Beschluss Az. 15 B 279/13*

OVG Nordrhein-Westfalen

19. Juni 2013

Leitsätze

1. Das Bestehen einer Fraktion muss, um die mit dem Fraktionsstatus verbundenen Rechte in Anspruch nehmen zu können, positiv feststehen. Hierfür tragen diejenigen, die sich auf das Bestehen einer Fraktion berufen, die materielle Beweislast.

2. Wie sich aus dem gesetzlichen Erfordernis, dass sich die Ratsmitglieder zusammengeschlossen "haben" müssen, ergibt, entsteht die Fraktionseigenschaft nicht schon mit der bloßen - wenn auch bereits rechtlich verfestigten Absicht, eine Fraktion zu bilden. Vielmehr muss der Zusammenschluss bereits verwirklicht sein. Weiter ergibt sich aus der finalen Präposition "zu" möglichst gleichgerichtetem Wirken, dass die Fraktionseigenschaft nicht davon abhängt, dass ein so gleichgerichtetes Wirken auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung bereits vorliegt. Allerdings folgt daraus, dass dieser Zweck dem Zusammenschluss zugrunde liegen muss, was u. U. - etwa bei schon längerem Bestehen der vermeintlichen Fraktion - nur dann als glaubhaft angesehen werden kann, wenn sich der Zweck des Zusammenschlusses nicht nur aus einer politischen Absichtserklärung ergibt, sondern er darüber hinaus auch sichtbaren - praktischen - Ausdruck gefunden hat.

Tenor

1 Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

2 Die Kosten des Beschwerdeverfahrens tragen die Antragsteller.

3 Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 10.000,- Euro festgesetzt.

*http://openjur.de/u/635602.html (= openJur 2013, 29698)

Gründe

4 Der Senat hat das Passivrubrum von Amts wegen umgestellt. Richtiger Antragsgegner in einem - wie hier vorliegenden - kommunalverfassungsrechtlichen Organstreitverfahren ist nicht die Körperschaft, dem das in Anspruch genommene Organ dient, sondern dieses selbst.

5 Die zulässige Beschwerde hat keinen Erfolg, weil das Verwaltungsgericht den im Beschwerderechtszug weiter verfolgten Antrag,

6 den Antragsgegner im Wege einer einstweiligen Anordnung zu verpflichten,

7 die “ “ vorläufig als Fraktion i. S. v. §56 Abs. 1 der Gemeindeordnung NRW - GO NRW - zu behandeln,

8 zu Recht abgelehnt hat. Auch dem erstmals im Beschwerdeverfahren gestellten Hilfsantrag,

9 den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, sie - die Antragsteller - vorläufig für die Dauer von sechs Monaten als Fraktion i. S. v. §56 Abs. 1 GO NRW zu behandeln, ihnen insbesondere fraktionelle Teilhabe-, Partizipations- und Antragsrechte einzuräumen,

10 bleibt der Erfolg versagt. Sowohl Haupt- als auch Hilfsantrag setzen dem Grunde nach voraus, dass sich die Antragsteller auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung zu möglichst gleichgerichtetem Wirken zusammengeschlossen haben (vgl. §56 Abs. 1 Satz 1 GO NRW). Dies kann mit Blick auf die Beschwerdebegründung, auf deren Prüfung der Senat gemäß §146 Abs. 4 Satz 6 GO NRW beschränkt ist, nicht festgestellt werden. Die Antragsteller haben keinen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht, §123 Abs. 3 VwGO i. V. m. §920 Abs. 2 ZPO.

11 Im Rahmen des Verfahrens des einstweiligen Rechtsschutzes kann nicht mit der erforderlichen überwiegenden Wahrscheinlichkeit festgestellt werden, dass der Antragsgegner in einem Hauptsacheverfahren zu verpflichten wäre, die Antragsteller als Fraktion im Sinne von §56 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GO NRW anzuerkennen. Nach vorzitierten Vorschriften ist eine Fraktion in einer kreisangehörigen Gemeinde eine freiwillige Vereinigung von mindestens zwei Ratsmitgliedern, die sich auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung zu möglichst gleichgerichtetem Wirken zusammengeschlossen haben. Das Bestehen einer Fraktion muss, um die mit dem Fraktionsstatus verbundenen Rechte in Anspruch nehmen zu können, positiv feststehen. Hierfür tragen diejenigen, die sich auf das Bestehen einer Fraktion berufen, die materielle Beweislast.

