

VG Oldenburg (3. Kammer), Beschluss vom 28.08.2017 - 3 B 5199/17**Titel:**

Sitzverteilung, Gruppenbildung

Normenketten:

VwGO § 42 Abs. 2, § 123 Abs. 1

NKomVG § 7 Abs. 1 u. 2 Nr. 2, § 45 Abs. 1 S. 3

GO § 21 Abs. 5

Amtliche Leitsätze:

1. Zur (abgelehnten) Antragsbefugnis von Ratsmitgliedern zweier Fraktionen, die sich zu einer "Gruppe" zusammengeschlossen haben, bezüglich der Frage, wie viele Sitze die "Gruppe" im Rat beanspruchen kann.

2. Anforderungen an die Bildung einer Gruppe i.S.v. § 57 Abs. 1 NKomVG.

Rechtsgebiete:

Verwaltungsverfahren und -prozess, Kommunalrecht

Schlagworte:

Antragsbefugnis, Fraktion, Gruppe, Kommunalrecht, Ratsmitglied, Vertretung, Vorwegnahme der Hauptsache, Zählgemeinschaft, Sitzverteilung, Gruppenbildung

ECLI:

ECLI:DE:VGOLDBG:2017:0828.3B5199.17.00

Gründe:

- 1** Die Antragsteller sind Parteimitglieder der A-Partei. Sie bildeten zunächst innerhalb des Antragsgegners die Fraktion B. Äußerungen auf der Facebook-Seite C, für die u.a. der Antragsteller zu 3. als Administrator verantwortlich ist, waren Inhalt einer „Aktuellen Stunde“ in der Ratssitzung am 15. Februar 2017. Unter dem 3. März 2017 gaben die Antragsteller zu 2. und 3. dem Vorsitzenden des Antragsgegners den Austritt aus der Fraktion B bekannt und mit Schreiben vom 5. März 2017 teilten sie dem Oberbürgermeister mit, sie würden mit sofortiger Wirkung die Fraktion D gründen. Am selben Tag informierte der Antragsteller zu 1. den Oberbürgermeister der Stadt E (im Folgenden: Oberbürgermeister) hierüber und stellte fest, dass die Fraktion B nur noch aus zwei Mitgliedern bestehe. Mit E-Mail vom 6. März 2017 beantragte der Vorsitzende der F-Fraktion innerhalb des Antragsgegners die „Umbesetzung von Ausschüssen und Gremien“ für die vom Oberbürgermeister angekündigte Ratssitzung Ende März/Anfang April.
- 2** Der Antragsgegner beschloss in seiner Sitzung am 29. März 2017 unter dem Tagesordnungspunkt „Umbesetzung von Ausschüssen und Gremien auf Antrag der F-Fraktion“ aus Anlass des Austritts der Antragsteller zu 2. und 3. aus der B-Fraktion und Bildung der D-Fraktion etliche Umsetzungen zu Lasten der B-Fraktion.
- 3** Mit Schreiben vom 14. Mai 2017 zeigten die Antragsteller dem Oberbürgermeister die Gründung der „Gruppe“ G an. Sie beantragten, die gleichen Ausschusssitze und Sitze in den Aufsichtsräten zu erhalten und mit den gleichen Ratsmitgliedern zu besetzen, wie sie vor der Spaltung der B-Fraktion am 3. März 2017 innerhalb des Antragsgegners bestanden hätten. Mit Schreiben vom 15. Mai 2017 zeigte der Vertreter der Antragsteller die Gruppenbildung ebenfalls dem Vorsitzenden des Antragsgegners an und bat überdies darum, dass die jeweiligen Vertreter in den Ausschüssen aus der gleichen Fraktion kommen sollten, um Rücksprachen zu erleichtern. Außerdem schlossen die Antragsteller unter dem 15. Mai 2017 eine „Rahmenvereinbarung über eine Gruppenbildung F der Fraktionen B und D im Rat der Stadt E (RV). Gemäß § 2 Abs. 1 RV besteht die „Gruppe“ aus den Mitgliedern der Fraktionen B und D.
- 4** Mit Schreiben vom 28. Mai 2017 teilte der Antragsteller zu 1. als Sprecher der „Gruppe“ G dem Oberbürgermeister und dem Vorsitzenden des Antragsgegners u.a. mit, er gehe davon aus, dass auf der Ratssitzung am 14. Juni 2017 die neue Gruppenbildung mit den Ausschusssitzen und Aufsichtsratssitzen behandelt werde. Dem Schreiben war eine Aufstellung beigelegt, in der Ausschusssitze und Aufsichtsratssitze den jeweiligen Mitgliedern der beiden Fraktionen B und D zugeordnet sind.
- 5** Die Stadt E (im Folgenden: Stadt) teilte der „Gruppe“ G mit Schreiben vom 7. Juni 2017 mit, sie hätten mit Schreiben vom 14. Mai 2017 die Bildung der „Gruppe“ angezeigt. Da das Schreiben am 16. Mai 2017 im Büro des

Oberbürgermeisters eingegangen sei, trete die Änderung gemäß § 21 Abs. 6 der Geschäftsordnung des Rates (GO-Rat) (zur Bezeichnung des Organs „Vertretung“ als „Rat“ s. § 7 Abs. 1 und 2 Nr. 2 NKomVG) mit dem Eingang der Anzeige in Kraft. Seitens der „Gruppe“ sei zeitgleich ein Antrag auf Besetzung von Ausschüssen und Gremien gestellt worden. Im Folgenden wurde die neue Sitzverteilung innerhalb des Antragsgegners dargestellt. Vier Sitze würden auf die „Gruppe“ G entfallen.

