berufung zurückzuweisen. 29
- Er nimmt auf seinen erstinstanzlichen Vortrag Bezug und hält an der Auffassung fest, dass § 71 SGB VIII und § 5 AG-KJHG eine ergänzende Heranziehung des § 58 Abs. 1 Satz 7 GO NRW ausschließen. Dies decke sich mit ähnlichen Ausführungsregelungen in anderen Bundesländern. 30

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vortrags der Beteiligten im Übrigen wird auf den Inhalt der Verfahrensakte und der dazu beigezogenen Unterlagen Bezug genommen.

- Entscheidungsgründe: 32
- Die zulässige Berufung hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen. Sie ist mit dem Hauptantrag zulässig, aber unbegründet. Die Klage ist als Leistungsklage im Rahmen eines Organstreits (Kommunalverfassungsstreits) zulässig. 33
- Vgl. zum Organstreit OVG NRW, Urteil vom 26. November 2002 - 15 A 662/02 -, NWVBl. 2003, 267. 34
- Hier steht der Anspruch der Klägerin in Rede, nach § 58 Abs. 1 Satz 7 - 9 GO NRW einen sachkundigen Bürger für den Jugendhilfeausschuss benennen zu dürfen und ihn vom Rat zum beratenden Mitglied dieses Ausschusses bestellen zu lassen. Die dort geregelten Rechte einer Fraktion sind wehrfähige Rechte eines Organteils. 35
- Die Klage ist auch in der mit Schriftsatz der Klägerin vom 26. Juli 2003 geänderten Form (Umstellung der zu bestellenden Person von I. auf S.) zulässig, da sich der Beklagte auf die geänderte Klage i.S.v. § 91 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) eingelassen hat. Damit erübrigt sich auch die Frage, ob die ursprünglich auf Herrn I. bezogene Klage deshalb unzulässig war, weil die Bestellung des in der Ratssitzung vom 9. November 1999 benannten Herrn I. ausweislich des Protokolls nie ausdrücklich abgelehnt wurde, vielmehr der Bürgermeister über die Bestellung nicht abstimmen ließ. Demgegenüber wurde die Bestellung von Frau S. in der Ratssitzung vom 2. Juli 2002 vom Rat abgelehnt. 36
- Die Klägerin hat aber keinen Anspruch auf Bestellung von Frau S. als beratendes Mitglied des Jugendhilfeausschusses durch den Beklagten. Nach § 58 Abs. 1 Satz 7 - 9 GO NRW sind Fraktionen, die in einem Ausschuss nicht vertreten sind, berechtigt, für diesen Ausschuss ein Ratsmitglied oder einen sachkundigen Bürger, der dem Rat angehören kann, zu benennen, das oder der sodann vom Rat zum beratenden Mitglied bestellt wird. Zwar liegen die Voraussetzungen dieser Vorschrift vor, denn die Klägerin ist im Jugendhilfeausschuss nicht vertreten. Dennoch besteht der Anspruch nicht, weil die Vorschrift auf den Jugendhilfeausschuss nicht anwendbar ist. Die Besetzung des Jugendhilfeausschusses richtet sich nämlich hinsichtlich der stimmberechtigten und der beratenden Mitglieder ausschließlich nach § 71 SGB VIII und den §§ 4 und 5 AG- KJHG, die die Vorschriften der Gemeindeordnung zur Besetzung eines Ausschusses unter dem Gesichtspunkt des Minderheitenschutzes verdrängen. 37
- Allerdings steht der Wortlaut der Gesetze einer Anwendbarkeit des § 58 Abs. 1 Satz 7 - 9 GO NRW nicht entgegen. So bestimmt § 71 SGB VIII lediglich den Kreis der stimmberechtigten Mitglieder des Jugendhilfeausschusses, während diese bundesrechtliche Vorschrift den Sachbereich der beratenden Mitglieder, wie sich aus § 71 Abs. 5 Satz 2 SGB VIII ergibt, vollständig der Landesgesetzgebung überlässt und somit dafür keinerlei inhaltliche Vorgaben normiert. Diese Zurückhaltung des Bundesgesetzgebers in Fragen der Besetzung des Jugendhilfeausschusses mit beratenden Mitgliedern belegt auch die gesetzgebungskompetenzrechtliche Lage: Der Jugendhilfeausschuss ist ein bundesrechtlich konstituiertes Kommunalorgan, das den sogenannten beschließenden Ausschüssen des Kommunalrechts ähnelt, aber die Besonderheit aufweist, dass es nur teilweise die politischen Mehrheitsverhältnisse der Vertretungskörperschaft widerspiegelt und im Übrigen von Vertretern der freien 38

