



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 LA 454/21

VG: 1 K 368/20

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

1.

2.

3.

– Kläger und Zulassungsantragsteller –

Prozessbevollmächtigter:
zu 1-3:

g e g e n

die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven, vertreten durch den Stadtverordnetenvorsteher ...

Hinrich-Schmalfeldt-Straße/Stadthaus 1, 27576 Bremerhaven,

– Beklagte und Zulassungsantragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

beigeladen:

1.

2.

Prozessbevollmächtigter:
zu 1-2:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Prof. Sperlich, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Koch und den Richter am Oberverwaltungsgericht Till am 25. November 2022 beschlossen:

Der Antrag der Kläger, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen - 1. Kammer - vom 1. November 2021 zuzulassen, wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Stadtgemeinde Bremerhaven.

Der Streitwert wird für das Zulassungsverfahren auf 10.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I. Die Kläger, eine Fraktion und zwei Abgeordnete der Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven, begehren die Aufhebung eines Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung vom 12.09.2019. Darin wurde die Entsendung von Stadtverordneten in Aufsichts-, Stiftungsräte und Beiräte sowie die Betriebsausschüsse von Eigenbetrieben und Unternehmen, an denen die Stadt mehrheitlich beteiligt ist oder für die Entsendungsrechte bestehen, sowie in die Unterweserkonferenz des Regionalforums Unterweser und den Aufsichtsrat der swb Bremerhaven GmbH beschlossen. Mit der Mehrheit der Regierungskoalition wurden fast ausschließlich Stadtverordnete aus deren Fraktionen entsandt.

In einer 25.02.2020 beim Verwaltungsgericht anhängig gemachten Klage haben die Kläger begehrt, den Beschluss aufzuheben. Hilfsweise sei die Rechtswidrigkeit der Wahl zweier Stadtverordneter in den Aufsichtsrat der swb Bremerhaven GmbH und die Unterweserkonferenz festzustellen. Einen zugleich mit der Klage eingelegten Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz (1 V 369/29) hat das Verwaltungsgericht am 11.02.2021 abgelehnt, soweit sich das Verfahren nicht erledigt hatte. Eine Beschwerde hat der Senat mit Beschluss vom 13.04.2021 (1 B 86/21) zurückgewiesen.

Mit dem angegriffenen Urteil vom 01.11.2021 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Hiergegen wenden sich die Kläger mit ihrem am 26.11.2021 eingelegten und am 23.12.2021 begründeten Antrag auf Zulassung. Die Sache weise besondere rechtliche und tatsächliche Schwierigkeiten auf habe darüber hinaus grundsätzliche Bedeutung.

II. Der Antrag auf Zulassung der Berufung bleibt ohne Erfolg.

1. Soweit die Kläger besondere rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten geltend machen (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO), ergeben sich diese weder aus dem maßgeblichen Zulassungsvorbringen (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) noch sind sie sonst ersichtlich.

Besondere Schwierigkeiten der Sache können nur angenommen werden, wenn die Angriffe gegen die Tatsachenfeststellungen oder die rechtlichen Würdigungen, auf denen das angefochtene Urteil beruht, begründeten Anlass zu Zweifeln an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung geben, die sich nicht ohne Weiteres im Zulassungsverfahren klären lassen, sondern die Durchführung eines Berufungsverfahrens erfordern (OVG NRW, Beschl. v. 22.05.2017 - 15 A 170/16, juris Rn. 36). Die besondere Schwierigkeit zeigt sich mithin darin, dass man die Dinge möglicherweise anders sehen könnte als das Verwaltungsgericht (Happ, in: Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 124a Rn. 70). Der Zulassungsgrund soll ebenso wie der Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel die Richtigkeit im Einzelfall gewährleisten (BVerwG, Beschl. v. 15.12.2003 - 7 AV 2/03, juris Rn. 9). Dabei soll eine allgemeine Fehlerkontrolle aber nur in solchen Fällen ermöglicht werden, die dazu besonderen Anlass geben (vgl. BVerfG, Beschl. d. 2. Kammer d. Ersten Senats v. 23.06.2000 - 1 BvR 830/00, juris Rn. 12).