- 6 Am 14. Juni 2017 beschloss der Antragsgegner in öffentlicher Sitzung unter dem Tagesordnungspunkt „Umbesetzung von Ausschüssen und Gremien ...“ bei zwei Ja-Stimmen (D-Fraktion) mehrheitlich die Ablehnung des Antrags des Antragstellers zu 1., die ordnungsgemäße Sitzverteilung in ihm dahingehend festzustellen, dass u.a. die „Gruppe“ G vier Sitze habe. Der Antragsteller zu 4. stimmte laut Protokoll nicht mit.
- 7 Am 3. Juli 2017 haben die Antragsteller Klage erhoben (3 A 5198/17) und gleichzeitig um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht. Der Antragsgegner ist dem entgegengetreten.
- 8 Die Antragsteller begehren bei sachgerechter Auslegung gemäß den §§ 122 Abs. 1, 88 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), wonach das Gericht über das Antragsbegehren nicht hinausgehen darf, aber an die Fassung der Anträge nicht gebunden ist, unter Berücksichtigung ihres Vorbringens in ihrem Schriftsatz vom 3. August 2017, in dem sie ausführen, sie wollten die Möglichkeit erhalten, subjektive Rechte bei dieser Dringlichkeit bereits vor der Entscheidung über die Klage wirksam zu schützen - s. auch ihr im Schriftsatz vom 6. August 2017 gestellter Antrag, den sofortigen Vollzug des „rechtskräftigen Verwaltungsaktes“ der Stadt E vom 7. Juni 2017 (Gruppenbildung) zu beschließen - sinngemäß, den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, die ordnungsgemäße Sitzverteilung in ihm dahingehend festzustellen, dass die „Gruppe“ G vier Sitze hat. Dies würde zwangsläufig bedeuten, den Gruppenstatus anzuerkennen. Im vorgenannten Sinne ist der im Schriftsatz vom 31. Juli 2017 enthaltene Antrag zu Nr. 1 auszulegen, es werde die Feststellung begehrt, dass der Antragsgegner gegen geltendes Recht (NKomVG und Grundgesetz - GG -) verstoßen habe, indem er in seiner Sitzung am 14. Juni 2017 die beantragte Gruppenbildung der B und D verhindert habe. Die Antragsteller haben zwar darüber hinaus sinngemäß beantragt, festzustellen, dass die Bildung der „Gruppe“ G mit dem Schreiben der Stadt E vom 7. Juni 2017 - „auch als Verwaltungsakt“ - rechtswirksam geworden sei (Nr. 2), und den Antragsgegner zu verpflichten, die Gruppenbildung der Antragsteller sofort zuzulassen und seinen Beschluss vom 27. Juni 2017 aufzuheben, hilfsweise festzustellen, dass der Beschluss des Antragsgegners rechtlich unzulässig gewesen und bedeutungslos sei. Diese Anträge haben indes angesichts des Antrags zu Nr. 1 in der Fassung der vom Gericht vorgenommenen Auslegung, wie sich aus den nachfolgenden Ausführungen ergibt, keine eigenständige Bedeutung. Dem/Der mit Schriftsatz vom 6. August 2017 beantragte(n) „sofortigen Vollzug/Umsetzung des rechtskräftigen Verwaltungsaktes“ der Stadt vom 7. Juni 2017 (Gruppenbildung) lässt sich unter Berücksichtigung der übrigen Anträge nicht in ausreichendem Maße ein weitergehendes Begehren entnehmen.
- 9 Das so verstandene Begehren der Antragsteller hat aber keinen Erfolg. Im Übrigen ergäbe sich aus den folgenden Gründen auch dann keine andere - für die Antragsteller günstigere - Entscheidung, wenn man aufgrund des zuletzt dargestellten Antrags und der in der Klage- und Antragsschrift vom 3. Juli 2017 enthaltenen Begründung des Antrags auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes annähme, die Antragsteller würden (auch) sinngemäß begehren, den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, die Sitzverteilung gemäß dem Schreiben der Stadt vom 7. Juni 2017 festzustellen.
- 10 Der Antrag der Antragsteller ist bereits unzulässig, weil ihnen die Antragsbefugnis analog § 42 Abs. 2 VwGO fehlt. Diese setzt in sogenannten Kommunalverfassungsstreitverfahren - um ein solches handelt es sich hier - voraus, dass es sich bei der geltend gemachten Rechtsposition um ein durch das Innenrecht eingeräumtes, dem um vorläufigen Rechtsschutz nachsuchenden Organ oder Organteil zur eigenständigen Wahrnehmung zugewiesenes wehrfähiges subjektives Organrecht handelt. Geht es - wie hier - um die Rechtmäßigkeit von Ratsbeschlüssen, setzt die Antragsbefugnis dementsprechend voraus, dass die Ratsbeschlüsse ein subjektives Organrecht des um vorläufigen Rechtsschutz nachsuchenden Organs oder Organteils nachteilig betreffen, also dessen Verletzung möglich ist. Denn das gerichtliche Verfahren dient nicht der Feststellung der objektiven Rechtswidrigkeit von Ratsbeschlüssen, sondern dem Schutz der dem um vorläufigen Rechtsschutz nachsuchenden Organ oder Organteil durch das Innenrecht zugewiesenen Rechtsposition. Ob eine solche geschützte Rechtsposition im Hinblick auf die Beschlussfassung des Rates besteht, ist durch Auslegung der jeweils einschlägigen Norm zu ermitteln (vgl. Nds. OVG, Urteil vom 27. Juni 2012 - 10 LC 37/10 -, juris, Rn. 30, mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf NdsVBl. 2012, 274, und Beschluss vom 17. September 2014 - 10 LA 42/14 -, juris, Rn. 24, mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf NVwZ-RR 2014, 977). Den Antragstellern selbst stehen als Ratsmitglieder keine geschützten Rechtspositionen zu, die hier verletzt sein könnten. Gemäß § 57 Abs. 1 NKomVG können sich zwar zwei oder mehr Abgeordnete - sie tragen u.a. in Gemeinden die Bezeichnung „Ratsfrau“ oder „Ratsherr“ (s. § 45 Abs. 1 Satz 3 NKomVG) - zu einer Fraktion oder Gruppe zusammenschließen. Die Befugnis der gewählten Ratsmitglieder zur Bildung von Fraktionen und Gruppen ist ein wesentliches Element des Ratsmandates und des Repräsentationsprinzips und führt nicht zu einer Nivellierung des Wahlergebnisses und damit auch nicht zu einer Verfälschung des Wählerwillens (Nds. OVG, Beschluss vom 4. Februar 2005 - 10 ME 104/04 -, juris, Rn. 7, mit Veröffentlichungshinweis auf NdsVBl. 2005, 236 ff.). Die Verletzung dieses verfahrensrechtlichen Mitwirkungsrechts (vgl. Wefelmeier in KVR-NKomVG, Stand: Sept. 2016, § 54 Rn. 14) machen die Antragsteller indes nicht geltend. Denn nach ihrem eigenen Vorbringen sollen nicht sie, sondern die Fraktionen B und D

