



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 8 C 22.11
OVG 4 A 442/09

Verkündet
am 5. Juli 2012
Ende
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 5. Juli 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert und
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. von Heimbürg, Dr. Hauser,
Dr. Held-Daab und Dr. Rudolph

für Recht erkannt:

Das Urteil des Sächsischen Obergerichts vom
23. November 2010 und das Urteil des Verwaltungsge-
richts Chemnitz vom 29. August 2007 werden geändert,
soweit es den gegen die Beklagte zu 2 gerichteten Klage-
antrag zu 4 betrifft.

Die Beklagte zu 2 wird verurteilt, über den Antrag der Klä-
gerin auf Gewährung von Haushaltsmitteln für die sächli-
chen und personellen Aufwendungen für die Geschäfts-
führung in den Jahren 2005 bis 2009 unter Beachtung der
Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden. Im
Übrigen wird die Klage im Klageantrag zu 4 abgewiesen.

Die Klägerin trägt neben den außergerichtlichen Kosten des Beklagten zu 1 die Hälfte der Gerichtskosten und der außergerichtlichen Kosten der Beklagten zu 2 aus allen drei Rechtszügen. Die Beklagte zu 2 trägt die Hälfte der Gerichtskosten und der außergerichtlichen Kosten der Klägerin. Im Übrigen tragen die Klägerin und die Beklagte zu 2 ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin war seit der Stadtratswahl vom 13. Juni 2004 Fraktion im Rat der beklagten Stadt. Sie begehrt die Nachzahlung von Fraktionszuschüssen für die Jahre 2005 bis 2009. Die Wahlperiode lief am 30. Juni 2009 ab.
- 2 Am 11. August 1999 hatte der Stadtrat Richtlinien zur Finanzierung der Geschäftstätigkeit der Fraktionen und fraktionslosen Stadträte des Stadtrates beschlossen. Danach gliederten sich die im Haushalt hierfür eingestellten Mittel in einen festen Betrag (zwei Drittel), der zu gleichen Anteilen allen Fraktionen zukommen sollte, und einen variablen Betrag (ein Drittel), der auf die Fraktionen nach der Zahl ihrer Mitglieder aufzuteilen war.
- 3 Am 26. Januar 2005 beschloss der Stadtrat eine Änderung dieser Richtlinien. Danach waren die im Haushalt für die Geschäftsführung der Fraktionen eingestellten Mittel durch alle 54 Stadträte zu teilen und auf die jeweilige Anzahl der Mitglieder der Fraktionen bzw. fraktionslosen Stadträte hochzurechnen.
- 4 Die Klägerin hält die Änderung der Richtlinie für nichtig. Mit ihrer Klage begehrt sie noch die Zahlung der Mehrbeträge, die sich bei Fortgeltung der Richtlinie in der Fassung von 1999 ergäben.
- 5 Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 29. August 2007 auch insoweit abgewiesen. Mit Urteil vom 23. November 2010 hat das Oberverwaltungsgericht die Berufung zurückgewiesen. Es hat die Änderung der Richtlinie

für rechtmäßig erachtet. Mit dem Grundsatz der Chancengleichheit seien verschiedene Modelle der Fraktionsfinanzierung vereinbar. Es sprächen gute Gründe für eine Verteilung mit einem festen und einem variablen Teilbetrag. Die Chancengleichheit sei aber auch bei einer Verteilung gewährleistet, die sich ausschließlich nach der Anzahl der Fraktionsmitglieder richte. Für beide Modelle sprächen gewichtige Gründe. Die Gewährung eines Sockelbetrages berücksichtige die Tatsache, dass ein gewisser Kostenbedarf unabhängig von der Fraktionsgröße bestehe. Die Verteilung der Mittel strikt nach der Mitgliederzahl stelle hingegen darauf ab, dass mit deren Anstieg auch der Koordinierungsbedarf und die Vielfalt der wahrzunehmenden Tätigkeiten zunehme. Unerheblich sei, ob „typisch fraktionsstärkeunabhängige“ Aufgaben des Fraktionspersonals mindestens drei Viertel dessen zeitlichen Aufwands einnähmen, wie die Klägerin unter Beweisantritt behauptet habe. Denn es verbleibe ein nicht unerheblicher Teil von Kosten, die direkt abhängig von der Größe der Fraktionen seien. Der Stadtrat habe sich daher für keine sachwidrige Lösung entschieden.