Im Hinblick auf die Darlegungsanforderungen ist es erforderlich, im Einzelnen nachvollziehbar darzulegen, hinsichtlich welcher Fragen und aus welchen Gründen die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 30.06.2021 - 1 LA 285/20, juris Rn. 20). Es muss in fallbezogener Auseinandersetzung mit dem Urteil des Verwaltungsgerichts dargetan werden, inwieweit sich die benannten Schwierigkeiten in Vergleich mit Verfahren durchschnittlicher Schwierigkeit als „besondere“ darstellen und für die Entscheidung des Rechtsstreits erheblich sein werden (VGH BW, Beschl. v. 12.05.2020 - 4 S 3240/19, juris Rn. 12).

a) Soweit die Kläger die Auslegung und Anwendung des § 41 Abs. 3 Satz 1 Verfassung für die Stadt Bremerhaven (VerfBrhv) rügen, zeigen sie keine besonderen Schwierigkeiten der Sache auf. Dass das Oberverwaltungsgericht (außerhalb des Eilverfahrens in gleicher Sache) noch nicht zu der Frage entschieden hat, ob die Norm in Fällen wie dem hiesigen direkt oder analog anzuwenden ist, wenn es um die Entsendung von Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung in Aufsichtsräte oder ähnliche Organe von Unternehmen geht, an denen die Stadt beteiligt ist oder bei denen ein Entsendungsrecht besteht, zeigt an sich noch keine besonderen Schwierigkeiten der Sache auf. Der Zulassungsantrag legt nicht

substantiiert dar, worin hinsichtlich der Schwierigkeit der zu lösenden Rechtsfragen signifikante Unterschiede des vorliegenden Streitstoffes zu anderen verwaltungsgerichtlichen Verfahren liegen sollen. Auch sonst erschließt sich nicht, warum die Anwendung des § 41 Abs. 3 Satz 1 VerfBrhv besondere Schwierigkeiten bereiten sollte.

Dass § 41 Abs. 3 Satz 1 VerfBrhv vorliegend nicht unmittelbar anwendbar ist, ergibt sich ohne Weiteres aus dem Gesetz. Die Norm regelt nach ihrem Wortlaut eindeutig nur die Besetzung von Ausschüssen der Stadtverordnetenversammlung. Warum diese Feststellung oder die vom Verwaltungsgericht verneinte Frage einer analogen Anwendung besonders schwierig sein sollen, ist nicht dargetan oder ersichtlich. Allein, dass die Frage einer Analogie zu prüfen war, genügt für sich besehen nicht.

Zudem befassen sich die Kläger nicht hinreichend mit der angegriffenen Entscheidung. Ihre Behauptung, diese habe die fehlende Anwendbarkeit des § 41 Abs. 3 VerfBrhv ohne nähere Begründung vorausgesetzt, trifft nicht zu. Wenn die Kläger insoweit auf Seite 5 zweiter Absatz des Urteilsabdrucks verweisen, greifen sie einen Obersatz heraus. Dieser wird in der Folge aber mit einer weiteren Begründung unterlegt. In dieser hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, warum es weder unter dem Gesichtspunkt höherrangigen Rechts (UA S. 6) noch mit Blick auf Aspekte des Minderheitenschutzes (UA S. 7) eine (analoge) Anwendung von § 41 Abs. 3 VerfBrhv als geboten ansah.

b) Auch in Bezug auf die von den Klägern als schwierig erachtete Frage, ob der aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Spiegelbildlichkeitsgrundsatz vorliegend anzuwenden ist, erschöpft sich ihr Vorbringen im Wesentlichen in einem Verweis auf das Fehlen von ober- und höchstrichterlichen Entscheidungen zur hiesigen Fallgestaltung. Dabei kann einerseits dies allein nicht genügen, besondere Schwierigkeiten darzulegen. Andererseits verkennen die Kläger, dass der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Spiegelbildlichkeitsgrundsatz, auf die sich auch das Verwaltungsgericht bezogen hat, eindeutig und ohne weitere Schwierigkeiten die Antwort für die Entscheidung des vorliegenden Verfahrens zu entnehmen ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat ausgeführt (BVerwG, Ur. v. 28.04.2010 - 8 C 18.08, BVerwGE 137, 21-30, juris Rn. 22 f.):

„[22] Der [...] Spiegelbildlichkeitsgrundsatz gilt nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG [...] nur für die Besetzung der aus der Gemeindevertretung abgeleiteten Gremien [...], die an der Erfüllung der dem Plenum zugewiesenen Aufgaben als Vertretung des (Gemeinde-)Volkes mitwirken. Dagegen erstreckt sich der Anwendungsbereich des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes nicht auf die Bildung des Gemeindevorstands, der kein Vertretungs-, sondern ein Verwaltungsorgan ist.

