Beglaubigte Abschrift

15 A 1211/16
12 K 2531/15 Arnsberg

Beschluss

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

der Frau Barbara Hanning, Nelkenstraße 6, 58095 Hagen,

Klägerin,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Meisterernst Düsing Manstetten mbB, Oststraße 2, 48145 Münster, Az.: 551/15,

gegen

die Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen im Rat der Stadt Hagen, vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Joachim Riechel, Rathausstraße, 58095 Hagen,

Beklagte,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Himmelmann - Pohlmann - Kunst, Prinz-Friedrich-Karl-Straße 3, 44135 Dortmund, Az.: 2183/16 F01,

wegen Kommunalrecht - Ausschluss aus einer Ratsfraktion
hier: Antrag auf Zulassung der Berufung

hat der 15. Senat des

OBERVERWALTUNGSGERICHTS FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 15. März 2018

durch

den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Beimesche,

den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Maske,

die Richterin am Oberverwaltungsgericht Hellmann

auf den Antrag der Klägerin, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Arnsberg vom 15. April 2016 zuzulassen,

beschlossen:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Zulassungsverfahren auf 10.000 € festgesetzt.

Gründe:

Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg.

Die mit dem Zulassungsbegehren vorgebrachten, für die Prüfung maßgeblichen Einwände (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) begründen keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO (1.). Aus dem Zulassungsvorbringen ergeben sich zudem weder besondere rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten der Rechtssache im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO (2.) noch deren grundsätzliche Bedeutung gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO (3.).

1. Ernstliche Zweifel im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO sind gegeben, wenn erhebliche Gründe dafür sprechen, dass die verwaltungsgerichtliche Entscheidung einer rechtlichen Prüfung wahrscheinlich nicht standhalten wird. Sie sind (nur) begründet, wenn zumindest ein einzelner tragender Rechtssatz der angefochtenen Entscheidung oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird und sich die Frage, ob die Entscheidung etwa aus anderen Gründen im Ergebnis richtig ist, nicht ohne weitergehende Prüfung der Sach- und Rechtslage beantworten lässt.

Vgl. zuletzt BVerfG, Beschlüsse vom 16. Januar 2017 - 2 BvR 2615/14 -, juris Rn. 19, und vom 9. Juni 2016 - 1 BvR 2453/12 -, juris Rn. 16, mit weiteren Nachweisen.

Diese Voraussetzungen liegen nicht vor.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit dem Antrag,

> festzustellen, dass der Ausschluss der Klägerin aus der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Rat der Stadt Hagen vom 24. Juni 2015 rechtswidrig ist und sie in ihren organschaftlichen Rechten verletzt,

abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Der Ausschluss der Klägerin aus der beklagten Fraktion finde seine Rechtsgrundlage in § 6 des Fraktionsstatuts der Beklagten vom 26. Mai 2014. Es liege eine nachhaltige und unzumutbare Störung des Vertrauensverhältnisses zwischen der Klägerin und den übrigen Fraktionsmitgliedern vor. Die Ursachen für die Zerrüttung des Vertrauensverhältnisses seien zumindest auch der Klägerin zuzurechnen.

Die dagegen von der Klägerin erhobenen Rügen sind unbegründet.

Das Verwaltungsgericht ist bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit des Fraktionsausschlusses zutreffend von der Rechtsprechung des beschließenden Senats ausgegangen. Hiernach gilt das Grundprinzip, dass ein unter der Voraussetzung grundsätzlicher Übereinstimmung der Beteiligten und mit dem Ziel ihrer persönlichen Zusammenarbeit auf längere Dauer eingegangenes Rechtsverhältnis aus wichtigem Grund beendet werden können muss. Die mit der Bildung einer Fraktion verfolgten politischen Zwecke lassen sich nur solange erreichen, wie die Mitglieder der Fraktion zumindest in den Grundsatzfragen einig und in Randfragen zu Kompromissen bereit sind.

> Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 26. Februar 2018 - 15 B 19/18 -, vom 20. Juli 1992 - 15 B 1643/92 -, juris Rn. 30, und vom 21. November 1988 - 15 B 2380/88 -, juris Rn. 21.

Der danach notwendige Grundkonsens wird weder durch jede Meinungsverschiedenheit der Fraktionsmitglieder noch durch jedes abweichende Verhalten einzelner bei Abstimmungen im Rat oder in dessen Ausschüssen in Frage gestellt. Der Sinn

der fraktionsinternen Meinungsbildung besteht gerade darin, unterschiedliche Auffassungen nach Möglichkeit miteinander in Einklang zu bringen, setzt aber nicht voraus, dass dies immer und ausnahmslos gelingt. Hieraus folgt, dass nicht jeder Dissens einen die Ausschließung einzelner Fraktionsmitglieder rechtfertigenden Grund darstellt, sondern nur solche Umstände, die das Vertrauensverhältnis nachhaltig und derart stören, dass eine weitere Zusammenarbeit den übrigen Fraktionsmitgliedern nicht zugemutet werden kann.

> Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 26. Februar 2018 - 15 B 19/18 - und vom 21. November 1988 - 15 B 2380/88 -, juris Rn. 22.

a) Der Einwand der Klägerin, das Verwaltungsgericht habe für die Beurteilung des Fraktionsausschlusses auf Gesichtspunkte abgestellt, die nicht Gegenstand des Ausschlussverfahrens gewesen seien und zu denen ihr kein Gehör gewährt worden sei, trifft nicht zu. Das Verwaltungsgericht hat vielmehr allein Geschehnisse herangezogen, die die Fraktionsmehrheit dem Ausschluss zu Grunde gelegt hatte und zu denen die Klägerin zuvor angehört worden war.

Das Verwaltungsgericht hat als der Klägerin zuzurechnende Umstände, die das Vertrauensverhältnis nachhaltig gestört haben, deren unangekündigtes Fernbleiben von der konstituierenden Fraktionssitzung, deren mehrfach abweichendes Stimmverhalten sowie die absprachewidrige Weitergabe von Unterlagen aus dem Fraktionsausschlussverfahren gewürdigt (vgl. Seite 12 ff. des Urteils). Hierbei handelte es sich um Ereignisse, die von der Fraktionsmehrheit ausweislich des Protokolls der Fraktionssitzung vom 24. Juni 2015 - neben anderen - als Begründung für den Fraktionsausschluss herangezogen worden waren und zu denen die Klägerin angehört worden war. Entgegen der Auffassung der Klägerin kommt es für die Rechtmäßigkeit des Fraktionsausschlusses nicht darauf an, ob die Gründe bereits bei Einleitung des Ausschlussverfahrens vorgelegen haben oder erst später aufgetreten sind, solange sie dem Beschluss über den Ausschluss zugrunde lagen und das betreffende Fraktionsmitglied sich hierzu äußern konnte.

Vgl. in diesem Sinne etwa VG Braunschweig, Urteil vom 12. September 2007 - 1 A 37/07 -, juris Rn. 26 ff.; VG Wiesbaden, Urteil vom 25. September 2007 - 3 E 980/07 -, juris Rn. 20.

Vor diesem Hintergrund greift der Einwand der Klägerin nicht durch, das Verwaltungsgericht habe mit dem Verweis auf „wechselseitige Vorwürfe" (Seite 10 des Urteils) Geschehnisse herangezogen, die die Fraktionsmehrheit dem Fraktionsausschluss nicht zu Grunde gelegt habe. Das Verwaltungsgericht hat die wechselseitigen Äußerungen der Klägerin und der übrigen Mitglieder der Beklagten bis Juni 2015 lediglich als tatsächliche Anhaltspunkte dafür herangezogen, dass das Vertrauensverhältnis zwischen Klägerin und Beklagter aufgrund des von der Klägerin gezeigten Verhaltens zum Zeitpunkt des Beschlusses über den Fraktionsausschluss nachhaltig gestört gewesen ist. Es hat diese Äußerungen aber gerade nicht als den Fraktionsausschluss allein tragende Gründe betrachtet. Tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass eine weitere vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Klägerin und Beklagter dennoch möglich gewesen wäre, bringt die Klägerin nicht vor und sind auch sonst nicht ersichtlich. Auf die einseitige persönliche Einschätzung der Klägerin kommt es in diesem Zusammenhang nicht an.