- 6 Mit ihrer Revision rügt die Klägerin, das Oberverwaltungsgericht habe den allgemeinen Gleichheitssatz in seiner Ausprägung als Grundsatz der Chancengleichheit verletzt. Fraktionsmittel seien allgemeine Haushaltsmittel, die den Fraktionen in ihrer Eigenschaft als Teil des Hauptorgans der Gemeinde zur Verfügung gestellt würden. Ausgangspunkt sei die Aufgabe der Fraktionen, Meinungsbildung und Mehrheitsfindung im Stadtrat zu erleichtern und in der Informationsvorbereitungs- und Abstimmungsphase einen wichtigen Beitrag zu einer effizienteren Aufgabenerfüllung zu leisten. Dem werde eine Verteilung der Fraktionsmittel rein proportional zur Fraktionsstärke nicht gerecht.

- 7 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 23. November 2010 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 29. August 2007 zu ändern, soweit es den gegen die Beklagte zu 2 gerichteten Klageantrag zu 4 betrifft und die Beklagte zu 2 zu verurteilen, an ihren ehemaligen Geschäftsführer 116 802,94 € zuzüglich Zinsen in Höhe von 8 Prozentpunkten über dem Basiszinsatz seit 31.12.2005 aus 23 122,71 €, seit 26.01.2006 aus 5 780,70 €, seit 01.06.2006 aus 5 780,67 €, seit

09.08.2006 aus 5 780,67 €, seit 28.11.2006 aus 7 545,93 €, seit 10.01.2007 aus 7 105,53 €, seit 10.04.2007 aus 7 105,53 €, seit 28.09.2007 aus 7 104,77 €, seit 28.09.2007 aus 7 104,77 €, seit 18.01.2008 aus 7 104,52 €, seit 09.06.2008 aus 7 104,52 €, seit 07.07.2008 aus 7 104,52 €, seit 28.09.2008 aus 5 674,52 €, seit 20.01.2009 aus 5 674,52 €, seit 07.04.2009 aus 7 709,06 € zu zahlen.

8 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

9 Sie verteidigt das angegriffene Urteil.

10 Der Vertreter des Bundesinteresses hält das Urteil des Oberverwaltungsgerichts ebenfalls für richtig.

II

11 Die Revision ist begründet. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts beruht auf einer Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

12 Die revisionsgerichtliche Prüfung muss von der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts ausgehen, dass das Zahlungsbegehren der Klägerin sich nicht mit dem Ablauf der Wahlperiode am 30. Juni 2009 erledigt hat, dass es sich richtigerweise gegen die Beklagte richtet und dass die Rechtmäßigkeit des Beschlusses des Stadtrates vom 26. Januar 2005 im Rahmen der Prüfung des gestellten Zahlungsantrags inzident überprüft wird. Das Berufungsgericht hat diesen Beschluss zur Änderung des Verteilungsmaßstabs für rechtmäßig gehalten. Soweit dies auf irrevisiblen Landesrecht beruht, ist dem Revisionsgericht eine Nachprüfung verwehrt (§ 173 VwGO, § 560 ZPO). Es kann daher nur prüfen, ob Bundesrecht - insbesondere Bundesverfassungsrecht - ein anderes Ergebnis gebietet (stRspr; vgl. Urteil vom 12. November 1993 - BVerwG 7 C 23.93 - BVerwGE 94, 288 = Buchholz 160 Wahlrecht Nr. 38).

