

Meinhard Starostik

Rechtsanwalt

RA Starostik, Wittestr. 10, 13509 Berlin

Rechtsanwaltskanzlei:

Wittestr. 10 ♦ 13509 Berlin

Tel.: 030 - 88 000 345

Fax: 030 - 88 000 346

email: Kanzlei@Starostik.de

USt-ID-Nr. DE165877648

Kanzlei vereidigter Buchprüfer:

Schwarzenberger Str. 7 ♦ 08280 Aue

Tel.: 03771-564 700

Berlin, den 17. September 2014

Stellungnahme zur Beanstandung der Wahl des Kreisausschusses durch den Landrat des Kreises Borken

I. Auftrag

Die Kreistagsmitglieder Heidi Breuer und Maria Strestik haben mich mit einer gutachtlichen Stellungnahme zur Beanstandung der Wahl des Kreisausschusses am 17.06.2014 durch Schreiben des Landrates vom 10.09.2014 unter Berücksichtigung des vom Landrat eingeholten Gutachtens Oebbecke beauftragt.

Die Gutachtenfrage lautet:

Kann der Landrat die Existenz bzw. Nichtexistenz der „Gruppe DIE LINKE/PIRATEN“ im Kreistag von Borken rechtsverbindlich feststellen?

II. Sachverhalt

A. Beanstandung des Landrates

Der Landrat beanstandete mit Schreiben vom 10.09.2014 die Wahl des Kreisausschusses mit der Begründung, die „Gruppe DIE LINKE/PIRATEN“ habe einen Vorschlag zur Wahl des Ausschusses getätigt, obwohl sie dazu nicht berechtigt gewesen sei, denn sie erfülle nicht die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 40 Abs. 1 KrO NRW. Die rechtliche Bewertung dieses Sachverhaltes sei dem Landrat erst durch ein Schreiben des Landkreistages vom 09.07.2014 und der Bezirksregierung Münster vom 07.08.2014 bekanntgeworden. In diesen Schreiben werde über die Entscheidungen des VG Minden vom 17.06.2014 im Eilverfahren - 2 L 457/14 - und den korrespondierenden Beschluss des OVG Münster vom 24.06.2014 - 15 B 725/14 -

informiert. Aufgrund dieser aktuellen Entscheidungen und der eingeholten Stellungnahmen der Parteien DIE LINKE und Piraten müsse der Landrat feststellen, dass die „Gruppe DIE LINKE/PIRATEN“ keine kommunalrechtlich relevante Gruppe im Sinne des § 40 Abs. 1 KrO NRW sei.

Aus diesem Grunde sei die Beteiligung der „Gruppe DIE LINKE/PIRATEN“ an den Vorschlägen zur Wahl des Kreisausschusses rechtswidrig gewesen, vgl. § 35 Abs. 3 Satz 3 KrO NRW, und die Wahl des Kreisausschusses sei daher insgesamt rechtswidrig.

Auf die weitere Darstellung im Schreiben des Landrates vom 10.09.2014 und die dazu eingeholte gutachterliche Stellungnahme wird zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug genommen.

B. Sicht der „Gruppe DIE LINKE/PIRATEN“

Die „Gruppe DIE LINKE/PIRATEN“ ist dagegen der Ansicht, sich wirksam als Gruppe im Sinne des § 40 Abs. 1 KrO NRW konstituiert zu haben und als solche vom Kreistag anerkannt worden zu sein.

Dies beruhe darauf, dass die beiden Abgeordneten sich durch Feststellung einer Satzung mit Wirkung zum 01. Juni 2014 wirksam als Gruppe konstituiert haben. Der Gründung der Gruppe läge auch eine grundsätzliche politische Übereinstimmung zu Grunde und der Zusammenschluss sei zu möglichst gleichgerichtetem Wirken erfolgt.

Die Gruppe habe am 13.06.2014 dem Landrat die Gründung unter Vorlage der Satzung gemäß § 9 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Kreistages Borken (GO) angezeigt. Die Anzeige habe lediglich zur Beanstandung einer Regelung in § 8 Abs. 3 der Geschäftsordnung geführt. In dieser Vorschrift wurde für den Fall der Liquidation der Gruppe bei Fehlen der erforderlichen Liquidatoren der Kreisverwaltung die Rechtsmacht zur Bestellung der Liquidatoren eingeräumt. Dieser Beanstandung half die Gruppe unverzüglich ab. Weitere Beanstandungen erfolgten nicht.

