
Datum: 14.05.2008
Gericht: Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper: 1. Kammer
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 1 L 626/08
ECLI: ECLI:DE:VGD:2008:0514.1L626.08.00

Tenor:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens als Gesamtschuldner.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 10.000,-- Euro festgesetzt.

Gründe: 1

Der am 14. April 2008 sinngemäß gestellte Antrag, 2

dem Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 3
Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) aufzugeben, dem „Xer Generationenbündnis“ im Rat
der Stadt X, bestehend aus den Antragstellern, bis zur erstinstanzlichen Entscheidung über
dessen Antrag auf Zuerkennung des „Gruppenstatus“ und auf Gewährung von finanziellen
Zuwendungen gemäß § 56 GO aus Haushaltsmitteln ab dem 01.03.2008 Zuwendungen zu
den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung in Höhe von
monatlich 2.283,78 EUR allgemeine Mittel und in Höhe von monatlich 6.030,67 EUR
Personalkostenzuschuss zu gewähren und den Antragstellern nebeneinander liegende Plätze
bei Ratssitzungen zuzuteilen, 4

hat keinen Erfolg. 5

Der Antrag ist nach den in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen zum Kommunalverfassungsstreitverfahren zulässig.

Vgl. etwa OVG NRW, Urteile vom 4.4.1962, OVGE 17, 261 und vom 2.2.1972, OVGE 27, 258. 6

Die Antragsteller machen ihnen als Gruppe im Rat der Stadt X zustehende Innenrechtspositionen geltend. 7

Er ist jedoch sowohl hinsichtlich der begehrten finanziellen Zuwendung (1.) als auch bezüglich der Zuteilung nebeneinanderliegender Sitzplätze (2.) unbegründet. 8

Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann eine einstweilige Anordnung auch zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis getroffen werden, wenn diese Regelung zur Abwendung wesentlicher Nachteile oder zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung setzt voraus, dass der zu Grunde liegende materielle Anspruch, der Anordnungsanspruch, und die Notwendigkeit einer vorläufigen Regelung, der Anordnungsgrund, glaubhaft gemacht sind (§ 123 Abs. 3 VwGO in Verbindung mit §§ 294, 920 Abs. 2 Zivilprozessordnung [ZPO]). 9

Dem Wesen und Zweck einer einstweiligen Anordnung entsprechend kann das Gericht grundsätzlich nur vorläufige Regelungen treffen und einem Antragsteller nicht schon in vollem Umfang, wenn auch auf beschränkte Zeit und unter Vorbehalt einer Entscheidung in der Hauptsache, das gewähren, was er nur in einem Hauptsacheprozess erreichen könnte (sog. Grundsatz des Verbots der Vorwegnahme der Hauptsache). 10

Auf eine solche jedenfalls faktische Vorwegnahme der Hauptsache ist das Begehren der Antragsteller gerichtet. 11

Vgl. hierzu Kopp/Schenke, VwGO, 15. Auflage, § 123, Rdnr. 14; Eyermann, VwGO, 12. Auflage, § 123, Rdnr. 66b. 12

Die Antragsteller begehren monatliche Zuwendungen an das „Xer Generationenbündnis“ von über 8.000,- Euro, die für die Anschaffung von Arbeitsmaterialien und die Vergütung von Mitarbeitern eingesetzt werden sollen. Bei Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung würden damit bis zu einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren erhebliche Geldbeträge ausgezahlt. Für den Fall, dass nach dem Ergebnis des Hauptsacheverfahrens ein entsprechender Zuwendungsanspruch nicht bestand, wären die Antragsteller bzw. das nur aus den Antragstellern bestehende „Xer Generationenbündnis“ höchstwahrscheinlich nicht in der Lage, die zwischenzeitlich für Personal und Arbeitsmaterialien ausgegebenen Beträge an den Antragsgegner zurückzuerstatten. 13

Eine Ausnahme von diesem Grundsatz gilt im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz (GG) lediglich insoweit, als eine bestimmte Regelung zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes schlechterdings notwendig ist, d.h. wenn die sonst zu erwartenden Nachteile für den Antragsteller unzumutbar wären. 14

Ständige Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, vgl. etwa Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW), Beschluss vom 20. Juli 1992 - 15 B 1643/92 -, DVBl. 1993, 213 (215 m.w.N.); ferner z.B. Verwaltungsgericht Düsseldorf, Beschlüsse vom 25. Juni 1998 - 1 L 809/98 -, S. 6 des Beschlussabdrucks und vom 29.01.2003 - 1 L 269/03 -. 15

Ferner bedarf es einer besonders hohen Obsiegegenswahrscheinlichkeit für das Hauptsacheverfahren.