Mitglieder der „Gruppe“ G sein (s. u.a. ihr Schriftsatz vom 31. Juli 2017: „... die beantragte Gruppenbildung der B und D verhindert hat.“). Eine andere Bewertung ergibt sich nicht allein deshalb, weil in der Anzeige vom 14. Mai 2017, in der im Briefkopf der Name des Antragstellers zu 1. enthalten ist, alle Antragsteller im Text genannt werden und die Anzeige zudem unterschrieben haben. Es heißt dort, sie würden die Gründung einer neuen Gruppe G anzeigen. „Sie setzt sich zusammen aus der Fraktion B mit den Ratsherren ... und der Fraktion D mit der Ratsherrin ... und dem Ratsherrn...“. Angesichts des klaren Wortlauts lässt sich der Inhalt dieser Anzeige nicht dahingehend auslegen, dass Mitglieder des neuen Zusammenschlusses die Antragsteller selbst sein sollten. Hieran müssen sie sich festhalten lassen, auch wenn es in der von den Antragstellern vorgelegten Rahmenvereinbarung über eine Gruppenbildung in § 2 Abs. 1 RV heißt, die „Gruppe“ bestehe aus den Mitgliedern der Fraktionen B und D, also aus den Antragstellern selbst.

- 11** Das Gericht hat davon abgesehen, die Antragsteller noch auf die fehlende Antragsbefugnis hinzuweisen, weil unabhängig hiervon ein von einem antragsbefugten Organteil gestellter entsprechender Antrag auch unbegründet wäre.
- 12** Eine einstweilige Anordnung kann nur ergehen, wenn sowohl ein Anordnungsgrund, d.h. die Dringlichkeit der begehrten Regelung, als auch ein Anordnungsanspruch, d.h. der Anspruch auf die begehrte Leistung, glaubhaft gemacht werden (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. §§ 920 Abs. 2, 294 Zivilprozessordnung - ZPO -).
- 13** Offen bleiben kann, ob mit einem zulässigen Antrag in der oben dargestellten Fassung keine vorläufige Maßnahme, sondern eine endgültige Vorwegnahme der in einem (künftigen) Hauptsacheverfahren zu erstrebenden Entscheidung begehrt würde. Den die Hauptsache vorweg nehmenden Anträgen ist im Verfahren nach § 123 Abs. 1 VwGO nur ausnahmsweise dann stattzugeben, wenn das Abwarten in der Hauptsache für den Antragsteller schwere und unzumutbare, nachträglich nicht mehr zu beseitigende Nachteile zur Folge hätte. Dabei ist dem jeweils betroffenen Grundrecht oder subjektiven Recht und den Erfordernissen eines effektiven Rechtsschutzes Rechnung zu tragen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. November 2013 - 6 VR 3.13 -, juris, Rn. 5, mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf NVwZ-RR 2014, 558). Entsprechendes gilt auch in sogenannten Kommunalverfassungsstreitverfahren, in denen die Beteiligten um die Durchsetzung von „wehrfähigen, eigenständigen“ Innenrechten streiten (Nds. OVG, Beschluss vom 3. Dezember 2015 - 10 ME 46/15 -, V.n.b.). In diesem Fall wäre es möglich, dass über eine von einem antragsbefugten Organteil künftig noch zu erhebende Klage vor den nächsten Kommunalwahlen in Niedersachsen im Jahre 2021 rechtskräftig entschieden werden würde.
- 14** Denn unabhängig hiervon würde es an der Glaubhaftmachung eines Anordnungsanspruchs fehlen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass einem Begehren, eine Entscheidung zu erwirken, die eine Hauptsacheentscheidung vorwegnahme, nur stattgegeben werden kann, wenn eine Hauptsacheentscheidung schon aufgrund der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes anzustellenden, bloß summarischen Prüfung des Sachverhalts erkennbar Erfolg haben würde. Würde ein antragsbefugter Organteil mit einer einstweiligen Anordnung bereits das in einem Hauptsacheverfahren zu verfolgende Ziel erreichen, wäre an die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. November 2013 - 6 VR 3.13 -, juris, Rn. 7).