Jugendhilfe und sachverständigen Bürgern besetzt wird. Obwohl mit Vorschriften dieser Art der Bundesgesetzgeber der Sache nach kommunales Verfassungs-, Organisations- und Verfahrensrecht regelt, für das an sich ausschließlich die Länder gesetzgebungsbefugt sind, legitimieren sich jene Normen als sachbezogene und für die Gewährleistung eines wirksamen Gesetzesvollzuges notwendige Annexregelungen, die der Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungszuständigkeit zur materiellen Regelung der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 des Grundgesetzes - GG -) gemäß Art. 84 Abs. 1 GG treffen kann.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 - 2 BvF 3/62 u.a. -, BVerfGE 22, 180 (211); BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 1994 - 5 C 30.91 -, DVBl. 1995, 690 (691). 39

Auch die Entstehungsgeschichte des § 71 Abs. 5 Satz 2 SGB VIII belegt, dass sich der Bundesgesetzgeber wegen dieses kommunalverfassungsrechtlichen Bezugs in der Frage der Zugehörigkeit beratender Mitglieder zum Jugendhilfeausschuss zu Gunsten des Landesgesetzgebers zurückhalten wollte. 40

Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT- Drs. 11/5948, S. 96 f. zum dortigen § 63 Abs. 5. 41

Das so allein maßgebliche Landesrecht schließt durch das AG-KJHG nicht ausdrücklich die Anwendbarkeit des § 58 Abs. 1 Satz 7 - 9 GO NRW aus, sondern ermöglicht vielmehr durch § 3 Abs. 1 AG-KJHG dessen Anwendung, wenn es dort heißt, dass für das Jugendamt, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimme, die Gemeindeordnung gelte. 42

Indes bestimmt das AG-KJHG im Punkt der Zugehörigkeit beratender Mitglieder des Jugendhilfeausschusses etwas anderes. Dieser Sachbereich wird nämlich abschließend durch § 5 AG-KJHG geregelt, der somit § 58 Abs. 1 Satz 7 - 9 GO NRW verdrängt. 43

Der Wortlaut der Vorschrift zwingt allerdings nicht zu dieser Auslegung, da sie weder ausdrücklich für abschließend erklärt wird (etwa durch eine Wendung wie "Beratende Mitglieder gehören dem Jugendhilfeausschuss allein nach Maßgabe folgender Bestimmungen an:") noch die Anwendbarkeit des § 58 Abs. 1 Satz 7 - 9 GO NRW ausdrücklich ausschließt. Indes ergeben der systematische Zusammenhang und Sinn und Zweck der Vorschrift ihren abschließenden Charakter. 44

Durch das AG-KJHG wird in Ausführung der nur rudimentären Regelung der Rechtsverhältnisse des Jugendhilfeausschusses durch das Bundesrecht das Nähere geregelt (§ 71 Abs. 5 Satz 1 SGB VIII), insbesondere kommt das AG-KJHG dem bundesrechtlichen Auftrag nach, die Zugehörigkeit beratender Mitglieder zum Jugendhilfeausschuss zu regeln (§ 71 Abs. 5 Satz 2 SGB VIII). Neben dem unspezifizierten Zweck, Näheres zu regeln, ist also dieses spezielle sachliche Normprogramm Gegenstand des AG-KJHG. Dem kommt es nach, indem es - nach Aufgaben- und Trägerbestimmung in § 1 und 2 - in § 3 Abs. 1 vorbehaltlich anderer Bestimmungen u.a. in den folgenden Vorschriften die Anwendung der Gemeindeordnung anordnet, um sich dann in den darauf folgenden beiden Paragraphen der personellen Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses zuzuwenden, und zwar in § 4 hinsichtlich der stimmberechtigten und in § 5 hinsichtlich der beratenden Mitglieder. 45