Die Konstituierung der Gruppe sei ferner Gegenstand der Erörterung in der gemäß § 5 GO gebildeten interfraktionellen Arbeitsgruppe Verwaltungsentwicklung am 13.06.2014 gewesen. Aufgrund dieser Erörterung sei der Kreistag bei seiner Sitzung am 17.06.2014 davon ausgegangen, dass bei der „Gruppe DIE LINKE/PIRATEN“ die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 40 Abs. 1 KrO NRW vorlägen, weshalb der Gruppe ein Vorschlagsrecht für die Besetzung des Kreisausschusses und der Ausschüsse zuerkannt worden sei.

Nach telefonischer Abstimmung mit dem Vorsitzenden der Mehrheitsfraktion am 03. Juli 2014 habe die Gruppe am folgenden Tage dem Vorschlag ihrer Vorsitzenden folgend einem

gemeinsamen Listenvorschlag aller Fraktionen für die Ausschussbesetzung in der Kreistagssitzung vom 04.07.2014 zugestimmt.

Der Landrat sei mit dem Ergebnis der Wahl des Kreisausschusses nicht einverstanden gewesen. Deshalb habe er zunächst anderweitig versucht, das Wahlergebnis zu korrigieren. Als dies nicht gelungen sei, habe er nunmehr unter Berufung auf die vorerwähnten Rundschreiben und Eilentscheidungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit die rechtliche Existenz der Gruppe in Frage gestellt, um so zu einer erneuten Wahl des Kreisausschusses zu kommen. Dabei habe er sich unter anderem auch darauf berufen, dass durch den Beschluss des VG Minden vom 17.06.2014 und die das VG Minden bestätigende Beschwerdeentscheidung des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 24.06.2014 eine neue Rechtslage eingetreten sei, zumindest der Sachverhalt rechtlich neu geprüft werden müsse.

C. Eigene Sachverhaltsergänzung

In der Kreistagssitzung am 17.06.2014 wurden Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Wahl des Kreisausschusses geäußert, insbesondere, weil Unsicherheiten beim Abstimmungsverhalten geltend gemacht wurden. Das Protokoll der Sitzung stellt dazu folgende Stellungnahme des Landrates fest:

„Landrat Dr. Kai Zwicker betont, dass jede ungültige Stimme bedauerlich sei. Er habe jedoch zu Beginn nachgefragt, ob noch Fragen offen seien. Unsicherheiten hätten hier vorgebracht werden können. Es sei nur eine Stimme für eine Wahlvorschlagsliste abgegeben gewesen. Er sehe keine Veranlassung der Beanstandung und zur Wiederholung der Wahl. „ (Niederschrift über die Sitzung des Kreistages, S. 8: <http://www.kreis-borken.de/sessionnet/getfile.php?id=52152&type=do>)

Zuvor hatte der Landrat in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Kreistages noch das Wahlergebnis festgestellt. Dort ist zur Wahl der Gruppenmitglieder protokolliert:

„Liste DIE LINKE/Piraten-Gruppe: 2 Stimmen 1 Sitz“ (Niederschrift aaO)

Inzwischen hat die Gruppe ein eigenes Aktionsprogramm verabschiedet und auch der Öffentlichkeit bekannt gegeben.

Im Beschluss des OVG Münster vom 24.06.2014 – 15 B 725/14 – wird ausgeführt:

„Die Beschwerde wird aus den zutreffenden Gründen des angegriffenen Beschlusses, die das Beschwerdevorbringen nicht zu entkräften vermochte, zurückgewiesen. Lediglich bekräftigend ist anzumerken: Die vom Verwaltungsgericht zutreffend seiner Entscheidung zugrunde gelegte ständige Rechtsprechung des Senats erfasst auch die Fälle, in denen