- 15** Dahingestellt bleiben kann in diesem Verfahren, ob nicht schon die beim Oberbürgermeister am 16. Mai 2017 eingegangene Anzeige vom 14. Mai 2017 über die Bildung der „Gruppe“ unter Berücksichtigung der von den Antragstellern am 20. Juli 2017 vorgelegten Rahmenvereinbarung vom 15. Mai 2017 dem Begehren eines antragsbefugten Organteils entgegenstehen würde. Zwar sind die Voraussetzungen der aufgrund der Vorschrift des § 57 Abs. 5 NKomVG, wonach die Geschäftsordnung Einzelheiten über die Bildung der Fraktionen und Gruppen sowie über deren Rechte und Pflichten regelt, erlassene Regelung des § 21 Abs. 5 Satz 2 i.V.m. Satz 1 GO-Rat scheinbar erfüllt, wie sich schon teilweise aus vorstehenden Ausführungen ergibt. Rechtlich unerheblich dürfte sein, dass der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende (s. § 21 Abs. 5 Satz 1 GO-Rat) in der Anzeige als Gruppensprecher und stellvertretender Gruppensprecher bezeichnet werden. Der Inhalt der Anzeige steht aber im Widerspruch zu § 2 Abs. 1 RV, nach dem die „Gruppe“ aus den Mitgliedern der Fraktionen B und D, also aus den Antragstellern selbst besteht. Es ist auch nicht in ausreichendem Maße ersichtlich, dass es sich hierbei um eine irrtümlich erstellte Regelung handelt. Denn andernfalls wäre nicht zu erwarten, dass nach § 4 Abs. 4 Satz 1 RV der Gruppensprecher zu einer Sitzung erst dann unverzüglich einladen muss, wenn dies von zwei Mitgliedern der Gruppe - also von allen Mitgliedern - verlangt wird.
- 16** Denn selbst wenn der Inhalt des § 2 Abs. 1 RV rechtlich unerheblich sein sollte, ergäbe sich für einen antragsbefugten Organteil keine günstigere Entscheidung.
- 17** Gemäß § 57 Abs. 1 NKomVG können sich - wie bereits ausgeführt - zwei oder mehr Abgeordnete zu einer Fraktion oder Gruppe zusammenschließen. Außerdem normiert § 21 Abs. 2 Satz 2 GO-Rat, dass zu den Gruppen auch Zusammenschlüsse von Fraktionen mit fraktionslosen Ratsmitgliedern sowie mit anderen Fraktionen oder Gruppen sowie von Gruppen rechnen. Offenbleiben kann, ob zwei Fraktionen zulässigerweise eine Gruppe bilden können, obwohl sie als Fraktionen weiterhin fortbestehen (sollen) (in diesem Sinne Nds. OVG, Urteil vom 10. Oktober 2000 - 10 L 1442/00 -, juris, Rn. 25, mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf Nds. VBl. 2001, 94 f.; Thiele, NKomVG, Komm., 2. Aufl. 2017, § 57 Rn. 11; a.A. Wefelmeier, a.a.O., § 57 Rn. 19) und in welchem Umfang die Fraktionen die ihnen zustehenden Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte ausüben können (verneinend Wefelmeier, a.a.O., § 57 Rn. 19, Stellungnahme des Nds. Ministeriums für Inneres und Sport vom 6. Juni 2017; wohl nur

teilweise verneinend Thiele, NKomVG, Komm., 2. Aufl. 2017, § 57 Rn. 11; offen gelassen vom Nds. OVG, Urteil vom 10. Oktober 2000, a.a.O., Rn. 26). Denn nach § 21 Abs. 4 GO-Rat nimmt die Gruppe anstelle der an ihr beteiligten Fraktionen oder Gruppen deren kommunalverfassungsrechtliche Rechte wahr (Abs. 4).