- 13 Das ist hier der Fall. Das Berufungsgericht ist zwar zutreffend davon ausgegangen, dass die Entscheidung des Stadtrates der Beklagten über die Grundsätze zur Finanzierung der Geschäftsführungstätigkeit der Ratsfraktionen am allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) zu messen ist (1.). Mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar ist jedoch seine Annahme, eine rein proportionale Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel sei bei unterschiedlich großen Fraktionen auch dann gleichheitskonform, wenn der Zeitaufwand für die Erfüllung der Geschäftsführungsaufgaben zu mindestens drei Vierteln von der Fraktionsstärke unabhängig sei (2.). Eine rein proportionale Verteilung kam vielmehr nicht in Betracht (3.). Aus der Unwirksamkeit der Änderung des Verteilungsschlüssels folgt freilich kein Zahlungsanspruch auf der Grundlage der zuvor geltenden Richtlinie von 1999. Vielmehr muss die Beklagte die Klägerin neu bescheiden (4.).
- 14 1. Die gesetzliche Grundlage für die Gewährung von Zuwendungen an Fraktionen sieht das Oberverwaltungsgericht in § 35a Abs. 3 der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO). Danach kann die Gemeinde den Fraktionen Mittel aus ihrem Haushalt für die sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung gewähren. Diese Mittel sind in einer besonderen Anlage zum Haushaltsplan darzustellen. Über ihre Verwendung ist ein Nachweis in einfacher Form zu führen. Nach der Auslegung dieser Bestimmung durch das Berufungsgericht hat die Klägerin keinen Anspruch auf Fraktionszuwendungen aus Haushaltsmitteln oder auf volle Erstattung ihrer Kosten. Vielmehr besteht ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Verteilung der für die Fraktionszuwendungen vorgesehenen Mittel auf die verschiedenen Fraktionen. Hierbei ist die Kommune an den allgemeinen Gleichheitssatz gebunden. Diese Auslegung ist mit Bundesrecht vereinbar.
- 15 a) Mit Recht weist das Oberverwaltungsgericht darauf hin, dass der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht nur für das rechtliche Verhältnis zwischen Bürger und Staat gilt, sondern als Bestandteil des allgemeinen Rechtsstaatsgebots auch Geltung für die Rechtsbeziehungen zwischen dem Rat einer Gemeinde und den Fraktionen als seinen Teilen beansprucht.

- 16 Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu behandeln. Der Gesetz- oder sonstige Normgeber muss damit für seine Unterscheidungen und Nichtunterscheidungen einen vernünftigen, sich aus der Natur der Sache ergebenden oder sonstwie einleuchtenden Grund angeben können. Das gilt für Belastungen und Begünstigungen gleichermaßen (stRspr; vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 8. Juni 2004 - 2 BvL 5/00 - BVerfGE 110, 412 <431> und vom 17. April 2008 - 2 BvL 4/05 - BVerfGE 121, 108 <119>; Urteil vom 30. Juli 2008 - 1 BvR 3262/07 u.a. - BVerfGE 121, 317 <369 f.>; jeweils m.w.N.).
- 17 Fraktionszuschüsse sind zweckgebundene Zuwendungen. Sie dienen dazu, die sachlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionen für ihre Geschäftsführung ganz oder teilweise zu decken (§ 35a Abs. 3 Satz 1 SächsGemO), und sind hierauf begrenzt (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 - 2 BvE 1/88 - BVerfGE 80, 188 <231>). Damit gibt das Gesetz selbst den sachlichen Grund für Differenzierungen bei der Bemessung dieser Zuschüsse vor. Auch wenn die Gemeinde keine kostendeckenden Zuschüsse vorsieht, müssen die gewährten Mittel unter den Fraktionen nach einem Maßstab verteilt werden, der sich an deren tatsächlichem oder erwartbarem Bedarf für ihre Geschäftsführung orientiert. Nichts anderes gilt, fasst man den allgemeinen Gleichheitssatz mit dem Oberverwaltungsgericht in der besonderen Ausprägung als Grundsatz der Chancengleichheit. Fraktionszuschüsse wahren die Chancengleichheit der Fraktionen, wenn sie sich in dem beschriebenen Sinne nach ihrem gesetzlichen Zweck bemessen und hierauf beschränken.
- 18 b) Strengere Anforderungen an die Finanzierung von Ratsfraktionen ergeben sich nicht aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG), der wegen des Demokratieprinzips als Gebot streng formaler Gleichbehandlung aufzufassen ist und Differenzierungen nur aus zwingenden Gründen zulässt (BVerfG, Schlussurteil vom 5. November 1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 <317 f.>). Die Geltung dieses Grundsatzes ist grundsätzlich auf die Wahl und den Wahlvorgang beschränkt (BVerfG, Urteile vom 13. Juni 1989 a.a.O. S. 217 ff. und vom 16. Juli 1991 - 2 BvE 1/91 - BVerfGE 84, 304