Ratsmitglieder, die nicht auf der Grundlage von Wahlvorschlägen derselben Partei oder Wählergruppe in den Rat gewählt worden sind, nach der Wahl infolge eines Übertritts in die zuvor noch als Konkurrent aufgetretene Partei oder Wählergruppe gemeinsam eine Fraktion bilden wollen. Auch in einem solchen Fall besteht Anlass für die nähere Prüfung, ob der Zusammenschluss lediglich darauf zielt, finanzielle Vorteile und/oder eine Verstärkung der Rechtsposition der Vereinigung zu erlangen. Dabei darf die Prüfung nicht allein deshalb zu Gunsten der Antragsteller ausfallen, weil sie nunmehr - nach der Wahl - der gleichen Partei angehören. Mit Blick auf ihre vormalige Konkurrenzsituation im Wahlkampf reicht ein solch rein formaler Akt nicht aus, um zuverlässig auf ein nachhaltiges Zusammenwirken der Antragsteller schließen zu können. Vielmehr muss auch bei den Antragstellern aus der praktischen Erfahrung heraus feststellbar sein, ob ihr erklärter Zusammenschluss zu möglichst gleichgerichtetem Wirken einen sichtbaren praktischen Ausdruck gefunden hat. (Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 24. Juni 2014 – 15 B 725/14 –, juris)“ OVG Münster aaO, juris Rz 1.

III. Rechtliche Würdigung

Der Landrat greift die Wirksamkeit der Wahl des Kreisausschusses mit der Begründung an, die „Gruppe DIE LINKE/PIRATEN“ sei materiellrechtlich keine Gruppe im Sinne des § 40 KrO NRW, weshalb sie nicht berechtigt gewesen sei, an den Vorschlägen gemäß § 35 Abs. 3 Satz 2 KrO NRW mitzuwirken. Diese unzulässige Mitwirkung schlage auf die Rechtmäßigkeit der Wahl des Kreisausschusses durch und mache die Wahl insgesamt unwirksam.

Das Gutachten Oebbecke bezieht sich gleichfalls auf die materiellrechtliche Frage, ob die „Gruppe DIE LINKE/PIRATEN“ die Voraussetzungen des § 40 KrO NRW erfülle und verneint dies. Das Gutachten meint, ein Zusammenschluss auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung zu möglichst gleichgerichtetem Wirken sei nicht zu erkennen, vgl. Oebbecke, S, 7.

A. Organkompetenz des Landrates

1. Beanstandung rechtswidriger Kreistagsbeschlüsse

Die Kompetenz des Landrates zur Beanstandung rechtswidriger Kreistagsbeschlüsse folgt aus § 39 Abs. 2 KrO NRW.

Wäre der Beschluss unter Verletzung des Rechts ergangen, so müsste der Landrat ihn beanstanden. Grundsätzlich ist von der Organkompetenz des Landrates auszugehen.

Der Vorwurf manipulativen Vorgehens zur Korrektur eines unerwünschten Abstimmungsergebnisses ist insofern unerheblich, weil es auf die tatsächliche

Rechtslage und nicht auf die Motivation des Landrates ankommt. Dieser Vorwurf mag politisch Bedeutung haben, rechtlich könnte er nur erheblich sein, wenn die Beanstandung gegen Treu und Glauben verstieße.

2. Feststellung des Vorliegens der Gruppeneigenschaft

Die Besonderheit des Falles besteht darin, dass die Rechtswidrigkeit des Kreistagsbeschlusses nach Auffassung des Landrates auf der Mitwirkung der „Gruppe DIE LINKE/PIRATEN“ beruht. Dem geht die Feststellung voraus, die „Gruppe DIE LINKE/PIRATEN“ sei nicht als solche im Sinne des § 40 Abs. 1 KrO NRW anzuerkennen. Nur wenn der Landrat die Kompetenz zur Feststellung der Gruppeneigenschaft hat, kann er aufgrund dieser Tatbestandsvoraussetzung überhaupt den Kreistagsbeschluss anfechten. Hat er sie nicht, kommt es auf die behauptete „Nicht-Gruppeneigenschaft“ nicht mehr an.

a) Die Kompetenzordnung der Kreisordnung

Nach §§ 26, 42 KrO NRW ist der Landrat für die Führung der Geschäfte der Verwaltung und die Außenvertretung des Kreises zuständig sowie für die Leitung und Vorbereitung der Sitzungen des Kreistages, welcher dagegen, ähnlich, aber nicht gleich einem Parlamente, für grundsätzliche Kreisangelegenheiten, für Angelegenheiten, die er sich selbst vorbehält sowie für die in § 28 Abs. 1 S. 3 KrO NRW dem Kreistag ausschließlich zugewiesenen Angelegenheiten zuständig ist.

