

Az.: 4 A 865/10
7 K 903/09

Ausfertigung



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Fraktion
vertreten durch den Liquidator

- Kläger -
- Berufungsbeklagte -
- Widerbeklagte -
- Anschlussberufungsklägerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

die Landeshauptstadt Dresden
vertreten durch die Oberbürgermeisterin
diese vertreten durch das Rechtsamt
Dr.-Külz-Ring 19, 01067 Dresden

- Beklagte -
- Berufungsklägerin -
- Widerklägerin -
- Anschlussberufungsbeklagte -

wegen

Zahlung von Fraktionsmitteln
hier: Berufung, Anschlussberufung und Widerklage

hat der 4. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Oberverwaltungsgericht Kober und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Düvelshaupt aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 16. April 2013

am 16. April 2013

für Recht erkannt:

Auf die Berufung der Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 27. Oktober 2009 - 7 K 903/09 - geändert. Die Klage wird abgewiesen.

Die Anschlussberufung der Klägerin wird zurückgewiesen.

Die Widerklage der Beklagten wird abgewiesen.

Die Kosten des Rechtsstreits in beiden Rechtszügen tragen die Klägerin zu $\frac{3}{4}$ und die Beklagte zu $\frac{1}{4}$.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Beteiligten streiten um die Zahlung und die Rückzahlung von Fraktionsmitteln.
- 2 Die Klägerin besteht aus den Stadträten K....., L....., S..... und K..... Diese hatten sich in der vergangenen Wahlperiode des Stadtrats der Beklagten zusammengeschlossen. Mit Urteil vom 20. Januar 2009 stellte das Verwaltungsgericht Dresden (7 K 1388/06) fest, dass es sich bei der Klägerin um eine Fraktion im Sinne von § 35a SächsGemO handele. Den dagegen gerichteten Antrag der Beklagten auf Zulassung der Berufung lehnte der erkennende Senat (4 A 116/09) mit Beschluss vom 6. Mai 2009, zugestellt am 8. Mai 2009, ab. Die Wahlperiode endete am 30. Juni 2009. Der am 7. Juni 2009 neu gewählte Stadtrat der Beklagten konstituierte sich am 13. August 2009. In diesem Stadtrat ist die Klägerin oder eine vergleichbare Fraktion nicht vorhanden.
- 3 Mit Schreiben vom 11. Mai 2009 forderte die Klägerin die Beklagte (Rechtsamt) zur Auszahlung von (rückständigen) Fraktionsgeldern in Höhe von insgesamt 232.560,00 € (38 Monate je 6.120,00 €) auf. Eine Nähzahlung für die Zeit bis zum

8. Mai 2009, dem Tag des Eintritts der Rechtskraft des Urteils vom 20. Januar 2009, lehnte die Oberbürgermeisterin der Beklagten durch ihr Büro ab (Schreiben vom 13. Mai und 3. Juni 2009). Für den Zeitraum vom 8. Mai 2009 bis zum 12. August 2009 überwies die Beklagte 19.149,68 € an Fraktionsmitteln an die Klägerin.

4 Am 24. Juni 2009 erhob die Klägerin gegen die Beklagte, vertreten durch die Oberbürgermeisterin, Klage auf Zahlung von 30.000,00 € an Fraktionsmitteln. Sie begehrte die Zahlung von 6.120,00 € monatlich - ohne Verwendungsnachweis - für die Monate Januar, Februar, März und April 2009 zuzüglich eines Teilbetrages von 1.333,33 € für den Zeitraum 1. Mai bis 8. Mai 2009. Die Forderung eines weiteren Teilbetrages in Höhe von 3.888,67 € für den Monat Dezember 2008 begründete sie damit, das Verwaltungsgericht zu einer Entscheidung für die Monate seit Klageerhebung (gemeint ist wohl das Verfahren 7 K 1388/06) veranlassen zu wollen. Insgesamt addierten sich die Beträge auf 29.702,00 € auf.

