

Az.: 4 A 116/09
7 K 1388/06



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des
bestehend aus den Stadträten

c/o Landeshauptstadt Dresden
Dr.-Külz-Ring 19, 01067 Dresden

- Kläger -
- Antragsgegner -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

den Stadtrat der Landeshauptstadt Dresden
vertreten durch die Oberbürgermeisterin
Dr.-Külz-Ring 19, 01067 Dresden

- Beklagter -
- Antragsteller -

wegen

Fraktionsstatus

hier: Antrag auf Zulassung der Berufung

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Meng und den Richter am Obergerverwaltungsgericht Heinlein

am 6. Mai 2009

beschlossen:

Der Antrag der Beklagten, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 20. Januar 2009 - 7 K 1388/06 - zuzulassen, wird abgelehnt.

Der Beklagte trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 10.000 € festgesetzt.

Gründe

Der Antrag der Beklagten auf Zulassung der Berufung bleibt ohne Erfolg. Die innerhalb der Antragsbegründungsfrist vorgebrachten, den Prüfungsumfang des Senats begrenzenden (§ 124a Abs. 4 Satz 4 und Abs. 5 Satz 2 VwGO) Darlegungen der Beklagten lassen das Vorliegen der geltend gemachten Zulassungsgründe nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 VwGO nicht erkennen.

1. Das Verwaltungsgericht hat mit dem angefochtenen Urteil festgestellt, dass es sich bei dem Kläger um eine Fraktion im Sinne von § 35a SächsGemO handele. Maßgeblich für die Frage, ob die Mitglieder eines Zusammenschlusses im Gemeinderat die für die Annahme einer Fraktion erforderliche übereinstimmende politischer Überzeugung in wesentlicher Hinsicht aufwiesen, sei der Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung. Es sei davon auszugehen, dass die Mitglieder des Klägers jedenfalls zu diesem Zeitpunkt ausreichend politisch übereinstimmten. Sie hätten sich mit einem 18 Punkte-Programm ungeachtet ihrer ursprünglichen Zugehörigkeit zum linken oder rechten Spektrum auf eine gemeinsame kommunalpolitische Linie verständigt, auf deren Basis sie nach ihrem - von der Beklagten nicht substantiiert bestrittenen - Vorbringen tätig seien. Durchgreifende Anhaltspunkte dafür, dass eine Fraktionsarbeit nicht stattfinde, bestünden nicht. Die überwiegende Anzahl der Ratsprotokolle

wiesen vielmehr auf ein abgestimmtes Verhalten des Klägers hin. Die Motivation der Mitglieder des Klägers für die Zusammenarbeit seien ebenso wie Differenzen zu Fragen der Ausländer- und Asylpolitik, die im kommunalen Bereich von untergeordneter Bedeutung seien, nicht für die Frage maßgeblich, ob eine Fraktion vorliege. Soweit ein Mitglied die Auffassung der anderen im Einzelfall nicht teile, könne dies nicht zur Verneinung einer Fraktion führen. Für die Annahme einer Fraktion spreche schließlich, dass Stadtrat bei der nächsten Kommunalwahl auf der Liste des Nationalen Bündnisses kandidieren solle.

2. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils i. S. v. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO sind nach der Rechtsprechung des Senats dann veranlasst, wenn der Rechtsmittelführer einen tragenden Rechtssatz oder eine Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Argumenten so in Frage stellt, dass der Ausgang des Verfahrens zumindest als ungewiss anzusehen ist. Diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor.

2.1 Ohne Erfolg macht der Beklagte zur Begründung ernstlicher Zweifel an dem angefochtenen geltend, das Verwaltungsgericht habe seine Aufklärungspflicht verletzt, weil es unterlassen habe, Beweis über die Frage zur gemeinsamen politischen Grundeinstellung der Mitglieder des Klägers zu erheben.