Vergleiche hierzu Kopp/Schenke, VwGO, 15. Aufl., § 123 Anm. 14. 17

1. Nach diesen Maßstäben haben die Antragsteller zunächst hinsichtlich des geltend gemachten Zuwendungsanspruchs weder einen Anordnungsanspruch (a) noch einen Anordnungsgrund (b) glaubhaft gemacht. 18

a) Es erscheint nicht als ganz überwiegend wahrscheinlich, dass den Antragstellern der von ihnen behauptete Anspruch auf Gewährung einer finanziellen Zuwendung von insgesamt 8.314,45 EUR monatlich tatsächlich zusteht. 19

Nach § 56 Abs. 3 Satz 1 GO gewährt die Gemeinde den Fraktionen und Gruppen aus Haushaltsmitteln Zuwendungen zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung. Nach § 56 Abs. 1 Satz 3 GO gilt Satz 1 der Vorschrift für Gruppen ohne Fraktionsstatus im Rat entsprechend, wonach Fraktionen freiwillige Vereinigungen von Ratsmitgliedern oder von Mitgliedern einer Bezirksvertretung sind, die sich auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung zu möglichst gleichgerichtetem Wirken zusammengeschlossen haben. 20

Diese Vorschriften begründen bei Vorliegen ihrer Voraussetzungen auch einen gebundenen Anspruch auf Gewährung von Zuwendungen, deren konkrete Höhe sich nach § 56 Abs. 3 Satz 4 GO bestimmt. Entgegen der Auffassung des Antragsgegners und dem Anwendungshinweis des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25. Januar 2008 (31-43.02.01/02-2-5299/07) handelt es sich nicht um einen bereits getätigte Aufwendungen voraussetzenden Aufwendungsersatzanspruch; vielmehr sollen durch die Zuwendungen Aufwendungen für die Geschäftsführung gerade ermöglicht werden. Diese Abfolge ergibt sich auch aus § 56 Abs. 3 Satz 3 GO, wonach über die Verwendung der Zuwendungen ein Nachweis in einfacherer Form zu führen ist. Das setzt voraus, das Geldmittel (schon) zur Verfügung stehen; ihre Verwendung ist dann im Nachhinein zu belegen. 21

Die Antragsteller haben jedoch nicht mit der im Eilverfahren erforderlichen Sicherheit glaubhaft gemacht, dass es sich bei dem von ihnen unter dem 25.02.2008 gegründeten „Xer Generationenbündnis“ um eine Ratsgruppe gemäß der genannten Vorschrift handelt. 22

Der Bildung einer Ratsgruppe steht allerdings nicht entgegen, dass die Antragsteller nicht der selben Partei angehören und sich erst während der Amtsperiode zur Zusammenarbeit entschlossen haben. Das Recht der Ratsmitglieder, sich in Gruppen oder Fraktionen zu organisieren ist Ausfluss des freien Mandats. Solche Zusammenschlüsse können jederzeit und auch parteiübergreifend erfolgen. 23

Vgl. Held/Becker u.a., Kommunalverfassungsrecht NRW, § 56 GO, S. 4, Stand Dez. 2007. 24

Auch ist es entgegen der Ansicht des Antragsgegners nicht erforderlich, dass ein den Anforderungen des § 56 Abs. 2 Satz 3 genügendes Statut vorhanden ist. Abs. 1 Satz 3 verlangt durch den Verweis auf Satz 1 für eine Ratsgruppe nur eine freiwillige Vereinigung von Ratsmitgliedern, die sich auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung zu möglichst gleichgerichtetem Wirken zusammengeschlossen haben. Weitere für Fraktionen geltende Regelungen werden nicht in Bezug genommen. Hätte der Gesetzgeber die gleichmäßige Anwendung der für Fraktionen und Gruppen geltenden Regelungen 25