- 18** Weitere ausdrückliche Voraussetzungen stellt das NKomVG zwar nicht auf.
- 19** Formale Zusammenschlüsse zu einer bloßen „Zählergemeinschaft“ allein zu dem Zweck, finanzielle Vorteile in Form von Fraktionszuwendungen oder eine stärkere Rechtsposition für die Verfolgung der uneinheitlichen politischen Ziele der einzelnen Mitglieder zu erlangen oder im Hinblick auf die Vorschriften der §§ 71, 75 NKomVG die Sitzverteilung in den Ausschüssen der Vertretung und im Hauptausschuss zu beeinflussen, sind allerdings nicht zulässig (vgl. Wefelmeier, a.a.O., § 57 Rn. 16, der in derartigen Fällen das Homogenitätserfordernis nicht als erfüllt ansieht; a. A. Thiele, a.a.O., Rn. 1). Vielmehr setzt die Anerkennung eines Zusammenschlusses als Fraktion oder Gruppe voraus, dass ihre Mitglieder durch eine übereinstimmende politische Grundvorstellung miteinander verbunden sind und auf dieser Grundlage dauerhaft inhaltlich zusammenarbeiten wollen (vgl. zu diesen Merkmalen: Wefelmeier, a.a.O., § 57 Rn. 15, m.w.N.; Nds. OVG, Beschluss vom 4. Februar 2005, a.a.O., Rn. 9). Das Gericht teilt nicht die Auffassung, dass den Gruppen gegenüber den Fraktionen ein geringeres Maß an gemeinsamen politischen Grundüberzeugungen wesenseigen sein darf (vgl. dazu Wefelmeier, a.a.O., § 57 Rn. 15), also z.B. das Motiv, Vorteile bei der Besetzung von Ausschüssen zu erlangen, im Vordergrund stehen darf und eine wirksame Gruppenbildung nicht hindert, solange sich die hierfür erforderliche gemeinsame Vertrauensbasis nicht in dieser Übereinstimmung erschöpft (so VG Oldenburg, Beschluss vom 31. August 2004 - 2 B 2197/04 -, juris, Rn. 22). Eine besondere Intensität des Zusammenwirkens innerhalb einer Fraktion oder Gruppe, etwa ein ständiges gemeinsames sachliches Vorgehen bei allen in der Vertretung behandelten Angelegenheiten, kann dagegen nicht gefordert werden (vgl. Wefelmeier, a.a.O., § 57 Rn. 15).
- 20** Bei einem Streit über die Gruppeneigenschaft entscheidet die Vertretung (Rat), da diese aufgrund der den Kommunen verfassungsrechtlich eingeräumten Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 57 Abs. 1 Nds. Verfassung - NV -) umfassend für das Organisationsrecht zuständig ist und es sich bei den Gruppen ebenso wie bei den Fraktionen um Teile des Organs „Vertretung“ handelt (zur Fraktion vgl. Wefelmeier, a.a.O., § 57 Rn. 15). Im Übrigen ergibt sich nach Auffassung des Gerichts diese Kompetenz in Fällen wie hier, in denen nach der ersten Ratssitzung ein neuer Zusammenschluss gebildet wird, auch zumindest aufgrund einer entsprechenden Anwendung des § 71 Abs. 9 Satz 2 NKomVG, wonach ein Ausschuss neu besetzt werden muss, wenn seine Zusammensetzung nicht mehr dem Verhältnis der Stärke der Fraktionen und Gruppen der Vertretung entspricht und - wie hier - ein Antrag auf Neubesetzung gestellt wird, wobei gemäß § 71 Abs. 9 Satz 3 Halbs. 2 NKomVG Abs. 5 entsprechend gilt. Nach dieser Norm stellt die Vertretung die sich nach den Abs. 2, 3 und 4 ergebende Sitzverteilung - also in den Ausschüssen - und die Ausschussbesetzung durch Beschluss fest. Dieser Beschluss ist untrennbar mit der vorrangig zu beantwortenden Frage verbunden, ob ein neu gebildeter Zusammenschluss unter Berücksichtigung der oben dargestellten Erwägungen eine Fraktion oder Gruppe ist. Dabei ist es nach Auffassung des Gerichts rechtlich nicht zu beanstanden, dass über die Frage, ob ein neu gebildeter Zusammenschluss den Status einer Gruppe besitzt, in der Art und Weise durch Beschluss entschieden wird, wie es in der Sitzung des Antragsgegners am ... Juni 2017 geschah. Das Bestehen einer Gruppe oder Fraktion muss, um die mit dem Gruppen- oder Fraktionsstatus verbundenen Rechte in Anspruch nehmen zu können, positiv feststehen. Hierfür tragen diejenigen, die sich auf das Bestehen einer Fraktion oder Gruppe berufen, die materielle Beweislast (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19. Juni 2013 - 15 B 279/13 -, juris, Rn. 7, mit Veröffentlichungshinweis auf NWVBl. 2013, 447; Wefelmeier, a.a.O., § 57 Rn. 15). Die dargestellte maßgebliche Frage lässt sich nur im Rahmen einer Gesamtwürdigung unter Berücksichtigung des bisherigen Sachverhalts beantworten, der sich aus den Verwaltungsvorgängen und dem Vortrag der Beteiligten ergibt (vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 4. Februar 2005, a.a.O., Rn. 9).
- 21** Ausgehend von diesen Maßstäben wäre zum gegenwärtigen Zeitpunkt, wenn man im Falle des Erlasses einer einstweiligen Anordnung eine Vorwegnahme der Hauptsache nicht annähme, nicht mit der dann erforderlichen überwiegenden Wahrscheinlichkeit ersichtlich, dass der Antragsgegner in einem Hauptsacheverfahren zu verpflichten wäre, festzustellen, dass die „Gruppe“ D innerhalb des Antragsgegners vier Sitze habe. Überwiegende Anhaltspunkte sprechen vielmehr für einen bloßen Zusammenschluss mit dem Ziel, einen Vorteil bei der Besetzung der Ausschüsse zu erlangen. Es kann nicht hinreichend sicher erkannt werden, dass die Mitglieder der „Gruppe“ keine bloße „Zählergemeinschaft“ sind, sondern durch eine übereinstimmende politische Grundvorstellung miteinander verbunden sind und auf dieser Grundlage dauerhaft inhaltlich zusammenarbeiten wollen. Zwar wird bei einem Zusammenschluss, der aus Personen besteht, die für ein und dieselbe Partei bei der Wahl angetreten sind, die notwendige Homogenität grundsätzlich vermutet (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19. Juni 2013, a.a.O., Rn. 12; Wefelmeier, a.a.O., § 57 Rn. 15). Auf diesen Grundsatz könnte sich die gebildete „Gruppe“ aber nicht erfolgreich stützen, auch wenn alle Antragsteller Parteimitglieder der A sind und sie zunächst innerhalb des Antragsgegners die B-Fraktion bildeten. Denn wegen des mit Schreiben vom 3. März 2017 bekannt gegebenen Austritts der Antragsteller zu 2. und 3. aus der B-Fraktion und der Gründung der Fraktion D hat dieser Grundsatz seine wesentliche Bedeutung verloren. Schon das Geschehen im Februar 2017 macht deutlich, dass bereits Ende Februar 2017 nicht mehr davon auszugehen war, dass die bestehende B-Fraktion inhaltlich noch zusammenarbeiten wollte. Äußerungen auf der Facebook-Seite C, für die u.a. der Antragsteller zu 3. als Administrator verantwortlich ist, führten dazu, dass der Antragsteller zu 1. im Rahmen der Sitzung des Ältestenausschusses am 15. Februar 2017 erklärte, auf die genannte Facebook-Seite habe er keinen