Bei Verletzung der Pflicht zur erschöpfenden Sachverhaltsaufklärung kann neben dem Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO auch der Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO gegeben sein (sh. Kopp/Schenke, VwGO, 15. Aufl., § 124 Rn. 7b, m. w. N.). Eine Verletzung der gerichtlichen Aufklärungspflicht im Sinne des § 86 Abs. 1 VwGO kann jedoch grundsätzlich dann nicht mit Aussicht auf Erfolg geltend gemacht werden, wenn der Rechtsmittelführer in der mündlichen Verhandlung durch eine rechtskundige Person vertreten wurde, welche dort von der Stellung eines förmlichen Beweisantrags abgesehen hat. Anderes gilt nur dann, wenn sich dem Gericht eine entsprechende Beweisaufnahme hätte aufdrängen müssen (sh. BayVGh, Beschl. v. 16.2.2005 - 14 ZB 03.1133 - zit. aus juris). Hiervon ausgehend kann die vorliegende Aufklärungsrüge schon deshalb nicht zur Zulassung der Berufung führen, weil der in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht durch einen Rechtsrat vertretene Beklagte keinen förmlichen Beweisantrag gestellt hat; dass eine Beweiserhebung sich hätte aufdrängen müssen, hat der Beklagte nicht nach § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO dargelegt.

2.2 Soweit der Beklagte meint, der Kläger könne die Anerkennung als Fraktion im Sinne des § 35a SächsGemO nicht beanspruchen, weil die Fraktionsvereinbarung vom 21.3.2009 in erster Linie aus finanziellen Gründen abgeschlossen worden und demzufolge rechtsmissbräuchlich sei, kann ihm der Senat nicht folgen.

Anhaltspunkte dafür, dass die Fraktionsvereinbarung wegen den behaupteten finanziellen Interessen der Mitglieder des Klägers rechtsmissbräuchlich ist, sind nicht ersichtlich. Für den Abschluss einer Fraktionsvereinbarung ist in der Regel ein Bündel von Motiven maßgeblich. Wenn hierbei auch die Absicht vorlag, die politische Arbeit durch Zuwendungen an die Fraktion effektiver zu gestalten, ist dies rechtlich nicht zu beanstanden. Erst wenn feststeht, dass eine Fraktionsarbeit auf Basis gemeinsamer kommunalpolitischer Überzeugungen von den Mitgliedern eines Zusammenschlusses nicht gewollt wird, kann Rechtsmissbrauch angenommen werden. Dies ergibt sich aus dem Vorbringen des Beklagten jedoch nicht (sh. unten).

2.3 Ohne Erfolg bringt der Beklagte vor, die Fraktionsvereinbarung vom 21.3.2006 und die Unterzeichnung des 18-Punkte-Programms vom 18.5.2006 könnten nicht für die Annahme der erforderlichen politischen Übereinstimmung der Mitglieder des Klägers fruchtbar gemacht werden, weil diese überein gekommen seien, sich gegenseitig im Hinblick auf ihre politische, fachliche und menschliche Position zu respektieren. Die Mitglieder des Klägers haben sich mit dem Abschluss der Fraktionsvereinbarung und der Vereinbarung eines 18-Punkte-Programms darauf verständigt, ihre gemeinsamen politischen Positionen zur Kommunalpolitik koordiniert zur Geltung zu bringen. Mit der in Rede stehenden Klausel haben sie zum Ausdruck gebracht, dass dem Grundsatz des freien Mandats Rechnung getragen wird und die Anwendung von Fraktionszwang ausgeschlossen ist. Hiergegen bestehen keine rechtliche Bedenken (sh. hierzu Menke, in: Quecke/Schmid, SächsGemO, § 35a, Rn. 24). Auch soweit die Mitglieder sich darauf verständigten, ihre politischen Positionen jenseits der vereinbarten gemeinsamen Kommunalpolitik zu respektieren, spricht dies nicht gegen die Annahme der erforderlichen politischen Übereinkunft. Es reicht aus, dass die Betroffenen sich für ihr kommunalpolitisches Wirken auf eine Linie verständigt haben. Dass sie auch ansonsten in jeder Hinsicht politisch übereinstimmen, ist für die Qualifikation ihres Zusammenschlusses als Fraktion im Sinne des § 35a SächsGemO nicht erforderlich; Fraktionsmitglieder müssen nicht derselben Partei angehören (Menke, a. a. O., Rn. 14).

2.4 Zu Unrecht meint der Beklagte, der Kläger ließe sich nicht als Fraktion im Sinne des § 35a SächsGemO qualifizieren, weil Stadtrat anders als die anderen Mitglieder des Klägers nicht dem „rechten Lager“ zuzuordnen sei und die Mitglieder demzufolge in wesentlicher Hinsicht politisch nicht übereinstimmten.