5 Zur Begründung führte die Klägerin im Wesentlichen aus, sie existiere als Liquidationsgesellschaft weiterhin und sei insoweit rechtsfähig. Sie gehe davon aus, dass sich ihre Auszahlungsansprüche direkt gegen die Beklagte richteten und sie daher die richtige Beklagte sei. Aufgrund der Tatbestandswirkung des Urteils vom 20. Januar 2009 für die Zeit ab dem 21. Januar 2009 habe sie einen Anspruch auf Zahlung der Fraktionsgelder in Höhe von 5.000,00 € monatlich als Fraktionspauschale und in Höhe von insgesamt 1.200,00 € monatlich als Pauschalzuschlag für ihre vier Mitglieder. Die Beklagte verlange von ihr - anders als von anderen Fraktionen - anstatt eines vereinfachten Mittelverwendungsnachweises den Nachweis konkreter Ausgaben. Dafür gebe es keinen rechtfertigenden Grund.

6 Die Beklagte hielt die Klage für unzulässig. Die Klägerin habe mit Ablauf der Wahlperiode ihre Rechtsfähigkeit als Fraktion verloren und könne die einer Fraktion zustehenden Mitgliedschaftsrechte nicht mehr prozessual geltend machen. Die Beklagte sei nicht beteiligtenfähig, da ein Streit über Rechtsverhältnisse eines ehemaligen Organteils nicht mit der organtragenden Körperschaft selbst geführt werden könne. Passivlegitimiert sei hier die Oberbürgermeisterin der Beklagten. Die Klage sei auch unbegründet. Die Zahlung von Fraktionsmitteln könne die Klägerin erst ab der Rechtskraft des Feststellungsurteils verlangen. Bis zur Ablehnung des Antrags auf Zulassung der

Berufung habe sie mit der Aufhebung des Urteils rechnen müssen. Eine Nachzahlung von Fraktionsmitteln nach Ablauf der Wahlperiode sei mit Sinn und Zweck der Fraktionsfinanzierung nicht vereinbar. Mittelzuweisungen für offenkundig nicht bestehenden Bedarf seien weder mit dem Haushaltsrecht noch mit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu vereinbaren.

7 Mit Urteil vom 27. Oktober 2009 hat das Verwaltungsgericht die Beklagte verurteilt, an die Klägerin 23.232,00 € zu zahlen und die Klage im Übrigen abgewiesen. Zur Begründung seiner Entscheidung hat es im Wesentlichen ausgeführt:

8 Die Klage sei zulässig, da die Fraktion in eingeschränktem Umfang insoweit fortbestehe, als sie mit dem Ziel der vollständigen Beendigung abgewickelt werden müsse. Die Klage sei auch zu Recht gegen die Beklagte gerichtet, da die Klägerin einen Anspruch aus § 35a SächsGemO geltend mache. Es handele sich hier nicht um einen Organstreit, sondern um eine allgemeine Leistungsklage eines mit eigenen Ansprüchen ausgestatteten Organs gegen die Körperschaft.

9 Die Klage sei auch überwiegend begründet. Die Klägerin habe dem Grunde nach für die Zeit seit dem 1. Januar 2009 einen Anspruch auf Gewährung von Fraktionsmitteln im Sinne von § 35a Abs. 3 SächsGemO in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz und den Richtlinien der Beklagten zur Verwendung von Fraktionsgeldern durch die Stadtratsfraktionen der Landeshauptstadt Dresden vom 13. Juli 2006. Für die Zeit ab dem 20. Januar 2009 ergebe sich dies unmittelbar aus dem rechtskräftigen Urteil vom selben Tag, mit dem - auf die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung bezogen - festgestellt worden sei, dass es sich bei der Klägerin um eine Fraktion handle. Aufgrund der Handlungsweise der Mitglieder der Klägerin über einen längeren Zeitraum sei es zudem gerechtfertigt, von einem Bestehen des Fraktionsstatus ab dem 1. Januar 2009 auszugehen. Hier könne für die vorherige Wahlperiode ausnahmsweise eine rückwirkende Gewährung der Mittel erfolgen. Zwar könnten Fraktionsgelder für die abgelaufene Wahlperiode in aller Regel nicht mehr zweckentsprechend verwendet werden. Etwas anderes gelte aber, wenn einer Fraktion die Auszahlung rechtswidrig verweigert werde und diese vortrage, dass sie deshalb ihre Fraktionsarbeit aus eigenen Mitteln bestritten habe. Da die Klägerin schriftsätzlich und in der mündlichen Verhandlung im Einzelnen dargelegt habe, dass

ihr im Zeitraum vom 1. Januar 2009 bis 8. Mai 2009 Aufwendungen im tenorierten Umfang entstanden seien, liege es nicht auf der Hand, dass sie die Gelder sogleich nach der Verwendungsprüfung zurückzahlen müsste. Ob die von der Klägerin geltend gemachten Aufwendungen einer Prüfung der Verwendungsnachweise insgesamt standhielten, sei nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