Einfluss. Dennoch werde er versuchen, diese missbräuchliche Nutzung zu unterbinden, da für Außenstehende der Eindruck erweckt werde, die B-Fraktion stehe hinter diesem Profil. Die vom Antragsteller zu 3. getätigten Aussagen fänden nicht seine Unterstützung, er habe keine Kenntnis von den geschilderten Vorgängen auf Facebook gehabt und auch keine Einträge vorgenommen. Durch die derzeitige Situation innerhalb der Fraktion gestalte sich die politische Arbeit schwierig, was Konsequenzen nach sich ziehen werde. Er habe aber als Fraktionsvorsitzender keinen Einfluss auf die Zusammensetzung seiner Fraktion und werde alle Möglichkeiten nutzen, den Antragsteller zu 3. zur Verantwortung zu ziehen. Im Rahmen der anschließend durchgeführten „Aktuellen Stunde“ in der Ratssitzung am 15. Februar 2017 erklärte er u.a., er wolle sich ausdrücklich von den durch den Antragsteller zu 3. getätigten Aussagen, die die Menschenrechte tangierten, distanzieren.

- 22** Des Weiteren lässt sich einem im Verwaltungsvorgang abgehefteten Bericht in der H-Zeitung (im Folgenden: H) vom 21. Februar 2017 entnehmen, der Antragsteller zu 1. könne sich eine weitere Zusammenarbeit mit dem Antragsteller zu 3. nicht mehr vorstellen. Dagegen habe dieser das Verhalten des Antragstellers zu 1. als „beschämend“ bezeichnet. Offenbar in einem Bericht der H vom 22. Februar 2017 heißt es sinngemäß, die Fraktionsspitze der B innerhalb des Antragsgegners habe sich klar vom Antragsteller zu 3. distanziert. Nach dem Austritt der Antragsteller zu 2. und 3. aus der B-Fraktion und der Gründung der D-Fraktion berichtete die H am 7. März 2017, dass die Antragsteller zu 2. und 3. „eine Fülle von herrischen Entscheidungen des Fraktionsvorsitzenden“ - also des Antragstellers zu 1. - für die Spaltung der vierköpfigen B-Fraktion verantwortlich machten. Beide hätten sich bereits seit der Gründung der Fraktion unter dem Vorsitz des Antragstellers zu 1. gequält. Es habe viele Meinungsverschiedenheiten gegeben. Die Rolle der Opposition im Rat hätten sie in der Fraktion nicht erkennen können. Sie würden den Antragstellern zu 1. und 4. vorwerfen, am „Kurs in Richtung I/J/K“ festzuhalten. Der Antragsteller zu 1. stecke schon seit der ersten Ratssitzung in der I fest. Der Austritt sei unumgänglich gewesen, da es mit dem Antragsteller zu 1. nicht möglich gewesen sei, die Politik der „B“ umzusetzen. Aus einem weiteren Artikel der H vom 11. März 2017 geht hervor, dass der Antragsteller zu 1. nach der Spaltung der Fraktion mitgeteilt habe, sie würden „jetzt in Ruhe arbeiten können“. Der Antragsteller zu 3. habe erheblich die Arbeit der Fraktion „durch nicht zielführende Beiträge und Handlungen belastet“. Dessen Alleingänge hätten die Arbeit erschwert und das Ansehen in der Öffentlichkeit beschädigt.
- 23** Im Rahmen einer „Aktuellen Stunde“ während der öffentlichen Sitzung des Antragsgegners am 29. März 2017 entschuldigte sich der Antragsteller zu 3. zwar für die auf den Facebook-Seiten getätigten Äußerungen und bedauerte die Spaltung der B-Fraktion sowie die daraus resultierenden Umbesetzungen. Der Antragsteller zu 1. hingegen wies eine Mitschuld seitens der verbliebenen Fraktionsmitglieder an der Abspaltung zurück und bezeichnete die erfolgte Trennung als unumgänglich. Ferner wies der