Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf

Zentrale: 0211.300491.0
Direkt: 0211.300491.310
Telefax: 0211.300491.5310
E-Mail: m.faber@lkt-nrw.de

RUNDSCHREIBEN-NR.: 0340/14

Datum: 09.07.2014
Aktenz.: 10.20.00 MF/MB

An die
Mitglieder des
Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Minden und des OVG NRW zur Zulässigkeit von Fraktionsbildung konkurrierender Rats-/Kreistagsmitglieder
Zuletzt: Vgl. Rundschreiben LKT NRW Nr. 0310/14 vom 24.06.2014

Zusammenfassung:

Das VG Minden und anschließend das OVG NRW haben sich anlässlich einer angestrebten Fraktionsbildung im Nachgang zu den Kommunalwahlen vom 25.05.2014 zu der Frage der Zulässigkeit von Fraktionsbildungen von ehedem konkurrierenden Rats-/Kreistagsmitgliedern geäußert. Dabei unterstreichen beide Gerichte die bereits in dem Rundschreiben LKT NRW Nr. 0310/14 vom 24.06.2014 geäußerte kritische Haltung zur Zulässigkeit der Fraktionsbildung von Rats-/Kreistagesmitgliedern, die auf konkurrierenden Listen für die Rats-/Kreistagswahlen kandidiert haben.

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir möchten die Mitglieder des Landkreistages NRW auf zwei verwaltungsgerichtliche Entscheidungen, einmal vom Verwaltungsgericht Minden (Beschl. vom 17.06.2014, Az.: 2 L 457/14) und vom Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (Beschl. vom 24.06.2014, Az.: 15 B 725/14), aufmerksam machen. Diesem verwaltungsgerichtlichen Rechtsstreit in erster und zweiter Instanz lag der Wunsch mehrerer Ratsmitglieder einer kreisangehörigen Gemeinde zugrunde, im neu gewählten Rat eine gemeinsame Fraktion zu bilden, obwohl die betreffenden Ratsmitglieder auf Grundlage von Wahlvorschlägen unterschiedlicher Parteien und Wählergruppen in den Rat gewählt worden sind. Die beiden Entscheidungen liegen diesem Rundschreiben als **Anlage 1** und **Anlage 2** bei.

Sowohl das VG Minden als auch das OVG NRW sehen in dem Zusammenschluss der betreffenden Ratsmitglieder keine Fraktion i.S.d. § 56 GO NRW (müsste ebenso für § 40 KrO NRW gelten). Beide Gerichte machen deutlich darauf aufmerksam, dass es für eine Fraktionsbildung erforderlich ist, dass sich die betreffenden Ratsmitglieder (genauso für Kreistagsmitglieder) auf der Grundlage grundsätzlich politischer Übereinstimmung zu möglichst gleichge-

richtetem Wirken zusammengeschlossen haben. Insbesondere das VG Minden, woran das OVG NRW auch nicht zu erinnern hatte, stellt deutlich heraus, dass der Fraktionsstatus positiv festgestellt werden muss und hierfür die Ratsmitglieder, soweit sie sich auf das Bestehen einer Fraktion berufen, auch die materielle Beweislast tragen.

Im Weiteren differenziert das VG Minden (insoweit folgend des OVG NRW) zwischen einem Zusammenschluss von Personen, die für ein- und dieselbe Partei oder Wählergruppe bei den Wahlen angetreten sind, und solchen Konstellationen, bei denen die Ratsmitglieder nicht auf der Grundlage von Wahlvorschlägen ein- und derselben Partei oder Wählergruppe gewählt worden sind.