12 Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 20. Juni 2008 - 15 B 788/08 -, NWVBl. 2009, 28 f.

13 Wie sich aus dem gesetzlichen Erfordernis, dass sich die Ratsmitglieder zusammengeschlossen "haben" müssen, ergibt, entsteht die Fraktionseigenschaft nicht schon mit der bloßen - wenn auch bereits rechtlich verfestigten &8209; Absicht, eine Fraktion zu bilden. Vielmehr muss der Zusammenschluss bereits verwirklicht sein. Weiter ergibt sich aus der finalen Präposition "zu" möglichst gleichgerichtetem Wirken, dass die Fraktionseigenschaft nicht davon abhängt, dass ein so gleichgerichtetes Wirken auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung bereits vorliegt. Allerdings folgt daraus, dass dieser Zweck dem Zusammenschluss zugrunde liegen muss,

14 vgl. OVG NRW, Beschluss vom 20. Juni 2008 - 15 B 788/08 -, NWVBl. 2009, 28 f.,

15 was u. U. - etwa bei schon längerem Bestehen der vermeintlichen Fraktion - nur dann als glaubhaft angesehen werden kann, wenn sich der Zweck des Zusammenschlusses nicht nur aus einer politischen Absichtserklärung ergibt, sondern er darüber hinaus auch sichtbaren - praktischen - Ausdruck gefunden hat.

16 Die Voraussetzung "Zusammenschluss zu möglichst gleichgerichtetem Wirken" ist dabei ohne Weiteres gegeben bei einem Zusammenschluss, der aus Personen besteht, die für ein und dieselbe Partei oder Wählergruppe bei der Wahl angetreten sind. Hier ergibt sich bereits aus dem Parteizusammenschluss bzw. dem mitgliedschaftlich organisierten Zusammenschluss der Wahlberechtigten zum Zwecke gemeinsamer Wahlvorschläge (vgl. §15 Abs. 1 Satz 2 des Kommunalwahlgesetzes), dass ein Zusammenschluss von aufgrund solcher Wahlvorschläge Gewählten zum Zwecke möglichst gleichgerichteten Wirkens auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung erfolgt. Eines weiteren Indizes durch Verwirklichung des beabsichtigten Zwecks bedarf es dann nicht.

17 Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 20. Juni 2008 - 15 B 788/08 -, NWVBl. 2009, 28 f.

18 An dieser von vorneherein gebotenen Annahme der erforderlichen Zweckbestimmung bei einem Zusammenschluss auf Vorschlag bestimmter Parteien und Wählergruppen Gewählter fehlt es allerdings bei Ratsmitgliedern, die - wie im vorliegenden Fall - nicht auf der Grundlage von Wahlvorschlägen derselben Partei oder Wählergruppe gewählt wurden. In einem solchen Fall besteht - wie das Verwaltungsgericht richtig annimmt - Anlass zu der Prüfung, ob der Zusammenschluss in Wirklichkeit nicht die Absicht möglichst gleichgerichteten Wirkens auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung verfolgt, sondern lediglich darauf zielt, finanzielle Vorteile oder auch eine Verstärkung ihrer Rechtsposition für die Verfolgung individueller politischer Ziele der einzelnen Ratsmitglieder zu erlangen. Ob der erforderliche Zweck verfolgt werden soll, bemisst sich allgemein nach den Vereinbarungen im Rahmen des Zusammenschlusses, ggf. ihrer tatsächlichen Anwendung sowie den Bekundungen der

Mitglieder des Zusammenschlusses, soweit sich die Erklärungen als glaubhaft erweisen.

19 Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 20. Juni 2008 - 15 B 788/08 -, NWVBl. 2009, 28 f., und vom 24. Januar 2005 &8209; 15 B 2713/04 &8209;, NWVBl. 2005, 213.

20 Im Rahmen der angesprochenen Beweislast reicht hier die bloße Bekundung der Absicht gleichgerichteten Wirkens eines anspruchstellenden Zusammenschlusses ebenso wenig aus wie vereinzelte gemeinschaftliche Aktionen. Vielmehr muss sich aus den Gesamtumständen des jeweiligen Einzelfalls der zuverlässige Schluss ergeben, dass der Zusammenschluss nachhaltig auf das gleichgerichtete Zusammenwirken ausgerichtet ist. In Anwendung dieser Grundsätze kann das erforderliche Merkmal hier nicht festgestellt werden:

21 Dieses ergibt sich zunächst nicht aus dem von den Antragstellern vorgelegten Fraktionsvertrag vom 28. Dezember 2012. Im Gegenteil: Die dortigen Absprachen sprechen eher dafür, dass sich die Antragsteller deshalb zu einer Fraktion zusammengeschlossen haben, um fraktionsfremde Ziele wie die Verbesserung ihrer Rechtsstellung als fraktionslose Ratsmitglieder im Rat der Stadt C. zu erlangen oder ihnen sonst nicht zustehende finanzielle Vorteile zu generieren. Denn nach dem Fraktionsvertrag der " " ist "Hauptzweck der Fraktion ... die politischparlamentarische Bündelung der Kräfte und die gemeinsame Nutzung der verbesserten Arbeitsbedingungen, Mitwirkungsrechte und finanziellen Ausstattung als Fraktion im Rat für die wirkungsvolle Vertretung unserer ... Wähler im Sinne unserer gemeinsamen politischen Erklärung".

22 Als im Ansatz für die Rechtsposition der Antragsteller streitendes Indiz kann allerdings ihr "Zehn-Punkte-Programm" angesehen werden, in denen sie bestimmte kommunalpolitische Ziele formulieren, die sie gemeinsam verfolgen bzw. unterstützen wollen. Allein die Bekundung dieser gemeinsamen Ziele vermag hier jedoch unter Berücksichtigung der seit der Fraktionsgründung verstrichenen Zeit die notwendige Überzeugung vom Vorliegen des Merkmals "Zusammenschluss zu möglichst gleichgerichtetem politischen Wirken" nicht zu begründen. Insoweit hätte gerade im Beschwerdeverfahren aller Anlass dazu bestanden darzulegen, dass die Antragsteller "ihr" Programm angegangen sind und sich um seine Umsetzung nachvollziehbar bemühen. An einem entsprechenden Vortrag fehlt es. Der Beschwerdebegründung lässt sich in diesem Zusammenhang lediglich entnehmen, dass das Abstimmungsverhalten der Antragsteller in den letzten Sitzungen des Stadtrates identisch gewesen sei. Insoweit bleibt schon offen, wozu sich die Abstimmungen im Einzelnen verhalten haben. Dessen ungeachtet bedeutet "gleiches Abstimmungsverhalten" nicht zwingend Abstimmung "auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung zu möglichst gleichgerichtetem Wirken". Denn in der praktischen Ratsarbeit ist es keine Seltenheit, dass Ratsmitglieder - auch fraktionsübergreifend - gleichlautend abstimmen. Daraus eine grundsätzliche politische Übereinstimmung abzuleiten, wäre gleichwohl lebensfremd. So kann etwa ein Antrag von ver-

schiedenen politischen Kräften aus völlig verschiedenen Gründen abgelehnt werden; umgekehrt gilt Entsprechendes.

23 Soweit die Antragsteller im Übrigen in ihrer Beschwerdebegründung darauf abstellen, aus ihrer jeweiligen (politischen) Vergangenheit ergebe sich in politischer Hinsicht eine "gewisse Kongruenz" zwischen ihnen, rechtfertigt auch ihr dahingehendes Vorbringen nicht die Feststellung, sie - die Antragsteller - bildeten eine Fraktion i. S. v. §56 Abs. 1 GO NRW. Es bleibt schon offen, worin genau die behauptete "gewisse Kongruenz" in politischer Hinsicht besteht. Unklar bleibt des Weiteren, was genau sich aus einer "gewissen (politischen) Kongruenz" für die Feststellung eines Zusammenschlusses zu möglichst gleichgerichtetem Wirken ergeben soll.

24 Insgesamt erweist sich bei einer Gesamtschau der in Rede stehenden Vorgänge das seit der Fraktionsgründung verwirklichte gleichgerichtete Wirken zu marginal, um einen hinreichend zuverlässigen Schluss auf das vorliegend streitige Merkmal zu erlauben. Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, dass zukünftig ein hinreichend sicherer Schluss auf den Zweck des Zusammenschlusses möglich wird. Es kann zur Zeit aber ebenso wenig ausgeschlossen werden, wenn es nicht sogar als naheliegender anzusehen ist, dass in Wirklichkeit ein finanzieller Zweck der wahre Grund des Zusammenschlusses ist. Diese Unaufklärbarkeit geht zu Lasten der Antragsteller.

25 Die Kostenentscheidung beruht auf §154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über den Streitwert ergibt sich aus §§47 Abs. 1, 52 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG.

26 Dieser Beschluss ist unanfechtbar.