Antragsteller zu 4. noch in der Sitzung des Antragsgegners am 14. Juni 2017 darauf hin, dass er und der Antragsteller zu 1. die Äußerungen des Antragstellers zu 3. nicht hätten mittragen können und es daher zu einer Trennung gekommen sei. Grundsätzlich lägen unterschiedliche Zielvorstellungen innerhalb der beiden Fraktionen vor. Ein anderes Ratsmitglied merkte laut Protokoll in derselben Sitzung an, der Antragsteller zu 1. habe nach der Aufspaltung der B-Fraktion ihm gegenüber geäußert, dass eine Zusammenarbeit innerhalb der „Fraktion der B“ nicht mehr möglich sei. Zudem vermisse er eine Aussage des Antragstellers zu 4., wie der Bruch der „B“ geheilt worden sei. Außerdem heißt es im Protokoll, dass der Oberbürgermeister die Aussage des Antragstellers zu 1. gegenüber dem anderen Ratsmitglied bestätigen könne.
- 24** Es ist wenig wahrscheinlich, dass sich die beiden Fraktionen nach etwas mehr als fünfeneinhalb Monaten nach der Spaltung wieder auf eine derart gemeinsame politische Linie verständigt haben könnten, dass davon ausgegangen werden könnte, dass diese durch eine übereinstimmende politische Grundvorstellung miteinander verbunden sind und auf dieser Grundlage dauerhaft inhaltlich zusammenarbeiten wollen.
- 25** Zwar erklärte der Antragsteller zu 4. in der genannten Sitzung am 14. Juni 2017 auch, es bestünde in Teilbereichen eine Übereinstimmung zwischen beiden Fraktionen und grundsätzlich bestehe eine Einigung hinsichtlich der Zielsetzung mit der D-Fraktion. Man schlage jedoch innerhalb der beiden Fraktionen andere Wege ein. Des Weiteren erklärte der Antragsteller zu 3. in der genannten Sitzung, dass mit der Gruppenbildung die Stärke im Rat wiederhergestellt werden solle und sehr wohl eine politische Linie innerhalb der beiden Fraktionen bestehe. Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen würden diese Aussagen aber ebenso wie das Vorbringen der Antragsteller in ihrem Schriftsatz vom 12. August 2017 zu keinem anderen Ergebnis führen.
- 26** Eine andere Bewertung ergibt sich auch nicht unter Berücksichtigung der von den Antragstellern am 20. Juli 2017 vorgelegten Rahmenvereinbarung. Sie hat nach Auffassung des Gerichts in diesem Zusammenhang schon deshalb keine entscheidungserhebliche Bedeutung, weil sie - wie oben dargelegt - Regelungen für Mitglieder enthält, die nach der Anzeige vom 14. Mai 2017 nicht Mitglieder der „Gruppe“ H sind. Abgesehen hiervon sind in ihr nicht gemeinsam zu verwirklichende Vorstellungen zu wichtigen Sachthemen niedergelegt, was gegen die Bildung einer bloßen Zählgemeinschaft spräche (vgl. Wefelmeier, a.a.O., § 57 Rn. 15; Nds. OVG, Beschluss vom 4. Februar 2005, a.a.O., Rn. 10). In § 1 Absatz 2 RV heißt es lediglich, „Ziel der Gruppenbildung ist die Steigerung der Effektivität und Verbesserung der Entscheidungsfindung bei der kommunalen Arbeit im Rat in den Ausschüssen.“ Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen ist es auch rechtlich nicht erheblich, dass gemäß § 4 Abs. 6 RV alle Ergebnisse und Beschlüsse der „Gruppe“ einstimmig vorliegen müssen, was grundsätzlich für eine Gruppen- oder Fraktionsbildung spräche (vgl. Wefelmeier, a.a.O., § 57 Rn. 15). Soweit die Antragsteller erklären, die Aussagen des Antragsgegners, die Rahmenvereinbarung lasse keinerlei Rückschlüsse