- 10 Auf den Antrag der Beklagten hat der erkennende Senat die Berufung gegen dieses Urteil mit Beschluss vom 11. November 2010 (4 A 698/09), zugestellt am 13. Dezember 2010, wegen ernstlicher Zweifel an dessen Richtigkeit zugelassen. Die Beteiligten- und Prozessfähigkeit der Klägerin könnten ebenso dahinstehen wie die Frage, ob die Klägerin zu Recht die Beklagte und nicht die Oberbürgermeisterin in Anspruch genommen habe. Jedenfalls sei in der Rechtsprechung des Senats bislang nicht geklärt, ob für die Zubilligung eines Anspruchs auf Zahlung rechtswidrig verweigerter Fraktionsmittel nach Ablauf der Wahlperiode die behaupteten Aufwendungen für die Fraktionsarbeit nachgewiesen und auf ihre Erstattungsfähigkeit überprüft werden müssten oder ob dies einem gesonderten Verwendungsnachweisverfahren vorbehalten bleiben könne.
- 11 Am 11. Januar 2011 hat die Beklagte die Berufung begründet und Widerklage auf Erstattung von Fraktionsmitteln erhoben, die für den Zeitraum vom 8. Mai 2009 bis 12. August 2009 gezahlt worden sind.
- 12 Zur Begründung der Berufung nimmt die Beklagte auf ihr bisheriges Vorbringen Bezug. So hatte sie im Zulassungsverfahren u. a. vorgetragen, das Bestehen der Fraktion könne nicht auf den 1. Januar 2009 zurückverlegt werden. Es sei nicht geprüft worden, ob die Bevollmächtigung des Liquidators ausreichend sei. Nach Erlöschen der Fraktion seien keine Pauschalbeträge mehr zu gewähren. Mit der beschränkten Fortbestehensfiktion sei nur eine „Spitzabrechnung“ vereinbar. Entscheidend sei der aktuell noch bestehende Bedarf. Die Beklagte führt ergänzend aus: Die Rechtskraft erfasse nur den Tenor und habe keine Rückwirkung. Die Klägerin habe die von ihr angeführten Zahlungspflichten nicht wirksam begründet und gegen den Grundsatz der Sparsamkeit verstoßen. Sie habe Zweifel an einer ordnungsgemäßen Mittelverwendung. Die den Fraktionen gewährten monatlichen Pauschalleistungen seien keine nicht rückzahlbaren Zuwendungen. Die ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel dienten der eigenen

Verwaltung und zur Bestreitung der notwendigen Kosten der Geschäftsführung. Die Fraktionen hätten keinen Anspruch auf Vollkostenerstattung. § 35a Abs. 3 Satz 3 SächsGemO befreie nicht von einer Rechnungsprüfung nach Maßgabe des kommunalen Haushaltsrechts.

- 13 Zur Begründung ihrer Widerklage trägt die Beklagte im Wesentlichen vor: Die Widerklage sei sachdienlich, weil allein eine unmittelbare Klärung durch den Senat zu einer effektiven Streitbeilegung führen werde. Sie habe einen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch. Für die Zeit vom 8. Mai 2009 bis zum 12. August 2009 habe sie insgesamt 19.149,68 € an Fraktionsmitteln an die Klägerin gezahlt. Es fehle an anererkennungsfähigen Unterlagen für einen Betrag von 18.218,60 €. Ebenso wie für den Zeitraum vom 1. Januar bzw. 20. Januar 2009 bis zum 7. Mai 2009 habe sie Zweifel an einer ordnungsgemäßen Verwendung der Mittel in der Zeit vom 8. Mai 2009 bis zum 12. August 2009.
- 14 Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 27. Oktober 2009 - 7 K 903/09 - zu ändern und die Klage abzuweisen,
- 15 widerklagend beantragt sie,

die Klägerin zu verurteilen, an sie 18.218,60 € nebst Zinsen in Höhe von 5 % über dem Basiszinssatz ab Rechtshängigkeit der Widerklage zu zahlen.
- 16 Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen und die Widerklage abzuweisen.
- 17 Zur Berufung führt sie im Wesentlichen aus: Die Pauschalierung der Mittelzuweisung für die Fraktionsarbeit führe dazu, dass sich die Fraktionen nicht auf höhere Regelbedarfe berufen könnten. Dementsprechend seien die Fraktionen auch nur zu einem vereinfachten Verwendungsnachweis verpflichtet. Diesen habe sie geführt. Zudem habe sie im erstinstanzlichen Verfahren im Schriftsatz vom 21. Oktober 2009 eine Liquidationsbilanz erstellt, aus der ersichtlich sei, dass u. a. für den Zeitraum 1. Januar 2009 bis 7. Mai 2009 noch Verbindlichkeiten in Höhe von insgesamt 23.232,19 € offen

seien. Auch für frühere Zeiträume bestünden noch Verbindlichkeiten. Der Beklagten könne aus der rechtswidrigen Verweigerung der Anerkennung des Fraktionsstatus kein Vorteil erwachsen.

18 Die Widerklage hält die Klägerin für unzulässig. Sie sei nicht sachdienlich, da sie einen neuen Streitgegenstand betreffe und sich auf einen anderen Zeitraum beziehe. Sie sei zudem auch unbegründet, weil sie nachgewiesen habe, dass sie im Abrechnungszeitraum insgesamt Einnahmen in Höhe von 19.113,68 € gehabt habe, denen Ausgaben in Höhe von 18.744,65 gegenüber gestanden hätten. Die Beklagte trage nicht vor, dass die Klägerin die Mittel zweckentfremdet verwendet habe. Die Beklagte hätte aber nur dann einen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch.

19 Am 7. Februar 2011 hat die Klägerin beim Oberverwaltungsgericht Anschlussberufung eingelegt. Zu deren Begründung trägt sie vor, sie sei von Anfang an eine Fraktion gewesen. Ein Zäsurereignis habe es nicht gegeben. So habe auch seit ihrer Gründung ein Aufwendungserstattungsanspruch nach § 35a SächsGemO bestanden. Dieser werde mit der Anschlussberufung in Höhe des erstinstanzlich abgewiesenen Teilbetrages von 6.768,00 € weiter verfolgt.

20 Die Klägerin beantragt im Wege der Anschlussberufung,

die Beklagte zu verurteilen, an sie weitere 6.768,00 € zu zahlen.

21 Die Beklagte beantragt,

die Anschlussberufung zurückzuweisen.

22 Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, die Anschlussberufung sei unzulässig, weil das Urteil im Verfahren 7 K 1388/06 rechtskräftig sei. Sie sei auch unbegründet. Die Klägerin habe keinen Anspruch auf den geltend gemachten weiteren Betrag für die Zeit vor dem 20. Januar 2009.

23 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes sowie des Vorbringens der Beteiligten im Übrigen wird auf die Gerichtsakten (2 Bände) und die vorgelegten

Verwaltungsvorgänge (5 Heftungen) verwiesen, die sämtlich Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

24 Die Berufung der Beklagten ist zulässig und begründet. Die Anschlussberufung der Klägerin ist zulässig, aber unbegründet. Die Widerklage der Beklagten ist unzulässig.

25 1. Die zulässige Berufung der Beklagten ist begründet.

26 Die Berufung ist zulässig.

27 Insbesondere ist die Klägerin beteiligtenfähig. Sie gilt noch bis zum Abschluss der von ihr am 24. Juni 2009 erhobenen Klage als beteiligungsfähig (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 23. November 2010 - 4 A 442/09 -, juris Rn. 32, m. w. N.), obwohl die Wahlperiode am 30. Juni 2009 abgelaufen ist. Zwar besteht eine Fraktion nur während der laufenden Wahlperiode und erlischt mit deren Ablauf (Menke, in: Quecke/Schmid/Menke, SächsGemO, § 35a Rn. 18). Mit dem Ende ihrer Existenz als Teil des Hauptorgans Stadtrat entfällt so grundsätzlich auch ihre Beteiligtenfähigkeit (§ 61 Nr. 2 VwGO). Ist die Fraktion erloschen, ist sie aber mit dem Ziel der vollständigen Beendigung abzuwickeln. Insoweit besteht sie in eingeschränktem Umfang fort (Menke, a. a. O., Rn. 20; OVG NRW, Urt. v. 12. November 1991, NVwZ-RR 1993, 263; a. A. OVG Rh.-Pf., Beschl. v. 4. Februar 2010 - 2 A 11246/09 - juris). Als Teil des Gemeinderats, der das Hauptorgan der Gemeinde ist (§ 35a Abs. 1 Satz 2, § 27 SächsGemO), ist sie eine Vereinigung, der ein Recht zustehen kann und als solche beteiligungsfähig im Sinne von § 61 Nr. 2 VwGO (Kopp/Schenke, VwGO, 18. Aufl., § 61 Rn. 9).

28 Die Klägerin wird durch ihren Geschäftsführer K..... auch ordnungsgemäß vertreten. Die Klägerin hat die ordnungsgemäße Vertretung schlüssig dargelegt. Der Senat hat keinen Grund, die Vertretung anzuzweifeln. Alle Fraktionsmitglieder wussten von der Erhebung der Klage und waren damit einverstanden, dass Herr K.... die Fraktion abwickelt. So hat Herr K.... in der mündlichen Verhandlung am 16. April 2013 auf Nachfrage des Senats mitgeteilt, im Rahmen einer Fraktionssitzung am 18. Juli 2009 sei er von den anderen Mitgliedern der Fraktion gebeten worden, alles

abzuwickeln. Von dem Verfahren beim Verwaltungsgericht und beim Sächsischen Obergericht seien die Fraktionsmitglieder unterrichtet. Frau L..... sei informiert. Herr K..... habe alle Ansprüche an ihn - Herr K.... - abgetreten. Zu Herrn S..... besteht derzeit keine weitere Verbindung. Er sei schwer erkrankt. Alle Beteiligten hätten jedoch gewusst, dass er im Klagewege vorgehe. Der Prozessbevollmächtigte der Klägerin hat dazu in der mündlichen Verhandlung angegeben, er habe auf einer Klausurtagung der Fraktion am 18. Juli 2009 die weitere Vorgehensweise erläutert. Für die angeführte Absprache und den vorgetragenen Geschehensablauf spricht auch die Rechnung, die der Prozessbevollmächtigte der Klägerin am 11. August 2009 für eine Beratung gestellt hat (Gerichtsakte, Band I, S. 58). Der Betreff der Rechnung lautet „wg. 18.07.2009 Diskussion/Workshop Rechtskonforme Liquidation einer Stadtratsfraktion“.

- 29 Die Berufung ist begründet, weil die Klage auf Zahlung von Fraktionsmitteln für den Zeitraum 1. Januar 2009 bis 7. Mai 2009 zwar zulässig, aber unbegründet ist.
- 30 a) Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage zulässig.
- 31 Der Senat folgt der Ansicht des Verwaltungsgerichts, dass es sich hier nicht um einen Kommunalverfassungsstreit, sondern um eine allgemeine Leistungsklage handelt. Es liegt ein Außenrechtsstreit eines mit eigenen Ansprüchen ausgestatteten Organs gegen die Körperschaft vor. Mitwirkungs- oder Teilhaberechte von Organen oder Organteilen untereinander sind nicht Gegenstand des Verfahrens.
- 32 Ein Kommunalverfassungsstreit ist eine Streitigkeit zwischen Organen öffentlich-rechtlicher juristischer Körperschaften untereinander über organschaftliche Rechte und Pflichten aus dem Körperschaftsverhältnis (Kopp/Schenke, VwGO, 18. Aufl., Vorb § 40 Rn. 6). Er ist dadurch gekennzeichnet, dass Gemeindeorgane oder Organteile über Bestand und Reichweite zwischen- oder innerorganschaftlicher Rechte streiten (VGH BW, Urt. v. 9. März 2012 - 1 S 3326/11 -, juris Rn. 48) und dient damit dem Schutz der dem klagenden Organ oder Organteil durch das Innenrecht zugewiesenen Rechtsposition (VGH BW, Urt. v. 25. März 1999 - 1 S 2059/98 -, juris Rn. 22).