§ 40 KrO NRW geht von der Autokreation der Fraktionen und Gruppen aus. Sie „sind freiwillige Vereinigungen von Kreistagsmitgliedern, die sich auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung zu möglichst gleichgerichtetem Wirken zusammengeschlossen haben“, § 40 Abs. 1 Satz 1 KrO NRW.

Nach § 40 Abs. 4 Satz 2 KrO NRW regelt die Geschäftsordnung nähere Einzelheiten über die Bildung der Fraktionen, ihre Rechte und Pflichten.

Zuständig für den Erlass der Geschäftsordnung ist Kraft Natur der Sache der Kreistag, was sich im Übrigen auch aus § 32 Abs. 2 Satz 2 KrO NRW ergibt. Insofern ist also der Kreistag zuständig für die Einzelheiten der Bildung der Fraktionen und der ihnen gleichgestellten Gruppen.

b) Kompetenzregelung der Geschäftsordnung

§ 9 GO regelt in Absatz 1 das Recht der Kreistagsmitglieder, sich zu Fraktionen zusammenzuschließen. Absatz 1 Satz 2 beschränkt dieses Recht auf die Mitgliedschaft in nur einer Fraktion. Abs. 3 Satz 1 regelt die Mindestinhalte des Fraktionsstatuts.

Abs. 3 Satz 2 gibt dem Kreistag das Recht der Fraktionsauflösung, falls das Statut den Anforderungen des Satzes 1 nicht entspricht.

Das ist die einzige Regelung der GO und der KrO NRW, die einem Dritten – hier: dem Kreistag – die Rechtsmacht über die Existenz der Fraktion zu entscheiden, zubilligt.

Nach Absatz 4 der Vorschrift, ist die Bildung einer Fraktion mit weiteren Einzelheiten dem Landrat anzuzeigen. Eine weitergehende Kompetenz wird dem Landrat nicht zugebilligt.

Nach der Geschäftsordnung des Kreistages sind also die Kreistagsmitglieder für die Bildung der Fraktionen alleine zuständig, wobei der Kreistag das Recht der Fraktionsauflösung aufgrund des eng umschriebenen Tatbestandes des § 9 Abs. 3 Satz 2 GO hat.

c) Feststellung des Vorliegens einer Fraktion/Gruppe

Mangels einer ausdrücklichen Vorschrift über die positive Feststellung des Bestehens einer Fraktion oder Gruppe ist nach den allgemeinen Regeln zu entscheiden, wer diese Feststellung treffen kann.

Nach dem zuvor Gesagten, dürfte es an jeglicher Kompetenzzuweisung an den Landrat für diese Frage fehlen.

Es ist vielmehr davon auszugehen, dass die Rechtsmacht der Kreistagsabgeordneten, sich zu einer Fraktion oder Gruppe zusammenzuschließen aus dem Grundsatz des freien Mandates folgt. Dieser ist in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung für die Kommunalparlamente nicht ausdrücklich geregelt, ergibt sich aber auf der Ebene des einfachen Landesrechts aus § 28 Abs. 1 KrO NRW. Dieser lautet:

„Die Kreistagsmitglieder sind verpflichtet, in ihrer Tätigkeit ausschließlich nach dem Gesetz und ihrer freien, nur durch Rücksicht auf das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung zu handeln; sie sind an Aufträge nicht gebunden.“

Verfassungsrechtlich ist der Grundsatz des freien Mandates im Demokratieprinzip des Artikel 20 Abs. 1 und 2 GG und der dieses Prinzip auf die Gemeinden übertragenden Regelung des Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG, auch und in Verbindung mit Artikel 1 der Landesverfassung NRW, wonach Nordrhein-Westfalen ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland ist, geregelt.

vgl.: Erlenkämper in Articus/Schneider, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Stuttgart: 2009, zur mit § 28 KrO NRW wortgleichen Vorschrift des § 43 GO NRW, dort: 1.1; grundsätzlich zum freien Mandat in Kommunalparlamenten:
Bundesverwaltungsgericht E 90, 104 mit den dortigen weiteren Nachweisen; herrschende Meinung.