darauf zu, ob dem Homogenitätsgebot Folge geleistet werde oder nicht, da sie keine gemeinsamen Inhalte der zukünftigen politischen Ausrichtung enthalte, seien unerheblich, weil sie gesetzlich nicht notwendig seien und nicht verlangt würden, verkennen sie die oben beschriebene Indizwirkung.

- 27** Offen bleiben kann, ob dann, wenn man der „Gruppe“ H vier Sitze innerhalb des Antragsgegners einräumen würde, wegen der Bildung dieser „Gruppe“ gleichzeitig gegen den aus dem Prinzip der repräsentativen Demokratie folgenden Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung von Ratsplenum und Ratsausschüssen verstoßen würde. Ein derartiger Verstoß tritt jedenfalls grundsätzlich ein, wenn ein Zusammenschluss von Fraktionen oder Gruppen allein der Gewinnung von zusätzlichen Ausschusssitzen und nicht der dauerhaften Verfolgung gemeinsamer politischer Ziele dient, er also eine bloße „Zählgemeinschaft“ darstellt (vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 4. Februar 2005, a.a.O., Rn. 8; a. A. Thiele, a.a.O.; zu diesem Grundsatz vgl. auch BVerwG, Urteile vom 9. Dezember 2009 - 8 C 17.08 -, juris, Rn. 18 ff., mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf NVwZ 2010, 834 ff., und vom 10. Dezember 2003 - 8 C 18.03 -, juris, Rn. 13 ff., mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf BVerwGE 119, 305 ff.).
- 28** Dem Begehren wäre auch nicht deshalb zu entsprechen, weil eine wirksame Anerkennung der vermeintlichen „Gruppe“ schon vorläge. Das Schreiben der Stadt vom 7. Juni 2017 stellt entgegen der Auffassung der Antragsteller keinen Verwaltungsakt i.S.v. § 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (NVwVfG) i.V.m. § 35 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) dar, durch den die Bildung der „Gruppe“ förmlich hätte festgestellt werden können. Insbesondere spricht für die Auffassung des Gerichts, dass dem Schreiben keine Rechtsbehelfsbelehrung beigefügt worden ist. Im Übrigen fällt die Zulassung einer Fraktion oder Gruppe nicht in den Aufgabenbereich der Stadt als Körperschaft.
- 29** Es bestehen nach alledem keine durchgreifenden Bedenken, dass der Antragsgegner am 14. Juni 2017 den beantragten Feststellungsbeschluss abgelehnt hat. (...)
- 30** Die Kostenentscheidung folgt aus den §§ 154 Abs. 1, 159 Satz 2 VwGO. Den Antragstellern werden die Kosten nach der zuletzt genannten Vorschrift als Gesamtschuldner auferlegt, weil das streitige Rechtsverhältnis ihnen gegenüber nur einheitlich entschieden werden kann.
- 31** 2. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 Gerichtskostengesetz (GKG) unter entsprechender Berücksichtigung der Empfehlung Nr. 22.7 des Streitwertkataloges 2013 (NVwZ-Beil. 2013, 57 ff.), wonach der Streitwert bei einem Kommunalverfassungsverstreit 10.000,00 € beträgt. Dieser Betrag ist im Hinblick auf den auf vorläufigen Rechtsschutz gerichteten Charakter des Verfahrens auf die Hälfte und damit auf 5.000,00 € zu reduzieren (s. Nr. 1.5. des Streitwertkataloges 2013). Trotz der subjektiven Antragshäufung hat das Gericht den Streitwert nicht vervierfacht. Begehren mehrere Antragsteller gemeinschaftlich vorläufigen Rechtsschutz, sind die Werte der einzelnen Anträge zwar grundsätzlich zu addieren. Dies gilt nach Auffassung des Gerichts allerdings nicht in den Fällen - wie hier -, in denen sie die Kosten aus den oben genannten Gründen als Gesamtschuldner zu tragen haben (vgl. Schindler in BeckOK, Kostenrecht, Dörndorfer/Neie/Petzold/Wendtland, Stand: 15.5.2017; GKG, § 39 Rn. 22, zu einer Klägermehrheit, die identische Ansprüche verfolgt, die auf demselben Rechtsgrund beruhen, auf dasselbe Ziel gerichtet sind und die aus materiell-rechtlichen Gründen nur einheitlich entschieden werden können).

Entscheidung zitiert in:

Büchern | BeckOK Kommunalrecht Niedersachsen | pdk-bu-c1 | Rechtsprechung | Verwaltungsvorschriften | Aufsätzen
| Meldungen