b) Das Verwaltungsgericht konnte das unangekündigte Fernbleiben der Klägerin von der konstituierenden Fraktionssitzung als gravierendes Fehlverhalten und damit als zur Zerrüttung des Vertrauensverhältnisses führenden Umstand werten.

Dabei kam es nicht darauf an, ob die Fraktion zu diesem Zeitpunkt bereits bestand bzw. die Klägerin bereits ihr Mitglied war. Angesichts des oben dargestellten für den Ausschluss maßgeblichen Gesichtspunkts, ob den anderen Fraktionsmitgliedern die Zusammenarbeit mit dem betreffenden Fraktionsmitglied noch zugemutet werden kann, ist die rein formale Frage, zu welchem Zeitpunkt die Fraktion rechtswirksam gebildet worden ist und ob die Klägerin mit ihrem Verhalten rechtliche Pflichten verletzt hat, unerheblich. Vielmehr ist entscheidend, dass - wie auch das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat - dem Verhalten der Klägerin mangelnde Rücksicht gegenüber den Fraktionsinteressen entnommen werden konnte. Im Übrigen war die

Klägerin auch Mitglied der früheren Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen gewesen und wusste damit um die Bedeutung einer konstituierenden Fraktionssitzung.

Das unangekündigte Nichterscheinen der Spitzenkandidatin einer Partei zur konstituierenden Fraktionssitzung ist zudem angesichts der damit verbundenen Unsicherheiten, die das Verwaltungsgericht herausgestellt hat, geeignet, die Erledigung der anstehenden Arbeiten zu verzögern. Durchgreifende Argumente gegen diese Annahme bringt die Klägerin nicht vor. Zu kurz greift auch ihr Einwand, sie selbst habe ihr Fernbleiben nicht öffentlich gemacht. Das Verwaltungsgericht hat überzeugend darauf abgestellt, es habe die Gefahr bestanden, dass das unangekündigte Fernbleiben der Klägerin öffentlich bekannt werde und dem Ansehen der Fraktion schade, was die Klägerin in Kauf genommen habe.

Gegen die Berücksichtigung des unangekündigten Fernbleibens zur Begründung des Fraktionsausschlusses spricht auch nicht, dass die Klägerin anschließend noch in die Fraktion aufgenommen wurde. Die Klägerin konnte nicht annehmen, dass dieses Fehlverhalten gewissermaßen „verbraucht" war. Vielmehr musste es sich - wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat - der Klägerin geradezu aufdrängen, dass ihre Aufnahme in die Fraktion nicht ohne Bedenken erfolgte und dass ihr Fernbleiben von der konstituierenden Sitzung im Falle einer erneuten Auseinandersetzung bzw. Verschärfung des Konflikts weiterhin erheblich ins Gewicht fallen würde. Dies gilt umso mehr, als es bei der Frage des Fraktionsausschlusses um die Betrachtung des Gesamtkontextes geht.

> Vgl. dazu auch VG Braunschweig, Urteil vom 12. September 2007 - 1 A 37/07 -, juris Rn. 28.

c) Das Verwaltungsgericht hat auch zutreffend das abweichende Stimmverhalten der Klägerin als Umstand gewertet, der zur Störung des Vertrauensverhältnisses geführt hat. Es ist hierbei richtig davon ausgegangen, dass nach den dargestellten Maßstäben nicht jedes abweichende Verhalten einzelner bei Abstimmungen im Rat oder in dessen Ausschüssen die Fraktionsarbeit und das zugrundeliegende Vertrauensverhältnis in Frage stellt (s.o.). Es hat aber darauf abgestellt, dass es sich um mehrfaches abweichendes Abstimmungsverhalten in vergleichsweise kurzer Zeit gehan-