- Soweit Ratsmitglieder (gleichsam für Kreistagsmitglieder) für ein- und dieselbe Partei oder Wählergruppe bei der Wahl angetreten sind, ist grundsätzlich das Bestehen eines möglichst gleichgerichtetem Wirken auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung zu vermuten; in solchen Fällen bedarf es keines weiteren Nachweises zur Verwirklichung des beabsichtigten Zwecks.
- Deutlich schwieriger ist die Situation jedoch, wenn Personen sich zu einer Fraktion zusammenschließen möchten, die nicht auf der Grundlage von Wahlvorschlägen derselben Partei oder Wählergruppe gewählt worden sind. In solchen Fällen nimmt sowohl das VG Minden als auch das OVG NRW an, dass positiv zu prüfen ist, ob eine Übereinstimmung zu möglichst gleichgerichtetem Wirken auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung vorliegt. Im Rahmen der den Ratsmitgliedern, die sich darauf berufen, eine Fraktion gebildet zu haben, obliegende Beweislast reicht die reine Bekundung der Absicht gleichgerichteten Wirkens ebenso wenig wie vereinzelte gemeinsame Aktionen aus. Vielmehr bedarf es des Nachweises praktischer Erfahrungen hinsichtlich des (politischen) Zusammenwirkens der betreffenden Mitglieder. Das VG Minden sieht jedoch in der Tatsache, dass Ratsmitglieder, die auf Grundlage von Wahlvorschlägen **verschiedener** Parteien oder Wählergruppen gewählt worden sind, in zeitlich nahem Zusammenhang nach der Kommunalwahl versucht haben, eine Fraktion zu bilden, ein deutliches Indiz gegen die Annahme eines gleichgerichteten Wirkens auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung. Das OVG NRW ergänzt dies noch dadurch, dass aus seiner Sicht selbst ein Parteiübertritt alleine noch nicht ausreicht, ein gleichgerichtetes Wirken auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung anzunehmen, zumindest, wenn dieser Übertritt in zeitlich engem Zusammenhang nach der entsprechenden Kommunalwahl erfolgt ist.

Bewertung:

Die Entscheidungen des VG Minden und des OVG NRW bestätigen die insgesamt zurückhaltende Auffassung zur Zulässigkeit von Fraktionsbildungen von Rats-/Kreistagsmitgliedern, die aufgrund der Wahlvorschläge unterschiedlicher Parteien oder Wählergruppen gewählt worden sind, wenn dieser Fraktionsschluss in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang nach entsprechenden Kommunalwahlen erfolgt. Betrachtet man zusätzlich, dass das OVG NRW sogar einen dbzgl. Partei- oder Wählergruppenübertritt als nicht ausreichend ansieht, ein möglichst gleichgerichtetes Wirken auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung anzunehmen, so dürfte es insgesamt sehr schwierig sein, überhaupt noch eine Fraktionsbildung von Personen, die auf den Wahlvorschlägen unterschiedlicher Parteien oder Wählergruppen kandidiert haben, unmittelbar nach Kommunalwahlen anzunehmen. Diese restriktive Auffassung zur Bildung von Fraktionen zu Beginn der Wahlperiode hat insoweit Einfluss auf die Möglichkeiten zur Mitwirkung bei der Ausschussbesetzung bzw. bei der Besetzung von externen Gremien (wie Aufsichtsräte, Verwaltungsräte, Beiräten).

Ob und inwieweit diese restriktive Haltung auch für spätere Fraktionsneubildungen gilt, kann noch nicht endgültig abgeschätzt werden. Es ist jedoch auch hier davon auszugehen, dass in solchen Fällen genau geprüft werden muss, ob ein neuer Zusammenschluss wirklich auf Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung zu möglichst gleichgerichtetem Wirken erfolgt, oder vielmehr aus technischen Gründen (bessere finanzielle Ausstattung der Fraktionen, ggf. bessere Möglichkeiten bei Ausschuss- oder Gremienbesetzung); auch hier ist zumindest der Nachweis eines tatsächlich gewollten Zusammenwirkens und eines bestehenden übereinstimmenden politischen Willens positiv zu prüfen.

Letztlich sei auch darauf hingewiesen, dass es für die Fraktionsanerkennung kein förmliches Verfahren in den Räten oder Kreistagen gibt. Vielmehr ist die Fraktionseigenschaft inzident bei den Akten, bei denen die Gemeindeordnung/Kreisordnung bestimmte Rechte für Fraktionen vorsieht, zu prüfen. Dies erfolgt in der Regel durch den Bürgermeister/Landrat als kommunalverfassungsrechtliches Organ, nicht durch einen Anerkennungsbeschluss des Rats/Kreistags als Ganzes. Im vorliegenden Fall war denn auch der Bürgermeister als kommunalverfassungsrechtliches Organ (nicht der Rechtsträger „Gemeinde") Antragsgegner des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens.

Denkbar ist allerdings auch umgekehrt, dass Fraktionen oder Gruppen, die bei der Ausschussbesetzung ein günstigeres Ergebnis erzielen würden, wenn eine andere Personenmehrheit aus Rats-/Kreistagsmitgliedern, die auf Grund von Wahlvorschlägen unterschiedli-

cher Parteien oder Wählergruppen gewählt worden sind, nicht als Fraktion an der Ausschussbesetzung teilnehmen würde, inzident in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren das Nichtbestehen der Fraktionseigenschaft einer solchen anderen Personenmehrheit geltend machen (wobei dieser Fall nach Kenntnis des LKT noch nicht gerichtlich entschieden worden ist).

Wir bitten um Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

Dr. Markus Faber