[23] Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG schreibt allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahlen nur für die Bildung der Volksvertretung in den Ländern, Kreisen und Gemeinden vor. Im Übrigen muss die verfassungsmäßige Ordnung der Länder, zu der auch die Kommunalverfassung gehört, nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates entsprechen. Danach sind die Wahlrechtsgrundsätze (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG), aus denen sich die Gleichheit der kommunalen Mandatsträger und der daraus abzuleitende Spiegelbildlichkeitsgrundsatz ergeben, verfassungsrechtlich zwingend nur für die Wahl zu den kommunalen Vertretungsorganen vorgeschrieben und auf die Bildung ihrer Teil- und Hilfsorgane zu übertragen, die an der Vertretungsfunktion teilhaben. [...]

Diese Rechtsprechung ist ohne Weiteres so zu verstehen, dass kommunale Vertretungsorgane und ihre Teil- und Hilfsorgane ausschließlich der Gemeinde- bzw. Stadtrat, der Kreistag sowie ihre jeweiligen Ausschüsse und Unterausschüsse sind (siehe OVG NRW, Beschl. v. 26.04.2011 - 15 A 693/11, juris Rn. 8). Warum die streitgegenständlichen Gremien anders zu behandeln sein sollten, als ein Gemeindevorstand und der demokratisch legitimierten Vertretung zuzuordnen wären, erschließt sich aus der Zulassungsbegründung nicht. Der im Zulassungsantrag im Zusammenhang mit der geforderten Verteilung nach dem Spiegelbildlichkeitsgrundsatz enthaltene unspezifische Verweis auf „den erstinstanzlichen Vortrag“ vermag eine Darlegung im Zulassungsverfahren nicht zu ersetzen. Das gilt umso mehr, als es sich bei Aufsichtsräten oder ähnlichen Organen von Unternehmen mit Stadtbeteiligung gerade nicht um Teil- und Hilfsorgane der Stadtverordnetenversammlung, sondern der Rolle nach um Verwaltungsorganen entsprechende Gremien handelt. Jedenfalls haben die Kläger nicht dargelegt, warum die Subsumtion unter die insoweit klaren höchstrichterlichen Maßstäbe mit besonderen Schwierigkeiten verbunden sein sollte. Allein, dass in einem Verfahren auch Fragestellungen berührt werden, die Bezüge zu verfassungsrechtlichen Grundsätzen aufweisen, führt für sich genommen noch nicht zur Annahme besonderer rechtlicher Schwierigkeiten.

c) Soweit die Kläger vortragen, dass sie vom Verwaltungsgericht stellenweise „grundsätzlich falsch verstanden“ worden seien und sich dieses mit verschiedenen Argumenten nicht befasst habe, werden auch damit offensichtlich keine besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO begründet.

2. Auch eine grundsätzliche Bedeutung der Sache ist weder dargelegt noch ersichtlich. Dass es im vorliegenden Fall um die Auslegung der Verfassung für die Stadt Bremerhaven geht, vermag noch keine grundsätzliche Bedeutung zu begründen, zumal es sich bei der Verfassung für die Stadt Bremerhaven in formeller Hinsicht um einfaches Satzungsrecht

handelt. Soweit darauf verwiesen wird, dass die rechtliche Fragestellung bundesweite Auswirkungen für alle Kommunalparlamente haben könne und hierzu noch keine obergerichtlichen Entscheidungen vorlägen, trifft dies nicht zu. Die Reichweite des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes ist in der Rechtsprechung hinreichend geklärt.

Soweit die Kläger auf ein Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 15.01.2002 (St 1/01) verweisen, bleibt unklar, welche Folgerungen sich aus der dort problematisierten Verlagerung der Erfüllungsverantwortung für Staatsaufgaben auf Beliehene und der sich daraus ergebenden Minderung der Kontrollbefugnisse der Bürgerschaft, ihrer Ausschüsse und deren Mitglieder für die grundsätzliche Bedeutung des vorliegenden Falles ergeben sollen.

Die Kläger gehen schließlich auch fehl in der Annahme, dass das Demokratiegebot, der Minderheitenschutz und der aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Spiegelbildlichkeitsgrundsatz Materien darstellen, denen per se grundsätzliche Bedeutung zukommt. Daran fehlt es jedenfalls, wenn – wie hier – die sich stellenden Fragen anhand der höchstrichterlichen Rechtsprechung ohne größeren Aufwand zu klären sind.

3. Auch über die explizit geltend gemachten Zulassungsgründe hinaus ist nicht ersichtlich, dass die Berufungszulassung geboten wäre. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der angegriffenen Entscheidung (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) zeigt der Vortrag der Berufungsbeurteilung unter Berücksichtigung des bereits Ausgeführten nicht auf. Soweit man aus dem Vortrag der Kläger zu durch das Verwaltungsgericht angeblich überangenen Vortrag auf einen Verstoß gegen das rechtliche Gehör und damit einen Verfahrensmangel (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO) schließen könnte, ist dieser ebenfalls nicht hinreichend dargetan.