delt habe. Zudem habe es im Zusammenhang mit weiteren Handlungen gestanden, die ebenfalls zur Eskalation beigetragen hätten, wie etwa die Verteilung von Unterlagen auch an Personen, die weder Partei- noch Fraktionsmitglieder gewesen seien, wodurch die Gefahr des Ansehensverlustes in der Öffentlichkeit bestanden habe. Der Einwand der Klägerin, sie habe in der überwiegenden Mehrzahl von Abstimmungen mit der Fraktion gestimmt und auch andere Fraktionsmitglieder hätten abweichendes Stimmverhalten gezeigt, ändert an diesem (Gesamt-)Befund ebenso wenig wie der Vortrag, die Beklagte habe den Zugang zu Informationen über das Ausschlussverfahren allen Mitgliedern des Kreisverbandes Bündnis 90/ Die Grünen ermöglicht.

d) Nach alledem ist nicht ersichtlich, dass der Fraktionsausschluss gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstieß.

2. Die Berufung ist nicht gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO wegen der besonderen rechtlichen oder tatsächlichen Schwierigkeiten der Rechtssache zuzulassen.

Dies wäre nur dann der Fall, wenn die Angriffe der Klägerin gegen die Tatsachenfeststellungen oder die rechtlichen Würdigungen, auf denen das angefochtene Urteil beruht, begründeten Anlass zu Zweifeln an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung gäben, die sich nicht ohne Weiteres im Zulassungsverfahren klären ließen, sondern die Durchführung eines Berufungsverfahrens erfordern würden. Diese Voraussetzungen sind nicht erfüllt. Dass der Ausgang des Rechtsstreits in dem vorgenannten Sinn offen ist, lässt sich auf der Grundlage des Zulassungsvorbringens aus den unter 1. genannten Gründen nicht feststellen. Besondere rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten wirft die Rechtssache auch ansonsten nicht auf. Wie dargelegt sind die Voraussetzungen für den Fraktionsausschluss in der Rechtsprechung geklärt.

3. Die Berufung ist auch nicht wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen.

Eine Rechtssache hat grundsätzliche Bedeutung, wenn sie eine im betreffenden Berufungsverfahren klärungsbedürftige und für die Entscheidung dieses Verfahrens erhebliche Rechts- oder Tatsachenfrage aufwirft, deren Beantwortung über den konkreten Fall hinaus wesentliche Bedeutung für die einheitliche Anwendung oder Weiterentwicklung des Rechts hat. Dabei ist zur Darlegung dieses Zulassungsgrundes die Frage auszuformulieren und substantiiert auszuführen, warum sie für klärungsbedürftig und entscheidungserheblich gehalten und aus welchen Gründen ihr Bedeutung über den Einzelfall hinaus zugemessen wird.

Diese Voraussetzungen liegen nicht vor.

Die von der Klägerin aufgeworfene Frage,

> „ob das Vorliegen eines Ausschließungsgrundes nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle unterliegt,

würde sich in einem Berufungsverfahren nicht entscheidungserheblich stellen. Es ist nicht dargelegt oder sonst ersichtlich, inwieweit es bei einem eingeschränkten Prüfungsmaßstab zu einem für die Klägerin günstigeren Ergebnis kommen sollte. Soweit die Klägerin dies annimmt, beruht ihre Argumentation auf ihrer unter 1. a) dargestellten unzutreffenden Prämisse, das Verwaltungsgericht habe Geschehnisse herangezogen, auf die der Fraktionsausschluss von der Fraktionsmehrheit nicht gestützt worden sei. Die womögliche (abstrakte) Klärungsbedürftigkeit der Frage als solche füllt die Voraussetzungen des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO für sich genommen nicht aus.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1 und 3, 52 Abs. 1 GKG.

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

Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags ist das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124 a Abs. 5 Satz 4 VwGO).

Beimesche Dr. Maske Hellmann

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen

Beglaubigt
Lehmann, VG-Beschäftigte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle