

SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES VERWALTUNGSGERICHT



Hansestadt Lübeck
Büro der Bürgerschaft

Eing. 06. Juli 2007 SK

Az. _____ Anl. _____

Az.: 6 A 153/06

IM NAMEN DES VOLKES URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

der Bürgerschaftsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, vertr. d. d. Fraktionsvorsitzende Frau
Susanne Hilbrecht,
Rathaus, 23539 Lübeck

Klägerin,

Proz.-Bev.: Rechtsanwalt Dr. Konstantin v. Notz,
Mühlenplatz 4, 23879 Mölln, - 142/06 vN -

g e g e n

die Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck, vertreten durch den Stadtpräsidenten Herr Peter
Sünnenwald, Rathaus, 23539 Lübeck

Beklagte,

Proz.-Bev.: Rechtsanwälte Weissleder und andere,
Walkerdamm 4-6, 24103 Kiel, - 912/06 -

Streitgegenstand: Kommunalrecht
-Gewährung von Zuwendungen und Sachleistungen-

- 2 -

hat das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht - 6. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 7. Juni 2007 durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Wolfgang Kastens, den Richter am Verwaltungsgericht Hansen, den Richter am Verwaltungsgericht Clausen sowie die ehrenamtlichen Richter Petersen und Runge für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Klägerin bleibt nachgelassen, die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung abzuwenden, es sei denn, die Beklagte leistet zuvor Sicherheit in gleicher Höhe.

Tatbestand:

Die Beteiligten streiten über die Gewährung von Fraktionszuwendungen.

Die Klägerin ist eine in der Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck vertretene Fraktion. Bei der letzten Bürgerschaftswahl am 01. April 2003 erhielt sie 4 Bürgerschaftsmitglieder. Daneben gehören der Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck 27 Bürgerschaftsmitglieder der CDU-Fraktion an, 17 Bürgerschaftsmitglieder der SPD-Fraktion und 2 Bürgerschaftsmitglieder der FDP-Fraktion. Außerdem haben die jeweiligen Fraktionen bürgerliche Mitglieder. Die CDU-Fraktion hat 80 bürgerliche Mitglieder, die SPD-Fraktion 70 bürgerliche Mitglieder, die FDP 13 bürgerliche Mitglieder und die Fraktion der Klägerin 18 bürgerliche Mitglieder. Dabei hat die Klägerin von der Möglichkeit des § 32 a Abs. 2 GO Gebrauch gemacht und den von ihr benannten bürgerlichen Ausschussmitgliedern in den Fraktions-sitzungen das Stimmrecht eingeräumt.

In der Sitzung der Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck am 14.12.1989 wurden Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen und Sachleistungen an die Fraktionen der Bürgerschaft beschlossen. Darin wurde zwischen kleinen und großen Fraktionen unterschieden. Als „große Fraktionen“ gelten ausweislich der Richtlinien solche mit mehr als 10

- 3 -

Mitgliedern. Jede Fraktion erhielt jährlich einen Beitrag von 3.000,- DM je Fraktionsmitglied, mindestens aber 30.000,- DM als Sockelbetrag. Außerdem wurde der Personalaufwand für die Vergütung eines Fraktionsgeschäftsführers und einer Schreibkraft finanziert. Dabei wurde als Bewertungsgrundlage für die Geschäftsführung für kleine Fraktionen BAT 4 a und für „große Fraktionen“ BAT 3 angesetzt. Bei der Schreibkraft wurde sowohl für große als auch kleine Fraktionen BAT 6 b zugrunde gelegt. Daneben erhielten die Fraktionen zur Geschäftsführung für die Mitglieder des Hauptausschusses zusätzlich die Mittel für eine Verwaltungskraft in der Bewertung BAT 6 b. Für „große Fraktionen“ wurde eine 0,5-Stelle, für kleine Fraktionen eine 0,25-Stelle zugrunde gelegt.

Unter Zugrundelegung dieser Richtlinien erhielten für das Jahr 2005:

CDU-Fraktion:	144.867,36 €
SPD-Fraktion:	129.988,82 €
Grüne/Bündnis 90-Fraktion:	105.315,24 €
FDP-Fraktion:	96.561,72 €.

(Vermerk über die Berechnung der Fraktionszuwendungen für das Jahr 2005 vom 11.07.2005, Blatt 22 der Beiakte „A“).

Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung fasste die Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck am 26.02.2004 den Beschluss, dass die Gesamtsumme der im Haushalt 2004 veranschlagten Zuweisungen und Zuschüsse ab dem Jahr 2005 bis zum Jahr 2010 um jährlich 3 % abzusenken sei. Davon waren auch die Fraktionszuschüsse betroffen. Die Absenkung um 3 % ist in den o. g. Beträgen bereits enthalten.

Durch Gesetz vom 01.02.2005 wurde § 46 Abs. 2 der Gemeindeordnung geändert und ein sogenanntes „stimmloses Grundmandat“ für Fraktionen in jedem Ausschuss normiert. Dadurch erhielt auch die FDP-Fraktion einen Sitz im Hauptausschuss der Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck. Dadurch hatte die FDP-Fraktion Anspruch auf die finanziellen Zuwendungen für eine Verwaltungskraft für den Hauptausschuss, und zwar für eine 0,25-Stelle in der Bewertung BAT 6 b. Für das Jahr 2005 hatte die FDP-Fraktion auf diesbe-

- 4 -

- 4 -

zügliche Zuwendungen verzichtet. Für 2006 hatte die FDP-Fraktion aber insofern einen zusätzlichen Anspruch in Höhe von 9.024,26 €. Diese Mittel sollten innerhalb des Budgets aufgefangen werden, so dass die Zuwendungen für die CDU- und die SPD-Fraktion jeweils um 3.008,- € und die Zuwendungen für die Fraktionen der Klägerin und der FDP jeweils um 1.504,- € gekürzt werden sollten.

Unter Berücksichtigung dessen hätten die Fraktionen für 2006 Zuwendungen in folgender Höhe erhalten:

CDU-Fraktion:	137.513,37 €
SPD-Fraktion:	123.081,16 €
Grüne/Bündnis 90-Fraktion:	100.651,79 €
FDP-Fraktion:	100.651,79 €

(vgl. Blatt 29 der Beiakte „A“, Vermerk vom 30.11.2005 des Büros der Bürgerschaft über die Berechnung der Fraktionszuwendungen für das Jahr 2006).

Die Fraktionen von CDU und SPD in der Lübecker Bürgerschaft waren der Auffassung, dass durch die auf dieser Basis errechneten Zuwendungen für das Jahr 2006 die kleinen Fraktionen begünstigt würden.

Mit Beschluss vom 23. Februar 2006 beschloss die Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck deshalb die Änderung der Richtlinien für die Fraktionszuwendungen. Darin heißt es:

„Die Richtlinien über die Zuwendungen und Sachleistungen an die Fraktionen der Lübecker Bürgerschaft werden rückwirkend ab dem 01.01.2006 dergestalt angepasst und geändert, dass die Vorgaben des Haushaltsbegleitbeschlusses 2004 – Reduzierung der Zuschüsse um jährlich 3 % p. a. und damit mittelfristig bis 2010 um 18 % - durch geeignete strukturelle Maßnahmen anstatt bisher durch lineare Kürzungen wie folgt sichergestellt werden:

- 5 -

- Der Personalkostenzuschuss für die Hauptausschussunterstützung lt. Ziffer 2.6. entfällt.
- Die Personalkostenberechnung lt. Ziffer 2.2. sind anzupassen an den TVöD unter Zugrundelegung der auch für die Hansestadt Lübeck geltenden Durchschnittswerte.
- Der Personalaufwand lt. Ziffer 2.4. umfasst die Vergütung für die „Fraktionsgeschäftsführung“ und die „Sachbearbeitung“:
 - jeweils eine Vollzeitstelle für „große Fraktionen“
 - jeweils eine Teilzeitstelle für kleine Fraktionen (0,5 ab der nächsten Kommunalwahlperiode; in der Interimszeit 0,75)
 - als Bewertungsgrundlage für die Geschäftsführung wird für alle Fraktionen künftig einheitlich die Entgeltgruppe 11 TVöD (vergleichbar BAT III) angesetzt. Für die Sachbearbeitung großer Fraktionen wird die Entgeltgruppe 6 TVöD (vergleichbar BAT VI b) und für kleine Fraktionen die Entgeltgruppe 5 TVöD (vergleichbar BAT VII) zugrunde gelegt.
- Für die sächlichen Aufwendungen im Sinne der Ziffer 2.2. erhalten die Fraktionen jährlich einen Betrag von 1.500,- € (statt 3.000,- DM bzw. 1.533,87 €) je Fraktionsmitglied, mindestens aber 10.000,- € (statt 30.000,- DM bzw. 15.338,70 €) als Sockelbetrag.

Nach der Kommunalwahl 2008 sind die Richtlinien auf Basis der neuen Zusammensetzung der Lübecker Bürgerschaft ab 01.06.2008 erneut zu überprüfen; das Prüfungsergebnis ist der Bürgerschaft zur Entscheidung vorzulegen.

Auf Grundlage dieser Richtlinien wurden der Klägerin mit Bescheid vom 06.07.2006 Zuwendungen in Höhe von insgesamt 90.123,90 € gewährt. Gegen diesen Bescheid legte die Klägerin Widerspruch ein, über den noch nicht entschieden worden ist.

Die übrigen Fraktionen erhielten für das Jahr 2006 folgende Zuwendungen:

CDU-Fraktion:	149.094,23 €
SPD-Fraktion:	134.094,23 €
FDP-Fraktion:	90.123,90 €

(vgl. Schriftsatz der Beklagten vom 23.11.2006, S. 11, Blatt 46 der Gerichtsakte).

- 6 -

- 6 -

Am 22. August 2006 hat die Klägerin Klage erhoben gegen den Beschluss zur Änderung der Richtlinie über die Gewährung von Fraktionszuwendungen vom 23. Februar 2006. Sie trägt vor, dass die Änderung der Richtlinie über die Fraktionszuschüsse gravierende negative Auswirkungen für die kleinen Fraktionen habe. Die großen Fraktionen würden von der Änderung der Richtlinien profitieren und einen Zuwachs an Fraktionszuwendungen in den nächsten Jahren erzielen. Die Einsparungen müssten allein von den kleinen Fraktionen getragen werden.

Es sei völlig unklar, auf welcher sachlichen Grundlage die nunmehr krasse Ungleichbehandlung von großen und kleinen Fraktionen erfolge. Zu keiner Zeit sei der Arbeitsaufwand in den Fraktionen abgefragt worden. Die pauschale Unterteilung in große und kleine Fraktionen sei undifferenziert und entbehre einer sachlichen Grundlage. Der Verwaltungsaufwand hänge nur in geringem Maße von der Anzahl der Fraktionsmitglieder ab. Insbesondere der elektronische Postverkehr bewirke gravierende Änderungen. Für das Versenden von Briefen, Informationen und Terminen mache es keinen Unterschied, ob eine Fraktion aus 3, 10 oder 100 Mitgliedern bestünde. Die wesentlichen Arbeitsabläufe entstünden völlig unabhängig von der Größe der Fraktion. Der gesamte Bereich der nach außen gerichteten Fraktionsarbeit wie die Entgegennahme von Bürgeranfragen und -anregungen, die Pressearbeit, Pflege der Kontakte zu Organisationen und Verbänden, Kontakte mit den anderen Bürgerschaftsfraktionen und die Pflege der Beziehungen mit Ratsfraktionen anderer Gemeinden sei für kleine Fraktionen nicht weniger kosten- und arbeitsintensiv als für größere. Auch für die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Stadtverwaltung, z. B. allgemeine Verwaltungskontakte, die Betreuung der wöchentlichen Fraktionsrubrik in der Stadtzeitung, Absprachen mit der Rathausverwaltung sowie die Vorbereitung der Bürgerschaftssitzungen entstünde ein gleich hoher Arbeitsaufwand. Auch für kleine Fraktionen gelte es, in 15 Ausschüssen und zahlreichen zusätzlichen Lenkungsgruppen vertreten zu sein; die Versorgung der einzelnen Redner mit Informationen zum jeweiligen Tagesordnungspunkt sei vom Arbeitsaufwand insoweit ebenfalls von der Fraktionsmitgliederzahl unabhängig. Auch die Weiterleitung von Ergänzungs- und Dringlichkeitsanträgen und das Abholen der Post, das Aktualisieren von Gesetzesblättern, das Weiterleiten von Informationen zur Homepage-Aktualisierung hätten nichts mit der Anzahl der Mitglieder in der Fraktion zu tun.

Es werde eingeräumt, dass es bei größeren Fraktionen innerhalb der Koordination von fraktionsinternen Abläufen in wenigen Bereichen Mehrarbeit im Vergleich zu kleineren

- 7 -

- 7 -

Fraktionen gebe. Dies gelte auch für den Teil der Buchhaltung oder für das Kopieren von Vorlagen. Dies rechtfertige jedoch nicht die finanzielle Privilegierung der größeren Fraktionen in dem für die Richtlinie vom 23.02.2006 festgelegten Umfang.

Die Änderungen führten zu einer sachlich unbegründeten Benachteiligung der Klägerin. Die Richtlinie verstoße daher gegen das Willkürverbot und gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz.

Außerdem sei eine Einstufung als kleine Fraktion falsch. Aufgrund der bürgerlichen Mitglieder, die in der Fraktion gemäß § 32 a Abs. 2 GO das Stimmrecht erhalten hätten, sei von einer großen Fraktion auszugehen.

Die Klägerin beantragt,

es wird festgestellt, dass der von der Bürgerschaft in der Sitzung vom 23. Februar 2006 unter Tagesordnungspunkt 4.6, DrS. Nr. 944 gefasste Beschluss zur Änderung der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen und Sachleistungen an die Fraktionen der Bürgerschaft rechtswidrig ist.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie trägt vor, dass die Klage schon unzulässig sei, soweit es um Regelungen der am 23.02.2006 beschlossenen Richtlinie geht, die erst 2008 bzw. später umgesetzt werden würden. Diesbezüglich fehle der Klägerin die Klagebefugnis. Selbst wenn die Partei Bündnis 90/Die Grünen auch bei der Kommunalwahl 2008 wieder in die Lübecker Bürgerschaft einziehen sollte, wäre die dann gebildete Fraktion nicht mit der Klägerin identisch. Die Bildung einer Fraktion erfolge vielmehr mit der Bildung einer neuen Gemeindevertretung jeweils neu.

- 8 -

- 8 -

Im Übrigen habe die Bürgerschaft am 23.02.2006 beschlossen, dass die Richtlinien zu Beginn der neuen Wahlperiode erneut zu überprüfen seien und das Prüfungsergebnis der Bürgerschaft zur Entscheidung vorzulegen sei. Insofern sei die Richtlinie für die nächste Wahlperiode derzeit rechtlich nicht angreifbar.

Die Klage sei aber auch unbegründet. Es gebe keinen Anspruch auf die Gewährung von Zuwendungen an Fraktionen. Insofern gebe es auch keinen Anspruch auf eine bedarfsgerechte Zuwendung. Die Gewährung von Fraktionszuwendungen sei vielmehr freiwillig. Die Klägerin habe lediglich einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Teilhabe an dem Gesamtvolumen. Vorliegend seien aber keine Ermessensfehler ersichtlich. Es sei ermessensgerecht, dass die Zuschüsse abhängig von der Anzahl der Fraktionsmitglieder bemessen werden. Der Umfang der in den Geschäftsstellen der Fraktionen anfallenden Arbeiten hänge von der Anzahl der Fraktionsmitglieder ab. Es liege geradezu auf der Hand, dass der Aufwand für die Terminkoordination, das Heraussuchen von Material, das Zusammenstellen von Unterlagen, das Beantworten von Anfragen und ähnlicher Tätigkeiten, mit der Anzahl der Fraktionsmitglieder zunehme.

Es sei auch nicht erforderlich gewesen, den tatsächlichen Bedarf der Fraktionen zu ermitteln. Dies sei, wenn überhaupt, dann nur mit erheblichem Aufwand zu ermitteln. Vor diesem Hintergrund sei es rechtlich nicht zu beanstanden, den Bedarf zu typisieren. Es sei auch nicht ermessensfehlerhaft, die Grenze bei Fraktionen mit mehr als 10 Mitgliedern festzulegen. Soweit die Klägerin auf drastische Unterschiede bei der Zuwendungsverteilung zwischen Fraktionen mit 10 und einer Fraktion mit 11 Mitgliedern hinweise, sei zu entgegnen, dass es in der Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck keine Fraktionen mit 10 bzw. 11 Mitgliedern gebe.

Es sei auch nicht zu beanstanden, dass die bürgerlichen Mitglieder bei der Größe der Fraktion der Klägerin nicht berücksichtigt worden seien. Es handele sich bei den bürgerlichen Mitgliedern nicht um Fraktionsmitglieder, selbst wenn ihnen das Stimmrecht bei Fraktionssitzungen eingeräumt worden sei.

- 9 -

- 9 -

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und die Anlagen der Beteiligten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die Klage ist als Feststellungsklage zulässig (1), soweit es um Auswirkungen des Beschlusses vom 23. Februar 2006 für diese Wahlperiode geht. Soweit es um Auswirkungen für die nächste Kommunalwahlperiode geht, fehlt der Klägerin die Klagebefugnis (2). Soweit die Klage zulässig ist, ist sie unbegründet (3).

(1)

Der von der Klägerin erhobenen Feststellungsklage steht nicht der Grundsatz der Subsidiarität des § 43 Abs. 2 VwGO entgegen. Danach kann eine Feststellung nicht begehrt werden, soweit der Kläger seine Rechte durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können. Der Kläger kann nur dann auf die Möglichkeit einer Gestaltungs- oder Leistungsklage verwiesen werden, wenn der ihm dadurch gewährte Rechtsschutz in Reichweite und Effektivität der Feststellungsklage mindestens gleichwertig ist (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25.04.1996, Az.: 3 C 8/95, NVwZ-RR 1998, S. 302).

Durch eine Anfechtungsklage könnte lediglich die Aufhebung des Zuwendungsbescheides vom 06.07.2007 erreicht werden. Dadurch wäre der Klägerin aber nicht geholfen. Im Gegenteil: Es entfielen der Rechtsgrund für die Auszahlung der Fraktionsgelder gegenüber der Klägerin, während die Zuwendungsbescheide gegenüber den anderen Fraktionen zunächst in der Welt blieben.

Auch eine Verpflichtungsklage ist vorliegend nicht effektiver als die von der Klägerin erhobene Feststellungsklage. Eine Bezifferung der angestrebten Leistung käme nicht in Betracht, weil es keinen Anspruch auf Fraktionsgelder in einer bezifferbaren Höhe gibt. Ein lediglich auf Bescheidung gerichteter Verpflichtungsantrag wäre nicht effektiver als die von der Klägerin erhobene Feststellungsklage. Eine solche auf Bescheidung gerichtete

- 10 -

Verpflichtungsklage hätte auch nur Auswirkungen für das Jahr 2006. Insofern ist die Feststellungsklage besser geeignet, das Rechtsschutzziel der Klägerin zu verfolgen.

Auch die übrigen Voraussetzungen für die Feststellungsklage liegen vor. Durch den Beschluss der Beklagten vom 23. Februar 2006 werden Rechte kommunaler Organe bzw. Organteile konkretisiert. Dadurch wird ein Rechtsverhältnis zwischen dem Beklagten und der Klägerin begründet. § 43 Abs. 1 VwGO ist auch nicht nur auf Außenrechtsverhältnisse beschränkt, sondern umfasst ebenso die Rechtsbeziehungen innerhalb einer kommunalen Vertretungskörperschaft.

Die Klägerin hat auch ein entsprechendes Feststellungsinteresse, weil es um die Verteilung finanzieller Mittel ihrer Arbeit geht.

(2)

Die Klägerin ist allerdings lediglich klagebefugt, soweit es um Auswirkungen des Beschlusses vom 23. Februar 2006 für die laufende Wahlperiode geht.

Dass die Klägerin lediglich für die laufende Wahlperiode Rechte geltend machen kann, folgt aus der besonderen Stellung der Fraktionen. Fraktionen sind keine Organe der Gemeinden, sondern Interessenvertretungen von Gemeindevertretern, die eine gemeinsame politische Grundanschauung haben. Ihre Aufgabe besteht insbesondere darin, in einer Gruppe politisch Gleichgesinnter die Willensbildung vorzubereiten und damit die Arbeit der Volksvertretung zu erleichtern (vgl. Dehn, Kommentar zur Gemeindeordnung, Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, § 32 a GO, Rdnr. 1 mwN). Aus dieser Zweckbestimmung ergibt sich, dass Fraktionen von vornherein auf die Dauer der Legislaturperiode angelegt sind. Mit Ablauf der Wahlzeit endet ihre rechtliche Existenz (vgl. Beschluss des Schlesw.-Holst. OVG vom 27.06.1995, Az.: 2 L 257/93, Die Gemeinde 1996, S. 19). Auch aus dem Wortlaut des § 32 a Abs. 1 GO wird dies deutlich. Dort heißt es, dass in der Gemeindevertretung diejenigen Gemeindevertreter eine Fraktion bilden, die auf Vorschlag derselben Partei oder Wählergruppe gewählt wurden. Die Existenz einer Fraktion hängt deshalb von der Existenz der Vertretungskörperschaft ab. Da die Mitgliedschaft in der Vertretungskörperschaft mit dem Ende der jeweiligen Wahlperiode endet,

- 11 -

- 11 -

endet auch die Existenz der Fraktion, sobald eine neu gewählte Vertretungskörperschaft zusammentritt (vgl. Beschluss des Schlesw.-Holst. OVG, aaO.).

Daraus folgt, dass die Klägerin lediglich für diese Wahlperiode existiert. Insoweit kann sie auch lediglich Rechte für diese Wahlperiode geltend machen. Soweit durch den Beschluss der Beklagten vom 23. Februar 2006 die nächste Kommunalwahlperiode betroffen ist, ist es deshalb ausgeschlossen, dass die Klägerin in ihren eigenen Rechten verletzt ist.

Der Beschluss entfaltet auch bezüglich der für die nächste Wahlperiode eintretenden Auswirkungen keine gegenwärtigen rechtlichen Wirkungen. Die Klägerin kann sich insbesondere nicht darauf berufen, dass die für die nächste Wahlperiode in Aussicht gestellten Zuwendungen die Arbeit und Planungen schon heute beeinflussen. Dies folgt bereits daraus, dass es einen gesetzlichen Anspruch auf die finanzielle Unterstützung von Fraktionen nach dem Schleswig-Holsteinischen Landesrecht nicht gibt. Der Beklagte könnte jederzeit die Zuwendungen an die Fraktionen vollständig streichen. Ein Vertrauenstatbestand ist schon deshalb nicht gegeben. Im Übrigen ist völlig unklar, inwieweit der Beschluss vom 23. Februar 2006, soweit er Auswirkungen für die nächste Kommunalwahlperiode hat, „erheblichen Einfluss auf die bestehenden Listenaufstellungen für die Kommunalwahl 2008 nehmen“ kann. Die Klägerin hat dies nicht näher substantiiert.

Die Beschränkung der Klagebefugnis der Klägerin im Hinblick auf die Auswirkungen des Beschlusses vom 23. Februar 2006 auf diese Kommunalwahlperiode folgt aber auch aus dem Wortlaut des Beschlusses selbst. Dort heißt es:

„Nach der Kommunalwahl 2008 sind die Richtlinien auf Basis der neuen Zusammensetzung der Lübecker Bürgerschaft ab 01.06.2008 erneut zu überprüfen; das Prüfungsergebnis ist der Bürgerschaft zur Entscheidung vorzulegen.“

Daraus folgt, dass die Beklagte für die nächste Kommunalwahlperiode über die Zuwendungen und Sachleistungen an die Fraktionen erneut zu entscheiden hat. Die Auffassung der Klägerin, wonach sich die Beklagte mit den Richtlinien über die Zuwendungen lediglich unverbindlich zu beschäftigen habe, kann nicht gefolgt werden. Insoweit ist der Wortlaut des Beschlusses der Beklagten eindeutig. Nach dem Wortlaut hat sich die Beklagte

- 12 -

- 12 -

mit dem Prüfungsergebnis nicht nur zu beschäftigen, sondern erneut eine Entscheidung zu treffen. Eine verbindliche Regelung über die Höhe der Zuwendungen an die Fraktionen für die Zeit nach der Kommunalwahl 2008 wird deshalb durch den Beschluss vom 23. Februar 2006 nicht geschaffen.

(3)

Soweit die Klage zulässig ist, ist sie aber unbegründet. Der Beschluss der Beklagten vom 23. Februar 2006 ist rechtmäßig. Für Zuwendungen an Fraktionen der Gemeindevertretungen gibt es nach dem Schleswig-Holsteinischen Landesrecht keine Rechtsgrundlage. Dies schließt aber nicht aus, dass den Fraktionen der Gemeindevertretungen finanzielle Mittel auf freiwilliger Basis zugewandt werden könnten, um die Arbeit der Fraktionen zu unterstützen. Sofern sich die Gemeindevertretung dazu entschließt, steht ihr bei der Bestimmung der Höhe der Fraktionszuwendungen ein weiter Ermessensspielraum zu. Diese Ermessensausübung kann verwaltungsgerichtlich nur in engen Grenzen überprüft werden. Etwaige Ermessensfehler sind aber vorliegend nicht ersichtlich.

Zunächst liegt kein Verstoß gegen den Gleichheitssatz aus Art. 3 S. 1 GG vor. Der allgemeine Gleichheitssatz beansprucht als objektiv-rechtliches Rechtsprinzip auch für die Rechtsbeziehungen zwischen kommunalen Organen bzw. Organteilen Geltung. Die Beklagte hat bei der Verteilung der Fraktionsmittel deshalb Art. 3 Abs. 1 GG zu berücksichtigen und dabei den Grundsatz der Chancengleichheit zu beachten. Allerdings kommt der sogenannte „formalisierte Gleichheitssatz“ hier nicht zur Anwendung. Dieser strenge Maßstab, den das Bundesverfassungsgericht bei finanziellen Zuwendungen für Abgeordnete entwickelt hat (vgl. Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 05.11.1975, Az.: 2 BvR 193/74, BVerfGE 40, 296 und Beschluss vom 20.07.1978, Az.: 2 BvR 314/77, BVerfGE 49,1) greift hier nicht ein. Das Bundesverfassungsgericht wendet diesen strengeren Maßstab lediglich auf den Wettbewerb unter den Parteien und die Ausübung des Wahlrechts der Bürger sowie auf den finanziellen Status der Abgeordneten an. Die Gewährung von Fraktionszuwendungen ist dagegen nicht an diesen strengeren Maßstäben des formalisierten Gleichheitssatzes zu messen (vgl. Urteil des OVG Nordrhein-Westfalen vom 08.10.2002, Az. 15 A 4734/01, zitiert nach JURIS). Bei der differenzierten Verteilung von Fraktionszuwendungen ist deshalb nicht ein besonderer oder ein zwingender Grund erforderlich, sondern lediglich ein rechtfertigender Grund.

- 13 -

- 13 -

Eine Differenzierung der Bemessung der Höhe der Fraktionszuwendungen auf kommunaler Ebene ist deshalb prinzipiell zulässig. Aber auch die konkrete Ausgestaltung der durch den Beschluss vom 23. Februar 2006 vorgenommenen Differenzierung der Zuwendungen zwischen kleinen und großen Fraktionen ist im Ergebnis – jedenfalls soweit die gegenwärtige Kommunalwahlperiode betroffen ist – nicht zu beanstanden.

Dass die sächlichen Aufwendungen der Fraktionen mit einem Beitrag von 1.500,- € je Fraktionsmitglied bemessen werden und dadurch größere Fraktionen höhere Zuwendungen erhalten als kleine Fraktionen, ist nicht zu beanstanden. Die sächlichen Aufwendungen steigen mit der Anzahl der Fraktionsmitglieder. Im Übrigen profitieren Fraktionen mit weniger als 7 Mitgliedern von dem Sockelbetrag in Höhe von 10.000,- €.

Auch die Zuwendungen für den Personalaufwand sind – jedenfalls für die gegenwärtige Kommunalwahlperiode – nicht zu beanstanden. „große Fraktionen“ erhalten Zuwendungen für die Vergütung einer Fraktionsgeschäftsführung und einer Sachbearbeitung jeweils in Höhe einer Vollzeitstelle, bewertet nach der Entgeltgruppe 11 TVöD bzw. 6 TVöD. Kleine Fraktionen erhalten insoweit Zuwendungen lediglich für jeweils eine 0,75-Stelle, bewertet nach der Entgeltgruppe 11 TVöD bzw. 5 TVöD. Diese Differenzierung zwischen großen und kleinen Fraktionen ist gerechtfertigt. Der Umfang der Tätigkeit eines Fraktionsgeschäftsführers bzw. eines Sachbearbeiters ist im Allgemeinen abhängig von der Größe der Fraktion. Insbesondere gibt es bei großen Fraktionen einen höheren Koordinierungsaufwand für die Sitzungen der Bürgerschaft und der Ausschüsse. Dies schlägt sich nieder auf den Zeitbedarf bei der Vor- und Nachbereitung von Sitzungen. Insoweit liegt es auf der Hand zu sagen, dass viele Fraktionsmitglieder mehr Arbeit verursachen als wenige Fraktionsmitglieder. Insbesondere bei den organisatorischen Aufgaben hängt der Umfang der Tätigkeit weitgehend von der Anzahl der Fraktionsmitglieder ab. Auch die durch die Fraktionsgeschäftsführung zu leistende Unterstützung der Tätigkeit der einzelnen Fraktionsmitglieder steigt proportional zur Zahl der Fraktionsmitglieder. Selbst unter Berücksichtigung der von der Klägerin vorgetragene Tätigkeiten, bei denen sich größere Unterschiede im Arbeitsumfang nicht feststellen lassen (insbesondere die nach außen gerichteten Tätigkeiten gegenüber Bürgern und Verbänden sowie der auf die Stadtverwaltung bezogenen Tätigkeiten) ist aufgrund der zuvor geschilderten Unterschiede eine Differenzierung bei der Höhe der Zuwendungen für den Personalaufwand gerechtfertigt. Die dahingehende Ermessensausübung der Beklagten ist deshalb nicht zu beanstanden. Es ist nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, zu überprüfen, ob die Differenzierung zwi-

- 14 -

- 14 -

schen zwei vollen Stellen bei großen Fraktionen und zwei 0,75-stellen bei kleinen Fraktionen die beste und sachgerechteste Lösung ist. Die Beklagte hat dabei einen Ermessensspielraum, der von den Verwaltungsgerichten nur eingeschränkt zu überprüfen ist. Der Beschluss vom 23.02.2006 liegt dabei bezüglich der gegenwärtigen Wahlperiode im Ermessensspielraum der Beklagten.

Soweit bei den Zuwendungen für den Personalaufwand für eine Sachbearbeiterstelle hinsichtlich der Eingruppierung in die Entgeltgruppe des TVöD unterschieden wird, vermag die erkennende Kammer allerdings keinen sachgerechten Grund zu erkennen. Die Tätigkeit der Sachbearbeiter mag sich bei dem Umfang der Arbeit zu unterscheiden (siehe oben). Für die Art der Tätigkeit und damit die Eingruppierung in die jeweilige Entgeltgruppe ist aber ein Unterschied zwischen Tätigkeiten für große und Tätigkeiten für kleine Fraktionen nicht erkennbar. Dieser Fehler wirkt sich aber nur ganz geringfügig aus, so dass die erkennende Kammer daraus allein eine Rechtswidrigkeit des Beschlusses vom 23.02.2006 nicht herzuleiten vermag.

Unerheblich und gerichtlich nicht nachprüfbar ist, auf welchem Weg der Beklagte die mit Beschluss vom 23. Februar 2006 neu gefassten Richtlinien über die finanziellen Zuwendungen an Fraktionen ermittelt hat. Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung ist lediglich der Beschluss der Beklagten im Ergebnis. Die subjektiven Vorstellungen und Motive der am Verfahren beteiligten Organe und Personen sind deshalb unbeachtlich (vgl. Urteil des VG Gelsenkirchen vom 16.02.2007, Az. 15 K 1356/06, zitiert nach JURIS). Es ist deshalb unerheblich, auf welcher sachlichen Grundlage der Beschluss vom 13. Februar 2006 gefasst wurde. Auf das Zustandekommen des Beschlusses kommt es deshalb nicht an. Es ist auch nicht zu beanstanden, dass der tatsächliche Arbeitsaufwand in den Fraktionen zuvor nicht ermittelt wurde. Entscheidend ist allein das Ergebnis. Das ist aber nach dem oben Gesagten für die gegenwärtige Kommunalwahlperiode aber nicht zu beanstanden.

Auch die Auswirkungen, die durch die mit Beschluss vom 23. Februar 2006 beschlossene Änderung der Fraktionszuwendungen im Vergleich zu der Höhe der zuvor geltenden Fraktionszuwendungen bewirkt werden, sind nicht ausschlaggebend. Es mag sein, dass aufgrund der nunmehr beschlossenen „strukturellen Maßnahmen“ die Kürzungen einseitig zu Lasten der kleinen Fraktionen gehen und die großen Fraktionen profitieren. Dieser Umstand mag auch politisch diskutiert werden können. Rechtlich ist er unerheblich. Es

- 15 -

- 15 -

kommt nicht auf einen Vergleich zwischen alter und neuer Rechtslage sowie dessen Auswirkungen an. Gegenstand der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle ist allein der Beschluss vom 23. Februar 2006, im Ergebnis ohne Rücksicht auf die Höhe der zuvor bewilligten Fraktionsgelder.

Auch ein Vertrauensschutz der Klägerin auf die zuvor gezahlten höheren Fraktionszuwendungen besteht nicht. Die Klägerin konnte nicht auf den Fortbestand der bisher geltenden Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen an die Fraktionen und die bisher beschlossenen linearen Kürzungen vertrauen. Ein derartiger Vertrauenstatbestand liegt schon deshalb gar nicht vor, weil es sich bei den Fraktionszuwendungen um eine freiwillige Leistung handelt, die jederzeit vollständig gestrichen werden kann. Auch die Beschlüsse der vergangenen Jahre zeigen, dass die Fraktionszuwendungen ständig gekürzt wurden. Die Klägerin konnte deshalb nicht auf weitgehend unveränderte Fraktionszuwendungen vertrauen.

Soweit die Klägerin geltend macht, dass sie der Sache nach eine große Fraktion im Sinne des Beschlusses über die Fraktionszuwendungen vom 23. Februar 2006 sei, berührt dies die Rechtmäßigkeit des Beschlusses als solchen nicht. Dies ist vielmehr eine Frage der Subsumtion und betrifft deshalb allenfalls den Zuwendungsbescheid, der aber nicht Gegenstand dieses verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ist (siehe oben: Ausführungen zur Klageart).

Es sei aber darauf hingewiesen, dass nach Auffassung der erkennenden Kammer die bürgerlichen Mitglieder außer Acht zu lassen sind. Auch soweit bürgerliche Mitglieder das Stimmrecht in den Fraktionssitzungen gemäß § 32 a Abs. 2 S. 1 GO erhalten haben, sind sie nicht Mitglieder der Fraktion. Es ist auch offensichtlich, dass die Beklagte bei der Beschlussfassung davon ausgegangen ist, dass die bürgerlichen Mitglieder die Fraktionsstärke nicht beeinflussen, unabhängig von der Frage, ob ihnen ein Stimmrecht in den Fraktionssitzungen eingeräumt wird. Die Unterscheidung zwischen großen Fraktionen, also solchen mit mehr als 10 Mitgliedern und kleinen Fraktionen, geht zurück auf die Richtlinien vom 14.12.1989. Es ist nicht ersichtlich und von der Klägerin auch nicht vorgebracht worden, dass in der Vergangenheit bürgerliche Mitglieder, denen ein Stimmrecht nach § 32 a Abs. 2 S. 1 GO zusteht, berücksichtigt wurden. Auch ein Streit darüber, ob bzw. in welcher Weise dies geschehen soll, ist nicht ersichtlich. Vor diesem Hintergrund

ist der Beschluss vom 23. Februar 2006 offensichtlich dahingehend auszulegen, dass für die Unterscheidung zwischen großen und kleinen Fraktionen die bürgerlichen Mitglieder, unabhängig von ihrem Stimmrecht, in den Fraktionssitzungen keine Rolle spielen.

Die Klage ist deshalb mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 Abs. 1 VwGO iVm §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil ist das Rechtsmittel der Berufung statthaft, wenn diese von dem Oberverwaltungsgericht zugelassen wird. Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle beim

**Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht
Brockdorff-Rantzau-Straße 13
24837 Schleswig**

zu beantragen. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe, aus denen die Berufung zuzulassen ist, darzulegen. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem

**Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht
Brockdorff-Rantzau-Straße 13
24837 Schleswig**

einzureichen.

Jeder Beteiligte muss sich für diesen Antrag durch einen Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

Wolfgang Kastens

Hansen

Clausen