Ist aber das freie Mandat verfassungsrechtlich verankert, so ist ihm bei der Abwägung, ob sein Gebrauch einzuschränken ist, besonders hohe Bedeutung beizumessen. Die Feststellung, ob ein Fraktions-/Gruppenzusammenschluss die Tatbestandsvoraussetzungen des § 40 Abs. 1 KrO NRW erfüllt, obliegt daher alleine den Mitgliedern des Kreisparlamentes, eingeschränkt lediglich durch die enge Überprüfungsvorschrift des § 9 Abs. 3 Satz 2 GO und die jedem Gebrauch eines Rechtes inhärente Missbrauchskontrolle.

Eine solche Missbrauchskontrolle ist in § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vorgesehen. Danach können sich Abgeordnete konkurrierender Parteien nur mit Zustimmung des Bundestages zu einer Fraktion zusammenschließen, § 10 Abs. 1 Satz 2 GO Bundestag. Die Zustimmung kann allerdings nur „einem Zusammenschluss verweigert werden, der ohne den Willen zur gemeinsamen politischen Arbeit lediglich die verschiedenen Vorteile des Fraktionsstatus erlangen will.“ (Roll in: Nomos, Erläuterungen zum Deutschen Bundesrecht, § 10 GO Bundestag, zitiert nach Beck Online) Die Missbrauchskontrolle ist dem Bundestag vorbehalten. Will man § 9 Abs. 3 Satz 2 GO in Verbindung mit § 40 Abs. 4 Satz 2 KrO NRW dahingehend erweiternd auslegen, dass er eine Missbrauchskontrolle beinhaltet, so obliegt diese jedenfalls dem Kreistag, als dem parlamentsähnlichen Kommunalorgan. Auch bei einer solchen –

erweiternden – Gesetzesauslegung verbliebe die Kompetenz zur Feststellung, ob eine Fraktion/Gruppe anzuerkennen ist, bei dem Kreistag.

Das Einzige, was der Landrat festzustellen hatte, war das Wahlergebnis. Hier hat er zutreffend die Gruppe als solche bezeichnet und festgestellt, dass ihr ein Sitz im Kreisausschuss zugefallen sei und er keinen Grund für eine Beanstandung des Wahlergebnisses sähe.

d) Der Landrat hat keinerlei Kompetenz, in die Fraktions- oder Gruppenbildung im Kreistag einzugreifen. Daher kann er auch nicht das Bestehen einer Gruppe im Kreistag als Vorfrage der Rechtmäßigkeit eines Kreistagsbeschlusses feststellen.

B. Materiellrechtliches Bestehen der Gruppe

Fehlt es schon an der Organkompetenz des Landrates, so sind auch die materiellrechtlichen Voraussetzungen des Vorliegens einer Gruppe ausreichend dargetan.

Eine Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Münster ist an dieser Stelle deshalb nicht geboten, weil diese Entscheidungen jeweils nur im Eilverfahren mit seiner für den Antragsteller nachteiligen Regelung der Darlegungs- und Beweislast ergangen sind und weil vorliegend kein Streit zwischen den für die Feststellung des Bestehens einer Gruppe zuständigen Kommunalorganen – dem Kreistag und der Gruppe – zu entscheiden ist, sondern es um einen Streit des Landrates mit dem Kreistag geht, ob nämlich der Kreistag zu Recht vom Bestehen einer Gruppe ausgegangen ist.

Bei dieser Sachlage liegt die Darlegungs- und Beweislast für das Nicht-Bestehen der Gruppe beim Landrat. Hierzu hat er aber bisher nichts vorgebracht, da er davon ausgeht, der bloße Zweifel am Bestehen der Gruppe reiche aus.

Lediglich ergänzend sei darauf hingewiesen, dass das Gesetz von „grundsätzlicher politischer Übereinstimmung“ der sich zusammenschließenden Kreistagsmitglieder ausgeht. Die vom Landrat geäußerten Zweifel an dieser Übereinstimmung, weil die verlautbarten programmatischen Übereinstimmungen zu allgemein seien, finden im Gesetz keinen Anhalt. Grundsätze sind immer allgemein und nicht konkret. Konkret sind Aktionsprogramme. Auch insofern liegen die Zweifel des Landrats am Bestehen einer Gruppe neben dem Gesetz.

Jedenfalls hat das mit heutigem Datum veröffentlichte Grundsatz-/Aktionsprogramm der Gruppe die gerügten Lücken und Ungenauigkeiten in der Außendarstellung der

grundsätzlichen programmatischen Übereinstimmung und der Absicht, gemeinsam politisch zusammen zu arbeiten, beseitigt.

Unter Abwägung des Interesses des Kreises, vor missbräuchlicher Wahrnehmung der erweiterten Rechte einer Gruppe geschützt zu werden einerseits, und der Beachtung des Rechtes der Kreistagsmitglieder auf Ausübung Ihres Mandates in freier, am Gemeinwohl orientierter Entscheidung, überwiegt das öffentliche Interesse am Schutz des freien Mandates, denn vernünftige Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Zusammenschlusses als Gruppe bestehen spätestens seit Veröffentlichung der gemeinsamen politischen Grundsätze nicht mehr.

III. Anhang: Neue Rechtslage und Rechtsmissbräuchlichkeit der Beanstandung durch den Landrat.

Abschließend will ich noch auf das Argument eingehen, es sei eine zu erneuter Prüfung veranlassende Rechtsprechung durch die Entscheidung des OVG Münster vom 24.06.2014 entstanden.

Wie in der Sachverhaltsdarstellung unter II. C. bereits zitiert, beruft das Oberverwaltungsgericht in Münster sich in dem Beschluss vom 24.06.2014 auf seine ständige Rechtsprechung. Neu an dem in der vorerwähnten Entscheidung zitierten Fall war lediglich, dass eine Fraktion durch Eintritt eines parteilosen Ratsmitgliedes in eine Partei entstand, die bisher nur mit einem fraktionslosen Mitglied im Rat vertreten war. Das ist aber nicht die Sachlage im vorliegenden Falle. Hier geht es vielmehr um die Entscheidung der Frage, ob der Zusammenschluss von zwei Kandidaten aus unterschiedlichen Listen die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 40 Abs. 1 KrO NRW erfüllt.

Im Folgenden eine kurze Zusammenfassung der Rechtsprechungsentwicklung des OVG Münster vor der Entscheidung, auf die sich der Landrat beruft.

Das OVG NRW hat in seiner Rechtsprechung zu der Frage, wann Ratsmitglieder, die bei der Kommunalwahl für unterschiedliche Parteien/Listen angetreten waren, als Fraktion anerkannt werden können, die Anwendung seiner eigenen Auslegung der tatbestandlichen Voraussetzungen einer Fraktion schrittweise entwickelt. In der Entscheidung vom 24.01.2005 - 15 B 2713/04 – legte das OVG bereits dar, die Beurteilung ob eine Fraktion im Sinne der GO NRW vorliege, bemesse „sich nach dem Statut des Zusammenschlusses und seiner tatsächlichen Anwendung sowie den Bekundungen der Mitglieder des Zusammenschlusses über die grundsätzliche politische Übereinstimmung,

soweit sich diese Erklärungen als glaubhaft erweisen.“ (OVG NRW aaO., juris Ls. 2) In dem entschiedenen Falle bedurfte es einer Entscheidung über die „tatsächliche Anwendung“ nicht, weil das OVG NRW die tatbestandlichen Voraussetzungen bereits an der grundsätzlichen politischen Übereinstimmung im Fraktionsstatut scheitern ließ. (OVG NRW aaO, juris Rn 15)

Im Beschluss vom 20.06.2008 - 15 B 788/08 – wandte das Gericht erstmals die neue Fassung des § 56 Abs. 1 GO NRW für die „Gruppe“ im Sinne dieser Vorschrift an. Die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Gruppe und eine Fraktion sind hierbei gleich. In diesem Beschluss stellte das OVG NRW fest, dass die Beweislast für das Vorliegen des Gruppenzwecks – möglichst gleichgerichtetes Zusammenwirken auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung – bei der Gruppe liege. Das Gericht behandelte den Status der Fraktion als Anspruchsvoraussetzung für die Gewährung von Mitteln an die Fraktion und führte deshalb aus, der gemeinsame Zweck müsse „positiv feststehen“ (OVG NRW aaO, juris Ls. 2 und Rn 5). In dieser Entscheidung führte das OVG NRW ein weiteres Tatbestandsmerkmal für die Feststellung des Bestehens einer Fraktion in den Fällen der nachträglichen Fraktionsbildung während einer laufenden Wahlperiode ein, demzufolge der Zusammenschluss nicht nur auf das gleichgerichtete Zusammenwirken zielen, sondern dies „nachhaltig“ tun müsse (vgl. OVG NRW aaO, juris Ls. 4 und Rn 10) Mit Einführung dieses zusätzlichen Tatbestandsmerkmals verschärfte das Gericht die Anforderungen an die Indiztatsachen, indem es feststellte, die bloße Bekundung der Absicht gleichgerichteten Wirkens reiche ebenso wenig aus wie vereinzelte gemeinschaftliche Aktionen (OVG NRW, aaO).

In der dritten hier einschlägigen Entscheidung, dem Beschluss vom 19.06.2013 – 15 B 279/13 – verfeinerte das OVG NRW erneut die Voraussetzungen für die Beweiserbringung. In diesem Beschluss ging es um eine Fraktion, die nachträglich gebildet war. Wiederum ging das Gericht davon aus, der Fraktionsstatus müsse positiv feststehen. Dies setze die tatsächlich erfolgte Bildung einer Fraktion voraus und die glaubhafte Darlegung des Zusammenschlusses zu möglichst gleichgerichtetem Wirken, was u. U. - etwa bei schon längerem Bestehen der vermeintlichen Fraktion - nur dann als glaubhaft angesehen werden könne, wenn sich der Zweck des Zusammenschlusses nicht nur aus einer politischen Absichtserklärung ergäbe, sondern er darüber hinaus auch sichtbaren - praktischen - Ausdruck gefunden habe (OVG NRW aaO, juris Ls. 2 und Rn 9).

Die verschärften Anforderungen, die der Landrat jetzt zur Geltung bringen will, lagen also im Zeitpunkt seiner Beanstandung seit Jahren vor. In Kenntnis dieser langjährigen

Rechtsprechung des höchsten Verwaltungsgerichtes des Landes Nordrhein-Westfalen hat der Landrat die Bekundungen der Gruppe als glaubhaft angesehen, ihr Statut zur Kenntnis genommen und bei der Feststellung des Wahlergebnisses für den Kreisausschuss die Stimmabgabe als eine solche einer Gruppe im Sinne von § 40 Abs. 1 KrO NRW behandelt, vgl. oben II. C. – Niederschrift S. 8.

Insofern stellt sich die Frage, ob die offenbar unberechtigte Berufung auf die Notwendigkeit einer erneuten Überprüfung des Gruppenstatus der „Gruppe DIE LINKE/PIRATEN“ sich als rechtsmissbräuchlich darstellen könnte, denn der Grundsatz von Treu und Glauben stammt zwar aus dem Privatrecht, ist aber im öffentlichen Recht ohne Einschränkung anwendbar. Dafür spricht, dass der Landrat sich auf eine Änderung der Rechtslage beruft, die in Wirklichkeit nicht eingetreten ist, sondern bereits bei seiner ursprünglichen Prüfung nach Anzeige der Bildung der Gruppe am 13.06.2014, bestand. Die Prüfung dieses Gesichtspunktes stelle ich aus zeitlichen Gründen zurück, da m.E. jedenfalls zum jetzigen Zeitpunkt materiell das Bestehen einer Gruppe hinreichend dargelegt ist und im Hinblick auf die Kompetenzordnung des Kreises der Landrat für die Feststellung nicht zuständig ist.

Berlin, den 17.09.2014

Meinhard Starostik
- Rechtsanwalt -