<321 ff.>); er setzt sich nach der Wahl im Grundsatz der strengen Gleichheit der Abgeordneten und Mandatsträger fort, deren Rechtsstellung und deren Mitwirkungsbefugnisse in der Vertretung deshalb ebenfalls in einem streng formalen Sinne gleich sein müssen. Das betrifft auch die Abgeordnetenentschädigung (BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2000 - 2 BvH 3/91 - BVerfGE 102, 224 <238 f.>).

- 19 Daraus lässt sich jedoch für die Rechte von Ratsfraktionen nichts gewinnen. Das Gebot strenger Gleichbehandlung gilt für die gewählten Abgeordneten und Ratsmitglieder selbst, die dieses Recht aus ihrem Mandat aus der Wahl herleiten. Fraktionen leiten ihre Rechtsstellung nicht in gleicher Weise unmittelbar aus der Wahl her. Zwar folgt aus dem freien Mandat des Abgeordneten des Deutschen Bundestages auch das Recht, sich im Parlament mit anderen Abgeordneten zu Fraktionen zusammenzuschließen (stRspr; BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 a.a.O. S. 218; Beschluss vom 17. September 1997 - 2 BvE 4/95 - BVerfGE 96, 264 <278>; jeweils m.w.N.). Ob ein gleiches Recht auch für die Mitglieder eines Gemeinderates oder Kreistages aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG herzuleiten ist, mag dahinstehen (vgl. zu Ratsfraktionen zuletzt Urteil vom 28. April 2010 - BVerwG 8 C 18.08 - BVerwGE 137, 21 Rn. 20 = Buchholz 415.1 Allgemeines Kommunalrecht Nr. 176); es besteht in Sachsen jedenfalls nach Landesrecht (§ 35a Abs. 1 Satz 1 SächsGemO). Aus der formalen Gleichheit der Mandatsträger folgt jedoch noch keine ebenso formale Gleichheit der von ihnen gebildeten Fraktionen. Ebenso wenig lässt sich aus ihr folgern, dass sich die Finanzierung von Fraktionen allein an der Zahl ihrer Mitglieder auszurichten hätte. Ungeachtet des Rechts der Mandatsträger, sich zu Fraktionen zusammenzuschließen, sind diese doch zunächst Ausfluss des Selbstorganisationsrechts der Vertretung. Als Gliederungen des Rates dienen sie dazu, den Willensbildungsprozess im Rat vorzubereiten und zu strukturieren und damit effektiver zu gestalten (vgl. Suerbaum, in: Mann/Püttner <Hrsg.>, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 3. Aufl. 2007, § 22 Rn. 3 m.w.N.). Durch ihre Finanzierung finanziert der Rat sich daher selbst. Zuwendungen an die Fraktionen sind deshalb weder für die Finanzierung etwa „hinter“ den Fraktionen stehender Parteien noch für die Alimentierung der fraktionsangehörigen Mandatsträger bestimmt. Unzulässig wäre daher eine unmittelbare

Zuwendung zur Fraktionsfinanzierung vorgesehener Mittel an fraktionsangehörige oder fraktionslose Mandatsträger.