beabsichtigt, hätte es näher gelegen, die Mindestfraktionsstärke in § 56 Abs. 1 Satz 2 GO einheitlich auf zwei Mitglieder festzulegen, anstatt der Gruppe als Zusammenschluss eigener Art in § 56 Abs. 3 Satz 1 einen eigenen Zuwendungsanspruch einzuräumen. Im Übrigen führt auch bei Fraktionen das Unterlassen der Statutgebung nicht zu Einschränkungen der Finanzierung oder zum Verlust der Fraktionsrechte überhaupt, weil nach der Gesetzessystematik das Gebot der Statutgebung an das Vorhandensein einer Fraktion knüpft.

Vgl. Held/Becker u.a., Kommunalverfassungsrecht NRW, § 56 GO, S. 5, Stand Dez. 2007. 26

Schließlich ist es auch unschädlich, dass das von den Antragstellern unter dem 25.02.2008 aufgestellte 10-Punkte-Programm nur zu einzelnen Themen von vornehmlich örtlicher Bedeutung Stellung bezieht. Eine programmatische Ausrichtung mit klaren politischen Zielsetzungen und Leitlinien, wie sie der Antragsgegner verlangt, wird vom Gesetz nicht verlangt. Für kleinere kommunalpolitisch tätige Gruppierungen, deren Mitgliederzahl eine kompetente Abdeckung aller politisch interessanten Sachgebiete nicht zulässt, ist es vielfach typisch, dass selektiv für die Gemeinde oder auch nur einzelne Bezirke bedeutsame Themen diskutiert werden. 27

Allerdings erfordert ein auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung zu möglichst gleichgerichtetem Wirken erfolgter Zusammenschluss von Ratsmitgliedern im Sinne von § 56 Abs. 1 Satz 1 und 3 GO jedenfalls, dass ein solches gleichgerichtetes Wirken auch möglich ist und tatsächlich erfolgen soll. Dies folgt sowohl aus dem Wortlaut der Regelung als auch aus ihrem Zweck, die Ratstätigkeit zu erleichtern, indem Gruppierungen auch finanziell unterstützt werden, die die Ratstätigkeit durch eine Vorverlagerung und Kanalisierung von Entscheidungsfindungsprozessen erleichtern. 28

Vgl. hierzu OVG NRW, Urteil vom 18.06.2002 - 15 A 1958/01 - mwN. 29

An der Absicht und der Möglichkeit zu einem solchen gemeinsamen Wirken drängen sich Zweifel auf, die nur im Hauptsacheverfahren ausgeräumt werden können. Die Antragstellerin zu 1. hat seit April 2006 bis zur Vereinbarung des 10- Punkte-Programms mit dem Antragsteller zu 2. am 25.02.2008 keine erkennbare Tätigkeit als Ratsmitglied ausgeübt. Sie hat an nicht einer der in dieser Zeit abgehaltenen 13 Ratssitzungen teilgenommen, und ihr Postfach musste von Mitarbeitern des Oberbürgermeisters der Stadt X mehrfach wegen Überfüllung geräumt werden. Abgesehen von ihrer Mitteilung, im Sommer 2006 an einer Kur teilzunehmen und erst nach der Sommerpause 2006 wieder an Ratssitzungen teilnehmen zu können, hat sie keine nachvollziehbare Erklärung für ihre vollständige Untätigkeit gegeben. 30

Zwar hat die Antragstellerin zu 1. am 10.03.2008 erstmals wieder an einer Ratssitzung teilgenommen. Dies allein liefert aber keine ausreichenden objektivierbaren Anhaltspunkte für die Annahme, die Antragstellerin sei trotz ihrer beinahe zweijährigen Untätigkeit wieder Willens und in der Lage, ihre Rechte und Pflichten als Ratsmitglied wahrzunehmen und mit dem Antragsteller zu 2. i.S.d. § 56 Abs. 1 Satz 1 GO zusammenzuwirken. Angesichts der erheblichen Dauer der Ausfallzeit wäre hierfür vielmehr eine - hier nicht ansatzweise erfolgte - nachvollziehbare Darlegung der geänderten Umstände erforderlich gewesen, die der Antragstellerin zu 1. nunmehr wieder die Ausübung ihrer Ratstätigkeit erlauben sollen. Die weiteren im Schriftsatz der Antragsteller vom 02.05.2008 angesprochenen Tätigkeiten des „Xer Generationenbündnisses“ erlauben schon deshalb keinen Rückschluss auf eine möglicherweise wieder aufgenommene (Rats-)Tätigkeit der Antragstellerin zu 1, weil nicht erkennbar ist, ob und inwieweit Beiträge von ihr selbst geleistet wurden. 31

b) Unabhängig hiervon haben die Antragsteller auch keinen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht.