- 33 Diese Konstellation liegt hier nicht vor. Im vorliegenden Fall verweigert die beklagte Stadt, handelnd durch das Büro der Oberbürgermeisterin, die Auszahlung von Fraktionsmitteln für die Zeit vom 1. Januar 2009 bis 7. Mai 2009. Sie löst sich von dem Beschluss der ehemaligen Stadtverordnetenversammlung der Beklagten vom 28. November 1991, zuletzt geändert durch Beschluss des Ausschusses für Finanzen und Liegenschaften der Beklagten vom 15. März 2004, wonach jede Fraktion zur Sicherung der Fraktionsarbeit einen monatlichen Sockelbetrag von 5.000,00 € und für jeden Stadtrat 280,00 €/Monat erhält, und trifft eine eigene Entscheidung. Diese betrifft jedoch kein organschaftliches Recht der Klägerin. Wegen der von der Verwaltung der Beklagten getroffenen Entscheidung verlangt die Klägerin von der Beklagten im Klagewege die Auszahlung der Mittel. Das betrifft ihr eigenes Interesse und kein gemeindliches Interesse, weshalb kein internes Organisationsrecht betroffen ist. Der Aufgabenkreis des Organs „Fraktion“ ist nicht betroffen. Dementsprechend handelt es sich hier auch nicht um eine Innenrechtsstreitigkeit, sondern - wie vom Verwaltungsgericht angenommen - um einen Außenrechtsstreit, der als allgemeine Leistungsklage statthaft ist.
- 34 Die Klägerin ist aufgrund des möglicherweise bestehenden Zahlungsanspruchs auch klagebefugt analog § 42 Abs. 2 VwGO. Die beklagte Stadt, gegen die sich der Zahlungsanspruch richtet, ist die richtige Beklagte. Das Recht der Klägerin wird nicht vom Stadtrat oder einem anderen Organ der Beklagten bestritten, sondern von der Verwaltung der Beklagten. Die Oberbürgermeisterin reicht die Fraktionsmittel nicht aus, obwohl der Gemeinderat über das Ob und die Höhe der Haushaltsmittel bereits entschieden hat.
- 35 b) Die Klage ist jedoch unbegründet. Die Klägerin hat zum maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt der mündlichen Verhandlung keinen Anspruch gegen die Beklagte auf die Zahlung von Fraktionsmitteln für den Zeitraum 1. Januar 2009 bis 7. Mai 2009.
- 36 Zwar hat die Klägerin für die Zeit, in der sie einen Fraktionsstatus innehat, grundsätzlich nach § 35a Abs. 3 Satz 1 SächsGemO i. V. m. Art. 3 GG i. V. m. der Richtlinie der Beklagten zur Verwendung von Fraktionsgeldern durch die Stadtratsfraktionen der Beklagten vom 13. Juli 2006 gegen die Beklagte einen Anspruch auf eine ermessensgerechte Entscheidung über die Gewährung von Mitteln aus dem Haushalt der Be-

klagten für die sächlichen und personellen Aufwendungen für ihre Geschäftsführung (pro Monat 5.000,00 € pro Fraktion und 280,00 € je Stadtrat - Beschluss des Beklagten vom 15. April 2004). Die Ausreichung der Fraktionsmittel erfolgt in der Reihenfolge „Bereitstellung der Mittel - Kontrolle - Korrektur“. So ist über die Verwendung der bereit gestellten Fraktionsmittel nach § 35a Abs. 3 Satz 3 SächsGemO ein Nachweis in einfacher Form zu führen. Dies soll eine versteckte Parteienfinanzierung und eine zusätzliche Aufwandsentschädigung der Ratsmitglieder verhindern. Es genügt eine summarische Angabe der wesentlichen Ausgabearten - Unterhaltung von Büroräumen, Geschäftsausgaben, Personalausgaben und Öffentlichkeitsarbeit. Bei Verstößen gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Haushaltsführung werden die nicht bestimmungsgemäß verwendeten Mittel nach den Grundsätzen des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs zurückgefordert oder mit künftigen Haushaltsmitteln verrechnet (Menke, a. a. O., § 35a SächsGemO, Rn. 68 ff.; BVerwG, Urt. v. 5. Juli 2012 - 8 C 22/11 -, Rn. 29).