Dieses Zusammenspiel von bundesrechtlicher Isolierung des Normprogramms "Zugehörigkeit beratender Mitglieder zum Jugendhilfeausschuss" und landesrechtlicher Regelung des Normbereichs "Beratende Mitglieder des 46

Jugendhilfeausschusses" nach der amtlichen Überschrift des § 5 AG-KJHG belegt, dass diese Vorschrift nicht etwa in Ergänzung und Abwandlung allgemeiner Regeln der Gemeindeordnung zu beratenden Ausschussmitgliedern einzelne Detailfragen dazu für den Jugendhilfeausschuss normieren, sondern dass sie das Normprogramm "Zugehörigkeit beratender Mitglieder zum Jugendhilfeausschuss" vollständig und insoweit unter Verdrängung einschlägiger Vorschriften der Gemeindeordnung abarbeiten will.

Dieses aus systematischen Gesichtspunkten gewonnene Auslegungsergebnis wird durch Sinn und Zweck des § 71 SGB VIII und der §§ 4 und 5 AG-KJHG gestützt: Der Jugendhilfeausschuss ist Teil des Jugendamtes (§ 70 Abs. 1 SGB VIII) und die institutionalisierte Form der Zusammenarbeit von freier und öffentlicher Jugendhilfe, 47

vgl. Wiesner, in: Wiesner u.a., SGB VIII, 2. Aufl., § 71 Rn. 1, 48

das Bindeglied zwischen den freien Trägern und dem Rat, 49

vgl. Schellhorn, SGB VIII/KJHG, 2. Aufl., § 71 Rn. 1, 50

was mit Stichworten wie "lebendiges Jugendamt", "demokratische Kollegialbehörde", "bürgerschaftliche Mitverantwortlichkeit" angerissen wird und die Vergleichbarkeit dieses Ausschusses mit sonstigen Ratsausschüssen ausschließt. 51

Vgl. Münder/Ottenberg, Der Jugendhilfeausschuss, S. 12 f; vgl. zu den - nicht weiter verfolgten - Reformüberlegungen, aus dem Jugendhilfeausschuss einen gewöhnlichen kommunalen Ausschuss zu machen, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts, BT-Drs. 11/5948, S. 95 zu § 62, Gesetz geworden als § 70 SGB VIII. 52

Diese qualitative Sonderstellung beruht vor allem auf der andersartigen personellen Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses gegenüber sonstigen Ratsausschüssen. Die "öffentliche Seite" erhält bei den stimmberechtigten Mitgliedern nur einen Anteil von 3/5, wobei passiv wahlberechtigt sind Ratsmitglieder oder "Frauen und Männer, die in der Jugendhilfe erfahren sind" (§ 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII), nicht aber wie bei sonstigen Ausschüssen Ratsmitglieder und sachkundige Bürger (§ 58 Abs. 3 GO NRW). Bereits hier wird deutlich, dass die Mitgliedschaft von Personen, die nicht dem Rat angehören, auf solche beschränkt werden soll, die eine spezifische Erfahrung mit dem Tätigkeitsbereich des Jugendhilfeausschusses verbindet. Das setzt sich auf der "freien Seite" noch deutlicher fort, wo die Mitgliedschaft überhaupt nur über Träger der freien Jugendhilfe vermittelt werden kann (§ 71 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII). 53