Hinsichtlich der Notwendigkeit einer vorläufigen Regelung ist zu berücksichtigen, dass nach ständiger Rechtsprechung im Kommunalverfassungsstreitverfahren der Erlass einer einstweiligen Anordnung nur ausnahmsweise in Betracht kommen kann. Denn es dient nicht dem Schutz von Individualrechtsgütern, sondern nur der Abgrenzung innerorganisatorischer Kompetenzen, die deren Rechtsträgern nicht um ihrer selbst willen, sondern im Interesse der Gemeinde eingeräumt sind. Diesem Interesse wird in der Regel ausreichend durch eine Klärung des Kompetenzstreits im nachfolgenden Klageverfahren gedient, auch wenn es in der Zwischenzeit möglicherweise zu Kompetenzüberschreitungen kommt. 33

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 12.06.1992 - 15 B 2283/92 -, NWVBI 1992, 395 = DVBI 1993, 212; OVG NRW, Beschluss vom 20. Juli 1992 - 15 B 1643/92 -, aaO. 34

Die einstweilige Anordnung muss nach dieser Rechtsprechung im Interesse der Körperschaft objektiv notwendig bzw. - bei einer Vorwegnahme der Hauptsache - unabweisbar erscheinen, wobei angesichts des Kommunalverfassungsstreits als intrasubjektivem Prozess zwischen verschiedenen Kompetenzträgern derselben juristischen Person das Interesse des klagenden Organs oder Organteils für das Gewicht des verteidigten Belangs bestimmend sein dürfte. Ebenso wie auch im Übrigen die in der Verzögerung der Rechtsverwirklichung liegende Beeinträchtigung für sich noch keine dem Klageverfahren vorgegreifende einstweilige Anordnung rechtfertigt, gilt dies auch im Organstreit. Nur bei schweren und nicht revisiblen Verletzungen von Innenrechtspositionen betroffener Organe oder Organteile kommt der Erlass einer einstweiligen Anordnung in Betracht. Hierfür gelten erhöhte Anforderungen, wenn das Antragsbegehren - wie hier - auf eine jedenfalls teilweise Vorwegnahme der Hauptsache zielt und damit den durch § 123 Abs. 1 VwGO grundsätzlich vorgegebenen Rahmen vorläufiger Regelungen überschreitet. Insoweit ist neben der Bedeutung der konkreten Angelegenheit für die Gemeinde vor allem der Rang des Rechtssatzes entscheidend, dessen Verletzung durch die einstweilige Anordnung abgewendet werden soll. 35

OVG NRW, Beschluss vom 20. Juli 1992 - 15 B 1643/92 -, aaO. 36

Einen Grund, der gemessen an diesen erhöhten Anforderungen, den Erlass der begehrten einstweiligen Anordnungen rechtfertigen könnte, haben die Antragsteller nicht dargelegt. Er folgt gerade nicht bereits daraus, dass die Befriedigung der von den Antragstellern geltend gemachten Ansprüche sonst erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen würde; diese Verzögerung liegt in der Systematik des (verwaltungs-)gerichtlichen Rechtsschutzes begründet, der grundsätzlich die Rechtsverfolgung im Hauptsacheverfahren vorsieht und damit den Rechtssuchenden eine gewisse Wartezeit zumutet. 37

Sonstige unzumutbare Nachteile, die den Erlass einer einstweiligen Anordnung vor Durchführung des Hauptsacheverfahrens als notwendig erscheinen lassen, haben die Antragsteller nicht glaubhaft gemacht. Beide Antragsteller werden durch die Verweigerung der begehrten Zuwendung bei der Wahrnehmung ihrer ihnen als Ratsmitglieder zustehenden Rechte nicht beeinträchtigt. Die Zuwendung soll vielmehr einen über die eigentliche Mandatsausübung hinausgehenden freiwilligen Zusammenschluss der Antragsteller fördern, der wegen der mit solchen Zusammenschlüssen regelmäßig verbundenen Erleichterung der Ratsarbeit auch im Interesse des Rates liegt. 38