- 20 Der Grundsatz der Wahlgleichheit kann nur durch die mittelbaren Auswirkungen der Fraktionsfinanzierung auf die Mandatsträger - und zwar auf fraktionsangehörige wie fraktionslose - berührt werden. Die Gewährung von Finanzmitteln an Fraktionen darf nicht dazu führen, dass die in diesen Fraktionen zusammengeschlossenen Mandatsträger bei der Wahrnehmung ihres Mandats gegenüber fraktionslosen Mandatsträgern ungleich bevorzugt werden. Wo dies unvermeidliche Folge der Fraktionsbildung ist, bedarf es kompensatorischer - nicht notwendig geldwerter - Maßnahmen zugunsten der Fraktionslosen, um die Gleichheit der Mandatswahrnehmung wiederherzustellen (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 a.a.O. S. 231 f.). Gleiches gilt im Vergleich von Mitgliedern großer mit Mitgliedern kleiner Fraktionen. Auch hier dürfen Zuwendungen an die Fraktionen die grundsätzliche Gleichheit der Mandatswahrnehmung, die aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl fließt, nicht beeinträchtigen und müssen andernfalls kompensiert werden. Ob diese Grenze hier überschritten ist und welche Folgen dies für die Fraktionsfinanzierung als solche hätte, kann dahinstehen, weil der vom Rat der Beklagten beschlossene Verteilungsmaßstab schon gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstößt.
- 21 2. Ist mit Art. 3 Abs. 1 GG nur ein Verteilungsmaßstab vereinbar, der sich an den für die Fraktionsgeschäftsführung entstehenden sächlichen und personellen Aufwendungen orientiert, so kann eine rein proportionale Verteilung nach der Fraktionsstärke bei unterschiedlich großen Fraktionen nur gleichheitsgemäß sein, wenn den Fraktionen kein „fixer“ Aufwand unabhängig von ihrer Größe entsteht oder wenn dieser doch regelmäßig nicht ins Gewicht fällt. Das hat das Oberverwaltungsgericht verkannt.
- 22 Nach seinen tatsächlichen Feststellungen, an die der Senat gemäß § 137 Abs. 2 VwGO gebunden ist, gewährt die Beklagte über die finanziellen Zuschüsse hinaus sächliche Zuwendungen durch Überlassung von Verwaltungsräumen nebst Ausstattung und Bereitstellung von EDV-Technik. Die Zuschüsse

dienen daher vor allem der Finanzierung der personellen Aufwendungen und müssen sich im Wesentlichen danach richten.

- 23 Die Klägerin hatte unter Beweisantritt geltend gemacht, wenigstens drei Viertel des typischen personellen Aufwands für die Fraktionsgeschäftsführung falle für kleine wie für große Fraktionen gleichermaßen an. Das Oberverwaltungsgericht hat den angebotenen Beweis nicht erhoben, sondern die tatsächliche Behauptung der Klägerin als wahr unterstellt. Auf der Grundlage dieser Unterstellung ist eine rein proportionale Mittelverteilung bei unterschiedlich großen Fraktionen keinesfalls mehr gleichheitsgemäß. Die Einschätzung, drei Viertel und mehr des personellen Aufwands fielen bei der Zuschussbemessung für eben diesen Aufwand nicht ins Gewicht, ist auch bei Annahme eines Einschätzungsspielraums des Richtliniengebers nicht mehr zu rechtfertigen. Unter diesen Umständen führt eine rein proportionale Mittelverteilung zwangsläufig zu einer gleichheitswidrigen Benachteiligung kleinerer Fraktionen.
- 24 3. Die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Vielmehr zwingen seine tatsächlichen Feststellungen zu der Annahme, dass sich eine rein proportionale Verteilung für den streitigen Zeitraum wegen der unterschiedlichen Fraktionsstärken und eines erheblichen Anteils „fixen“ Aufwandes für die Geschäftsführung verbietet.
- 25 Selbst wenn der von der Fraktionsstärke unabhängige Aufwand nicht drei Viertel des personellen Gesamtaufwands ausmacht, so ist dieser Anteil doch keinesfalls so gering, dass er nicht ins Gewicht fiele; jedenfalls entsteht jeder Fraktion ein gewisser Sockelbedarf, der kleinere Fraktionen bei einer rein proportionalen Mittelverteilung ungleich stärker beschwert als größere. Das ergibt sich aus dem Prüfbericht des Rechnungsprüfungsamtes der Beklagten vom 7. März 2007, den das Oberverwaltungsgericht ins Verfahren eingeführt hat (vgl. UA S. 5) und dessen Inhalt die Beteiligten auch in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat nicht widersprochen haben. Das Rechnungsprüfungsamt hat festgestellt, dass die Finanzlage unterschiedlich großer Fraktionen bei einer rein proportionalen Mittelverteilung erheblich voneinander abweicht. Während Frak-