Ein Verstoß gegen die Pflicht zur Berücksichtigung von Vorbringen liegt nur vor, wenn im Einzelfall besondere Umstände vorliegen, aus denen sich ergibt, dass tatsächliches Vorbringen eines Beteiligten entweder überhaupt nicht zur Kenntnis genommen oder doch bei der Entscheidung nicht erwogen worden ist (st. Rspr., siehe nur BVerfG, Beschl. d. 2. Kammer d. Ersten Senats v. 27.05.2016 - 1 BvR 1890/15, Rn. 15). Die Gerichte sind dabei nicht verpflichtet, sich in ihrer Entscheidung mit jedem vorgetragenen Argument im Einzelnen auseinanderzusetzen (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.08.1999 - 8 C 12.98, juris Rn. 15). Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sie ihren Gehörspflichten nachgekommen sind, auch wenn sie das Vorbringen nicht ausdrücklich beschieden haben. Der Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs ist erst dann verletzt, wenn sich im Einzelfall klar ergibt, dass das Gericht seiner Pflicht zur Kenntnisnahme und zur Erwägung des Vorgetragenen nicht nachgekommen ist (BVerfG, Urt. v. 22.11.1983 - 2 BvR 399/81, BVerfGE 65, 293, juris

Rn. 11). Zudem muss, damit eine Zulassung der Berufung wegen einer Gehörsverletzung in Betracht kommt, dargelegt werden, dass das angeblich übergangene Vorbringen geeignet wäre, sich auch in der Sache auszuwirken (vgl. Seibert, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Auflage 2018, § 124a Rn. 219). Die schlichte Behauptung einer Gehörsverletzung genügt nicht (BGH, Beschl. v. 19.03.2009 - V ZR 142/08, juris Rn. 9).

Der Vortrag der Kläger ist nach diesen Maßstäben nicht geeignet, eine Gehörsverletzung zu belegen. Sie bemängeln zu Unrecht, das Verwaltungsgericht habe sich mit ihren Argumenten im Zusammenhang mit der Frage, ob der Minderheitenschutz die analoge Anwendung des § 41 Abs. 3 VerfBrhv gebietet, nicht befasset. Zunächst wird diese Frage im Urteil behandelt (vgl. UA S. 7). Soweit die Kläger konkret auf ihren Vortrag zur tatsächlichen Verteilung der Gremiensitze hinweisen, war dies für das angegriffene Urteil nicht entscheidungserheblich und bedurfte deshalb keiner weiteren Ausführung. Die Frage der faktischen Besetzung der streitgegenständlichen Gremien wäre nur relevant gewesen, wenn es einen Anspruch auf spiegelbildliche Besetzung gäbe. Dies hat das Verwaltungsgericht aber gerade nicht angenommen.

Auch im Zusammenhang mit dem erstinstanzlich gestellten Hilfsantrag ist nicht ersichtlich, dass maßgebliche Argumente der Kläger unberücksichtigt geblieben wären. Entgegen ihres Vortrages hat sich das Verwaltungsgericht hier insbesondere mit der Frage der Durchführung eines Losverfahrens befasset. Dabei wird die Behauptung der Kläger aufgegriffen, in ihrem Recht auf eine solche Losentscheidung verletzt worden zu sein (UA S. 10). Das Verwaltungsgericht hat dies verworfen, da weder die Grundsätze des Verhältniswahlrechts gelten würden, noch § 34 Abs. 2 Satz 5 VerfBrhv analog anzuwenden sei. Es komme die „Grundregel“ des § 33 Satz 1 VerfBrhv zur Anwendung, wonach Beschlüsse mit Stimmenmehrheit gefasst würden (UA S. 11). Welche vor diesem Hintergrund für die Entscheidung relevanten klägerischen Argumente übergangen worden sein sollen, erschließt sich nicht.

4. Die Kosten des Verfahren einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen trägt die Stadt Bremerhaven. Nach der ständigen Rechtsprechung des Senats (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 13.04.2021 - 1 B 86/21, juris Rn. 17 m.w.N.; Beschl. v. 07.09.2022 - 1 B 227/22, juris Rn. 20) sind in einem Insichprozess zweier Funktionsträger einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft die Verfahrenskosten grundsätzlich der Körperschaft aufzuerlegen, der die streitenden Funktionsträger angehören. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 GKG unter Berücksichtigung von Ziffer 22.7 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013.

Hinweis

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG). Mit der Ablehnung des Antrags auf Zulassung der Berufung wird die Entscheidung des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. Koch

gez. Till