In diesem Zusammenhang ist allerdings zu beachten, dass beide Antragsteller als Ratsmitglieder eine Aufwandsentschädigung incl. Fahrtkostenpauschale von 345,- EUR 39

monatlich erhalten und vom Oberbürgermeister der Stadt X einen Büroraum mit Büromöbeln, Telefon- und Faxanschluss zur Verfügung gestellt bekommen haben, so dass ihnen auch als „Xer Generationenbündnis“ Sach- und Kommunikationsmittel zur Verfügung stehen. Damit ist ihnen bis zur Entscheidung in der Hauptsache - auch wenn ihnen diese Mittel in ihrer Funktion als Ratsmitglieder zukommen - eine Betätigung zur Umsetzung ihrer politischen Vorstellungen auch als Gruppe möglich.

Vor diesem Hintergrund wäre eine substantiierte Darlegung erforderlich, warum den Antragstellern dennoch ohne die begehrte finanzielle Zuwendung jede Gruppentätigkeit unmöglich sein soll, woran es die Antragsteller haben fehlen lassen. Nach ihren Angaben im Schriftsatz vom 02.05.2008 sind sie vielmehr bereits als „Xer Generationenbündnis“ aktiv tätig (Fragenkatalog an Oberbürgermeister, Ausarbeitung eines Dringlichkeitsbeschlusses). Warum die Einstellung von Personal, die Anmietung anderer Räumlichkeiten oder die Einrichtung eines PC-Arbeitsplatzes mit Internetzugang nicht bis zur Entscheidung in der Hauptsache aufschiebbar sein soll, bleibt unklar. Dass die tägliche Arbeit die Einstellung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters zwingend erforderlich macht und sie von den Antragstellern gemeinsam nicht mehr bewältigt werden kann, ist nicht ansatzweise nachvollziehbar. Auch verfügen bereits beide Antragsteller wie auch das „Xer Generationenbündnis“ selbst über Internetauftritte (<http://www.generationenbuendnis.de>; ;). Angesichts der auf der Homepage des Antragstellers zu 2. enthaltenen Angabe, er sei beruflich als Berater rund um das Thema Internet tätig, besteht auch kein Grund zu der Annahme, die Antragsteller könnten vorerst nicht ausreichend von den Möglichkeiten des Internets Gebrauch machen bzw. hätten keine Möglichkeit, einen Computer zu benutzen.

40

2. Hinsichtlich der begehrten Zuteilung von nebeneinander liegenden Sitzplätzen ist der Antrag ebenfalls unbegründet.

41

Unbeschadet der Angabe des Antragsgegners, aufgrund der Verhältnisse im Ratssaal könnten selbst den Fraktionen keine nebeneinanderliegenden Plätze eingeräumt werden, steht einem unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten möglichen Anspruch auf Zuteilung nebeneinanderliegender Sitzplätze jedenfalls entgegen, dass die Antragsteller wie ausgeführt nicht glaubhaft gemacht haben, sich zu einer Gruppe i.S.d. § 56 Abs. 1 Satz 1 und 3 GO zusammengeschlossen zu haben.

42

Es ist zudem auch nicht ersichtlich, dass den Antragstellern unzumutbare Nachteile daraus erwachsen könnten, vorerst nicht nebeneinanderliegende Sitzplätze bei Ratssitzungen zu erhalten. Die Antragsteller können sich vor und nach Ratssitzungen sowie in Sitzungspausen abstimmen.

43

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 1, 159 Satz 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1, § 53 Abs. 3 Nr. 1 GKG iVm. Ziffer 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2004 (NVwZ 2004, S. 1327 - 1332) und berücksichtigt, dass die Antragsteller zwei selbständige Begehren verfolgen. Dabei hat die Kammer wegen des in diesem Verfahren grundsätzlich nur möglichen vorläufigen Rechtsschutzes jeweils nur die Hälfte des in einem entsprechenden Hauptsacheverfahren festzusetzenden Streitwertes angenommen.

44

45