tionen mit einer größeren Mitgliederzahl die bereitgestellten Mittel nicht in voller Höhe benötigten und zudem großzügig verwendeten, könnten die Aufwendungen der kleineren Fraktionen zum Teil nicht gedeckt werden. Für die Wahlperiode 2009 bis 2014 hat der Stadtrat der Beklagten wohl deshalb die Richtlinien zur Finanzierung der Geschäftsführungstätigkeit der Fraktionen wieder geändert. 50 % der den Fraktionen zugeteilten Mittel werden seither als Sockelbetrag zu gleichen Teilen und 50 % nach der Fraktionsstärke verteilt. Damit ist der Rat zu einem Kombinationsmodell zurückgekehrt.

- 26 4. Bei dieser Sachlage konnte der Senat gemäß § 144 Abs. 3 Nr. 1 VwGO in der Sache selbst entscheiden.
- 27 a) Entgegen der Auffassung der Klägerin war dabei allerdings ihrem Zahlungsbegehren nicht ohne Weiteres zu entsprechen. Zwar erweist sich der Ratsbeschluss vom 26. Januar 2005 über die rein proportionale Mittelvergabe als rechtswidrig. Damit tritt jedoch nicht der vorherige Verteilungsmaßstab wieder in Geltung; vielmehr besteht für die fragliche Zeitspanne derzeit überhaupt keine gültige Verteilungsregelung. Die Beklagte ist demzufolge - in entsprechender Anwendung von § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO - zu verpflichten, über das Zahlungsbegehren der Klägerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Senats neu zu entscheiden.
- 28 b) Hierzu wird der Rat der Beklagten für den in Rede stehenden Zeitraum eine neue - nunmehr rechtmäßige - Verteilungsregelung zu beschließen haben. Das ist auch rückwirkend möglich. Namentlich kann der derzeitige Rat eine Verteilungsregelung auch für eine zurückliegende, abgeschlossene Wahlperiode beschließen. Dem stehen kommunalverfassungsrechtliche Hindernisse nicht entgegen. Zwar sind die Fraktionen selbst an den jeweils gewählten Rat gebunden und gehen mit Ende einer Wahlperiode unter; in Ansehung von Zahlungsansprüchen der vorliegenden Art, auf welche sich ihre Abwicklung gerade bezieht, bestehen sie jedoch fort. Der Rat selbst ist ein kontinuierliches Organ.
- 29 Bei der Neuverteilung ist der Rat der Beklagten nicht gehalten, eine spezielle Bedarfsanalyse zu erstellen. Vielmehr wird eine kritische Auswertung der von

den Fraktionen ohnehin vorzulegenden Verwendungsnachweise (§ 35a Abs. 3 Satz 3 SächsGemO) aus den zurückliegenden Jahren regelmäßig genügen. Das dem Rat zustehende Regelungsermessen erlaubt zudem eine generalisierende und typisierende Betrachtungsweise. Allerdings muss sich - wie erwähnt - die Verteilungsentscheidung des Rates stets auf die für die Fraktionsgeschäftsführung erforderlichen Tätigkeiten und die Personalaufwendungen hierfür beziehen und beschränken; sie darf weder zu einer verdeckten Parteienfinanzierung noch zu einer (zusätzlichen) Aufwandsentschädigung für die einzelnen Ratsmitglieder werden. Zu bedenken ist auch, dass der Fraktionsgeschäftsführung nicht obliegt, die Willensbildung der Fraktionsmitglieder selbst vorwegzunehmen, dass sie sich vielmehr auf organisierende und koordinierende Dienstleistungen für die Fraktionsmitglieder zu beschränken hat. Hierzu rechnen jedenfalls die Vorbereitung und Durchführung der Fraktionssitzungen, die Mitwirkung bei der Konstituierung des Rates (insbesondere die Beschickung seiner Ausschüsse), die Vorbereitung der Ratssitzungen (Sichtung der Sitzungsvorlagen nebst „Berichterstattung“ an die Fraktionsmitglieder, ggf. ergänzende Informationsbeschaffung zu den Tagesordnungspunkten bei der Stadtverwaltung und bei Dritten) sowie die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion (vgl. § 35a Abs. 2 SächsGemO).

- 30 Findet der Rat die Erhebungen des erwähnten Prüfberichts bestätigt, so darf er die für die Fraktionsgeschäftsführung bereitgestellten Haushaltsmittel - jedenfalls bei unterschiedlich großen Fraktionen - nicht linear proportional auf die Fraktionen verteilen. Vielmehr muss er einen anderen, sachgerechten Verteilungsmaßstab wählen. Das kann ein Kombinationsmodell der Art sein, wie es vor 2005 galt und seit 2009 wieder Geltung hat, mit einem größeren oder kleineren fraktionsstärkeunabhängigen Sockelbetrag. In Betracht kommen aber auch andere Modelle, etwa eine degressiv-proportionale Regelung, welche die ersten vier oder fünf Mitglieder einer Fraktion stärker gewichtet als die zweiten und diese wiederum stärker als die dritten vier oder fünf Mitglieder, und so fort.
- 31 c) Ob und in welchem Umfang dem Zahlungsbegehren der Klägerin auf der Grundlage des neuen Verteilungsmaßstabs entsprochen werden kann, richtet sich unter anderem nach Haushaltsrecht. Außerdem wird die Beklagte zu be-

denken haben, dass - bei unverändertem Mittelvolumen - eine Veränderung des Verteilungsmaßstabs, der kleinere Fraktionen gegenüber der bisherigen Verteilung begünstigt, im Gegenzug die Ansprüche größerer Fraktionen beschneidet. Hiervon wird die Klägerin nur soweit profitieren können, als größere Fraktionen ihre Mittel nicht abgerufen oder nicht bestimmungsgemäß verwendet haben und eine Rückforderung noch möglich ist (vgl. § 35a Abs. 3 Satz 3 SächsGemO).

32 Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 VwGO.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. von Heimburg

Dr. Hauser

Dr. Held-Daab

Dr. Rudolph

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 116 802,94 € festgesetzt.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. von Heimburg

Dr. Hauser

Dr. Held-Daab

Dr. Rudolph

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Kommunalrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Art. 38 Abs. 1
VwGO § 113 Abs. 5
SächsGemO § 35a Abs. 3

Stichworte:

Fraktionen; Fraktionsstärke; Zuwendungen; Personalkosten; Zweck; Bedarf; Sockelbetrag; Pro-Kopf-Anteil; Gewährung; Aufgaben; Verteilung; Maßstab; Alimentation; Finanzierung; Geschäftsführung; Information; Koordination; Bündelung; Gleichheitssatz; formalisiert; Wahlrechtsgleichheit; Chancengleichheit; sachgerecht; bedarfsorientiert; Willkür; Grundaufwendungen; Vertrauensschutz; Kontinuität; Ermessen; Entscheidungsspielraum.

Leitsätze:

1. Die Verteilung von Haushaltsmitteln für die Geschäftsführungstätigkeit von Stadtratsfraktionen ist am allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und nicht am formalisierten Gleichheitssatz aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG zu messen.
2. Der Verteilungsmaßstab muss sich am Zweck der Fraktionsbildung und dem daraus resultierenden Bedarf für die Fraktionsgeschäftsführung orientieren.

Urteil des 8. Senats vom 5. Juli 2012 - BVerwG 8 C 22.11

- I. VG Chemnitz vom 29.08.2007 - Az.: VG 1 K 269/05 -
- II. OVG Bautzen vom 23.11.2010 - Az.: OVG 4 A 442/09 -