Diese für die stimmberechtigten Mitglieder bundesrechtlich vorgegebene Tendenz der Allokation von Sachverstand in Jugendhilfeangelegenheiten neben der nur beschränkten Ratsrepräsentanz findet sich bei der landesrechtlichen Regelung der Zugehörigkeit beratender Mitglieder zum Jugendhilfeausschuss noch deutlicher. Während das Kommunalrecht für Ratsausschüsse die beratende Mitgliedschaft sog. sachkundiger Bürger oder Einwohner im weiten Umfang ermöglicht, ohne dass spezifische Erfahrungen verlangt werden (§ 58 Abs. 1 Satz 7 - 9 GO NRW für nicht im Ausschuss vertretene Fraktionen, § 58 Abs. 4 GO NRW allgemein ohne Beschränkung durch Beschluss des Rates), regelt § 5 AG-KJHG in seinem Absatz 1 die beratende Mitgliedschaft im Jugendhilfeausschuss allein unter Gesichtspunkten fachlicher Kompetenz. Lediglich die Öffnungsklausel in § 5 Abs. 3 AG-KJHG erlaubt - insoweit von der Wortwahl an den Begriff des sachkundigen Bürgers/Einwohners anknüpfend -, dass durch Satzung bestimmt werden könne, dass weitere sachkundige Frauen und Männer dem Jugendhilfeausschuss angehören. Damit wird 54

insbesondere die allgemeine Regelung des § 58 Abs. 4 GO NRW ersetzt, und zwar einerseits beschränkend dahin, dass für solche sachkundigen Frauen und Männer als beratende Mitglieder nicht ein bloßer Wahlbeschluss, sondern eine satzungsrechtliche Grundlage erforderlich ist, und andererseits erweiternd dahin, dass auch Nichteinwohner bestellt werden können.

In dieses im Hinblick auf das Verhältnis Rat/Träger freier Jugendhilfe und die spezifische Erfahrung in Jugendhilfeangelegenheiten austariertes Regelungsgeflecht der personellen Besetzung des Jugendhilfeausschusses würde unkontrolliert eingegriffen, wenn auf Grund allgemeiner Regeln über den Minderheitenschutz von Fraktionen, die nicht im Rat vertreten sind, nach § 58 Abs. 1 Satz 7 Ratsmitglieder oder sachkundige Bürger entsandt werden könnten. Gleiches gilt für den Anspruch fraktionsloser Ratsmitglieder nach § 58 Abs. 1 Satz 11, in einen Ausschuss als beratendes Mitglied bestellt werden zu können. Die genannten jugendhilferechtlichen Regelungen sind daher darauf angelegt, abschließend die personelle Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses zu regeln und Erweiterungen lediglich auf satzungsrechtlicher Grundlage zuzulassen, die hier zu Gunsten der Klägerin nicht vorhanden ist. 55

So auch David, Der Jugendhilfeausschuss, S. 103 ff.; a.A. ohne weitere Begründung und unter Bezugnahme auf die zur Vorgängervorschrift des § 42 der Gemeindeordnung a.F. ergangene Verwaltungsvorschrift Held u.a., Kommunalverfassungsrecht NRW, Loseblattsammlung (Stand: August 2003), § 58 Anm. 6.6. 56

Verfassungsrechtliche Gesichtspunkte des Minderheitenschutzes gebieten keine andere Auslegung der genannten Vorschriften. Das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für die Bundesrepublik Deutschland, über Art. 28 Abs. 1 GG auch für die Länderebene verbindlich; Art. 2, 3 Abs. 1, 31 der Verfassung des Landes Nordrhein- Westfalen - Verf NRW - für das Land) gewährleistet neben der Herrschaft der Mehrheit auch den Schutz der Minderheit. Dieser Schutz umfasst das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung der Opposition mit der Möglichkeit der Minderheit, ihren Standpunkt im Wege gleichberechtigter Mitwirkung aller Abgeordneten bzw. Ratsmitglieder in den Willensbildungsprozess des Staates bzw. der Kommune einzubringen. 57

Vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Januar 1986 - 2 BvE 14/83 und 4/84 -, BVerfGE 70, 324 (363); Urteil vom 13. Juni 1989 - 2 BvE 1/88 -, BVerfGE 80, 188 (218); VerfGH NRW, Urteil vom 15. Juni 1999 - VerfGH 6/97 -, NWVBl. 1999, 411 (412); Urteil vom 4. Oktober 1993 - VerfGH 15/92 -, OVG 43, 274 (278) zum nordrhein-westfälischen Verfassungsrecht; Bay. VerfGH, Entscheidung vom 14. Dezember 1988 - Vf. 118 - IV - 87 -, BayVBl. 1989, 173 (174) zum bayerischen Verfassungsrecht; zum Minderheitenschutz vgl. Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Loseblattsammlung (Stand: Februar 2003), Art. 42 Rn. 93 ff.; Dicke, in: Umbach/Clemens, GG, Band II, Art. 42 Rn. 40 ff.; Löwer, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 30 Rn. 13 f. 58

Namentlich für Ausschüsse der repräsentativen Vertretungskörperschaften gilt, dass wegen der Vorverlagerung der Arbeit vom Plenum in die Ausschüsse diese grundsätzlich ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in ihrer Zusammensetzung das in ihm wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegeln müssen, wobei in sachlich begründeten Fällen die Mitgliederzahl eines Ausschusses so gewählt werden darf, dass nicht jede Fraktion im Ausschuss vertreten ist. 59

Vgl. für Parlamentsausschüsse BVerfG, Urteil vom 14. Januar 1986 - 2 BvE 14/83 und 4/84 -, BVerfGE 70, 324 (363 f.); Urteil vom 13. Juni 1989 - 2 BvE 1/88 -, BVerfGE 80, 188 (222); für Ratsausschüsse BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2003 - 8 C 18.03 -, S. 5 f. des amtl. Umdrucks; Urteil vom 27. März 1992 - 7 C 20.91 -, BVerwGE 90, 104 (109); OVG NRW, Urteil vom 26. November 2002 - 15 A 662/02 -, NWVBl. 2003, 267 (268); Bay. VGH, Entscheidung vom 14. Dezember 1988 - Vf. 118 - 14 - 87 -, BayVBl. 1989, 173 (174); Löwer, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 30 Rn. 20, und Menzel, ebenda, Art. 38 Rn. 27.

Genau dieser Minderheitenschutzgedanke entspricht § 58 Abs. 1 Satz 7 - 9 GO NRW, auf den sich die Klägerin beruft. 61

Indes gelten diese Grundsätze nicht für den Jugendhilfeausschuss. Er ist nämlich nicht verkleinertes Spiegelbild des Rates, sondern, wie oben bereits ausgeführt, Teil des Jugendamtes als hoheitlicher Verwaltung, in der die politische Repräsentation und Mitwirkung zu Gunsten fachlicher Kompetenz und nur vermittelter demokratischer Legitimation zurückgedrängt sind. 62

Vgl. zur demokratischen Legitimation der Verwaltung Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band II, Art. 20 Rn. 113 ff., insbesondere Rn. 130 zum Bereich staatlichen und gesellschaftlichen Zusammenwirkens. 63

Das gilt auch für die hier allein in Rede stehende nur beratende Mitgliedschaft. Das beratende Mitglied ist nämlich Mitglied mit vollen Mitgliedschaftsrechten unter Ausschluss des Stimmrechts. 64

Vgl. Held u.a., Kommunalverfassungsrecht NRW, Loseblattsammlung (Stand: August 2003), § 58 Anm. 6.2; zum Mitgliedschaftsrecht des beratenden Mitglieds vgl. OVG NRW, Urteil vom 17. Februar 1984 - 15 A 2626/81 -, OVG 37, 94 (99 ff.). 65