Ein Zusammenschluss von Gemeinderäten lässt sich nur dann als Fraktion im Sinne des § 35a SächsGemO qualifizieren, wenn seine Mitglieder in wesentlicher Hinsicht übereinstimmende politische Überzeugungen besitzen. Hiervon kann ohne weiteres ausgegangen werden, wenn diese für dieselbe Partei oder Wählergruppe bei der Wahl angetreten sind. Bei anderen, während der Wahlperiode gebildeten Zusammenschlüssen muss sich aus den Gesamtumständen ergeben, dass der Zusammenschluss nachhaltig auf das gleichgerichtete Zusammenwirken ausgerichtet ist (OVG NRW, Beschl. v. 20.6.2008 - 15 B 788/08 - zit. nach juris). Ein solches Zusammenwirken kann im Regelfall angenommen werden, wenn die Mitglieder - wie hier - eine Fraktionsvereinbarung geschlossen und sich auf ein kommunalpolitisches Programm verständigt haben. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass sie sich dieses Programm in der Öffentlichkeit zurechnen lassen. Dem steht nicht entgegen, dass Stadtrat vor Abschluss der in Rede stehenden Fraktionsvereinbarung in der Öffentlichkeit ein anderes politisches Meinungsprofil gezeigt hat und die Mitglieder des Klägers in politischen Fragen jenseits der Kommunalpolitik unterschiedliche Anschauungen haben (sh. hierzu Menke, a. a. O., Rn. 14). Im Übrigen ist nicht ersichtlich, dass das politische Meinungsprofil von Herrn heute von dem der anderen Mitglieder in wesentlichen Punkten abweicht. Denn der Feststellung des Verwaltungsgerichts, Herr kandidiere bei der nächsten Kommunalwahl für den Kläger bzw. die NPD, ist der Beklagte nicht hinreichend entgegen getreten.

2.5 Sofern der Beklagte meint, die erforderliche politische Übereinstimmung der Mitglieder des Klägers liege nicht vor, weil bestimmte Themen im Stadtrat nicht von Stadtrat, sondern von den übrigen Mitgliedern angesprochen werden, kann ihm der Senat nicht folgen. Dass bestimmte Themen von verschiedenen Mitgliedern eines politischen Zusammenschlusses besetzt und im Stadtrat angesprochen werden, ist üblich. Dieser Umstand kann nur dann zu Zweifeln am Vorliegen der erforderlichen politischen Übereinkunft führen, wenn diese Äußerungen die kommunalpolitischen Ziele des Zusammenbeschlusses betreffen und ein anderes Mitglied in der Öffentlichkeit zu erkennen gibt, dass es sich diese Äußerungen nicht zurechnen lassen will. Dass Herr sich in der Öffentlichkeit von

Äußerungen anderer Mitglieder des Klägers im Stadtrat distanziert hätte, ergibt sich aus dem Vorbringen des Beklagten jedoch nicht.

3. Der Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO liegt vor, wenn die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist. Dies ist dann der Fall, wenn sie voraussichtlich in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht überdurchschnittliche, das normale Maß nicht unerheblich überschreitende Schwierigkeiten verursacht (sh. Kopp/Schenke, VwGO, 15. Aufl., § 124 Rn. 9 m. w. N.). Eine tatsächliche Schwierigkeit im angesprochenen Sinne ist insbesondere anzunehmen, wenn komplexe Sachverhalte in wirtschaftlicher, technischer oder wissenschaftlicher Hinsicht zu beurteilen sind. Eine besondere rechtliche Schwierigkeit kann in der Regel angenommen werden, wenn die sich stellenden Rechtsfragen in der Rechtsprechung umstritten sind. Zur Darlegung des Zulassungsgrundes des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO muss der Rechtsmittelführer in fallbezogener Auseinandersetzung mit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten hinreichend konkret benennen, die sich bei der Entscheidung über seine Klage notwendigerweise ergeben. Hieran fehlt es im vorliegenden Fall. Soweit der Beklagte geltend macht, derartige Schwierigkeiten lägen vor, weil ein erheblicher Ermittlungsbedarf in Bezug auf die Frage bestünde, ob die Mitglieder des Klägers politisch übereinstimmen, hat er bereits nicht hinreichend dargelegt, warum bei dem angesprochenen Ermittlungsbedarf diese Schwierigkeiten angeblich bestehen. Sein Hinweis auf sein Vorbringen zum Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO rechtfertigt keine andere Beurteilung; da dieses Vorbringen seinem Antrag nicht zum Erfolg verhelfen konnte (sh. unten).

4. Grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO weist eine Rechtsstreitigkeit dann auf, wenn sie eine rechtliche oder tatsächliche Frage aufwirft, die für die Berufungsinstanz entscheidungserheblich ist und im Sinne der Rechtseinheit einer Klärung bedarf. Die Entscheidung muss aus Gründen der Rechtssicherheit, der Einheit der Rechtsordnung oder der Fortbildung des Rechts im allgemeinen Interesse liegen, was dann zutrifft, wenn die klärungsbedürftige Frage mit Auswirkungen über den Einzelfall hinaus in verallgemeinerungsfähiger Form beantwortet werden kann (Kopp/Schenke, VwGO, 15. Aufl. 2007, § 124 VwGO Rn. 10). Im Antrag, der auf die grundsätzliche Bedeutung einer Rechtssache gestützt ist, ist die Rechtsfrage, die grundsätzlich geklärt werden soll, zu bezeichnen und zu formulieren. Dabei ist substantiiert zu begründen, warum sie für

grundsätzlich und klärungsbedürftig gehalten wird, ferner weshalb die Rechtsfrage entscheidungserheblich und ihre Klärung im Berufungsverfahren zu erwarten ist (Kopp/Schenke, a. a. O., RdNr. 54 zu § 124 a VwGO). Hiervon ausgehend können die vom Beklagten aufgeworfenen Fragen nicht zur Zulassung der Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache führen. Der Senat hat schon Zweifel daran, dass der Beklagte die aufgeworfenen Fragen hinreichend genau formuliert bzw. deren Entscheidungserheblichkeit in der gebotenen Weise aufgezeigt hat. Jedenfalls hat er ein über den Einzelfall hinausgehendes allgemeines Interesse an der Klärung der aufgeworfenen Rechtsfragen nicht ausreichend dargelegt; aus dem Vorbringen ergeben sich keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass Zusammenschlüsse in anderen Gemeinde- oder Stadträten mit dem Willen zur Fraktionsbildung aus Mitgliedern bestehen, deren Meinungsprofil sich in Bezug auf Fragen jenseits der Kommunalpolitik sehr unterscheidet.

5. Soweit der Beklagte vorträgt, die Berufung sei gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO zuzulassen, weil das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts von näher bezeichneten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und des Sächsischen Obergerichts abweiche, hat er diesen Zulassungsgrund nicht in einer § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO genügenden Weise dargelegt. Zur Darlegung dieses Zulassungsgrundes ist abgesehen von einer genauen Bezeichnung der Divergenzentscheidung erforderlich, dass der Rechtsmittelführer ausführt, welcher abstrakte Rechtssatz in dem Urteil des Divergenzgerichts enthalten ist und welcher bei der Anwendung derselben Rechtsvorschrift in dem angefochtenen Urteil des Verwaltungsgerichts aufgestellte abstrakte Rechtssatz dazu in Widerspruch steht; des Weiteren muss der Rechtsmittelführer ausführen, worin dieser Widerspruch besteht. Diesen Anforderungen entspricht das Vorbringen des Beklagten nicht. Der Beklagte hat angeblich divergierende abstrakte Rechtssätze in den in Rede stehenden Entscheidungen nicht hinreichend aufgezeigt und gegenübergestellt. Ausreichende Ausführungen zur Frage, worin der behauptete Widerspruch besteht und warum die angefochtene Entscheidung auf der geltend gemachten Divergenz beruht, enthält sein Vorbringen nicht.

6. Soweit der Beklagte den Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO auf angebliche Fehler des Verwaltungsgerichts bei der Beweiserhebung stützt, bleibt der Zulassungsantrag bereits aus den unter 2.1 aufgeführten Gründen ohne Erfolg. Soweit er im Übrigen die Beweiswürdigung des Verwaltungsgerichts in einzelnen Punkten beanstandet, hat er die

geltend gemachte Verfahrensrüge nicht hinreichend dargelegt. Hineichende Ausführungen, inwieweit das angefochtene Urteil darauf beruht, sind nicht ersichtlich.

Die Entscheidung über die Kosten folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1 GKG i. V. m. § 52 Abs. 2 GKG. Der Senat orientiert sich dabei an der Festsetzung des Streitwerts durch das Verwaltungsgericht, gegen die die Beteiligten Einwände nicht erhoben haben.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Künzler

Meng

Heinlein