Damit ist zwar das Mitgliedschaftsrecht auf ein Mitwirkungsrecht an den Beratungen reduziert, jedoch kann die Sacharbeit des Gremiums durch beratende Mitglieder in Form von Tagesordnungsvorschlägen, Sachanträgen und Debattenbeiträgen mitgeprägt werden. Daher kann es auch bei bloß beratender Mitwirkung angezeigt sein, an sie bestimmte Qualifikationsanforderungen zu stellen. 66

Die Hilfsanträge sind teils unzulässig, teils unbegründet. Der erste Hilfsantrag auf Feststellung, dass die Ablehnung der Bestellung der Frau H. S. rechtswidrig gewesen sei, ist unzulässig. Insoweit fehlt der Klägerin das Feststellungsinteresse, denn das mit dem Hilfsantrag verfolgte legitime Interesse an der Klärung der Frage, ob eine nicht im Jugendhilfeausschuss vertretene Fraktion das Recht zur Benennung eines beratenden Mitglieds nach § 58 Abs. 1 Satz 7 - 9 GO NRW hat, ist durch die Entscheidung über den Hauptantrag - im verneinenden Sinne - geklärt. Der zweite Hilfsantrag, den Beklagten zu verurteilen, die Jugendhilfesatzung zu ändern, sodass entsprechend § 58 Abs. 1 Satz 7 - 9 GO NRW beratende Mitglieder benannt werden können, ist - unbeschadet der Frage der Klagebefugnis bei Normerlassklagen, 67

vgl. Happ, in: Eyermann/Fröhler, VwGO, 11. Aufl., § 42 Rn. 113 -, 68

jedenfalls unbegründet. Der Inhalt einer Jugendamtssatzung steht im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben im Ermessen des Satzungsgebers. Dieses Ermessen ist, was die Wahl beratender Mitglieder aus Gründen des Minderheitenschutzes betrifft, wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, jedenfalls nicht dahin reduziert, dass eine solche Möglichkeit eingeräumt werden muss. Der letzte Hilfsantrag auf 69

Feststellung der Nichtigkeit der Jugendamtssatzung hinsichtlich der Festlegung des Kreises der beratenden Mitglieder ist unzulässig, weil wie beim ersten Hilfsantrag das Feststellungsinteresse fehlt.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 der Zivilprozessordnung (ZPO). § 708 Nr. 10 ZPO, der die Urteile der Oberlandesgerichte (also hier in entsprechender Anwendung des Oberverwaltungsgerichts) in vermögensrechtlichen Streitigkeiten für ohne Sicherheitsleistung vorläufig vollstreckbar zu erklären vorschreibt, ist anwendbar. Zwar ist der Streit in der Hauptsache nicht vermögensrechtlicher Natur, sondern auf Vornahme einer hoheitlichen Handlung (Organakt in Form der Bestellung eines Ausschussmitgliedes durch den Rat) gerichtet. Insoweit kommt aber in analoger Anwendung des § 167 Abs. 2 VwGO eine vorläufige Vollstreckbarkeit von vornherein nicht in Betracht. 70

Vgl. Heckmann, in: Sodan/Ziekow, VwGO, Loseblattsammlung (Stand: Januar 2003), § 167 Rn. 21; Pietzner, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/ Pietzner, VwGO, Loseblattsammlung (Stand: September 2003), § 167 Rn. 135; Kopp/Schenke, VwGO, 13. Aufl., § 167 Rn. 11. 71

Kommt also nur eine vorläufige Vollstreckbarkeit im Kostenpunkt in Betracht, richtet sich beim Oberverwaltungsgericht die vorläufige Vollstreckbarkeit nach § 708 Nr. 10 ZPO, nicht nach der an Vollstreckungshöchstgrenzen gebundenen Nr. 11 der Vorschrift. 72

Vgl. Pietzner, in: Schoch/Schmidt- Assmann/Pietzner, VwGO, Loseblattsammlung (Stand: September 2003), Rn. 153, 141. 73

Die Revision ist nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen. 74

75