37 Die Klägerin hat allerdings zum jetzigen Zeitpunkt keinen Anspruch auf eine rückwirkende Bewilligung der begehrten Fraktionsmittel. Eine rückwirkende Bewilligung ist in der genannten Richtlinie zwar nicht vorgesehen, muss aber grundsätzlich möglich sein, wenn die Fraktionsmittel der Fraktion während der Wahlperiode zu Unrecht vorenthalten worden sind und die Fraktionsarbeit aus eigenen Mitteln bestritten worden ist. Da die Beklagte jedoch nicht verpflichtet sein kann, Gelder auszuführen, die bereits zum Auszahlungszeitpunkt der Rückforderung unterliegen, kann eine rückwirkende Bewilligung nur in Betracht kommen, wenn die betreffende Fraktion ihrer Verpflichtung zum Nachweis der ordnungsgemäßen Mittelverwendung nachkommt und damit ihren Bedarf belegt. Liegt kein Verwendungsnachweis vor oder sind die vorliegenden Angaben in wesentlichen Teilen unvollständig oder offensichtlich falsch, ist die Mittelverwendung insgesamt nicht ordnungsgemäß nachgewiesen. Hier fehlt es an einem ordnungsgemäßen Nachweis.

38 Nach Abschnitt V der vom Stadtrat der Beklagten am 13. Juli 2006 beschlossenen Richtlinie zur Verwendung von Fraktionsgeldern durch die Stadtratsfraktionen der Landeshauptstadt Dresden ist festzustellen, ob die Mittel bestimmungsgemäß für die zulässigen Zwecke im Rahmen der Aufgabenstellung der Fraktionen und nach den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verwendet wor-

den sind. Bei Selbstbewirtschaftung der Haushaltsmittel durch die Fraktionen bedarf es dazu eines bis zum 31. März des Folgejahres vorzulegenden Verwendungsnachweises in Form einer summarischen Darstellung der wesentlichen Ausgabearten im Sinne des Abschnitts III (Fraktionsgeschäftsführung, Fraktionssitzungen, Klausurtagungen, Beiträge an kommunalpolitische Vereinigungen, Fortbildung der Fraktionsmitglieder/-geschäftsführung, Öffentlichkeitsarbeit) mit den darauf entfallenden Beträgen und einer schriftlichen Versicherung des Fraktionsvorsitzenden, dass die Haushaltsmittel bestimmungsgemäß nur für die Geschäftsbedürfnisse der Fraktion verwendet worden sind.

- 39 Der vorliegende Verwendungsnachweis ist für die vorzunehmende Plausibilitätsprüfung nicht ausreichend. Die für die einzelnen Ausgabearten erforderliche Angabe von Gesamtsummen ist in der Auflistung der Klägerin im Schriftsatz vom 21. Oktober 2009 (Gerichtsakte, Band I, S. 40, 46 f.) entweder nicht nachvollziehbar oder die Beträge sind nicht erstattungsfähig. Neben den Fraktionsmitteln kann eine Fraktion noch die Kosten für Kommunalverfassungsstreitigkeiten erstattet bekommen. Darüber hinausgehende Kosten muss sie selbst tragen; eine Finanzierung über die Zuweisung von Fraktionsmitteln ist nicht vorgesehen.
- 40 Die unter Ziffer 2.1 aufgeführten Personalkosten der Geschäftsführung sind nicht ausdifferenziert. Der o. g. Richtlinie vom 13. Juli 2006 und dem entsprechenden Formblatt des Rechnungsprüfungsamtes der Beklagten ist zu entnehmen, dass u. a. zwischen dem Aufwand für Fraktionspersonal, Anschaffungen als Investitionskosten und dem laufenden Geschäftsbedarf zu unterscheiden ist. Eine Differenzierung hinsichtlich dieser Ausgabengruppen hat die Klägerin nicht vorgenommen. Sie hat lediglich insgesamt 13.857,51 € aufgeführt. Wie sich dieser größte Posten der von ihr aufgelisteten offenen Beträge zusammensetzt, ist aufgrund der fehlenden Aufschlüsselung nicht nachvollziehbar.
- 41 Der mit 450,00 € angesetzte Aufwand für Fraktionssitzungen (Ziffer 2.2), die in der Ferienwohnung von Herrn K..... stattgefunden haben, geht über die berücksichtigungsfähigen Bewirtungskosten hinaus und ist so nicht plausibel. Die Rechnungen von Herrn K..... für die Fraktionssitzungen am 20. und 23. Januar 2009, 10. und 13. Februar 2009, 10. und 13. März 2009, 31. März 2009, 3. und 28. April 2009 sowie

2. Mai 2009 belaufen sich jeweils auf 50,00 € „für Raum und Beköstigung (Getränke, Kekse, Obst, Schnittchen)“. Bei einer Größe der Fraktion von vier Personen ist der Rechnungsbetrag von jeweils 50,00 € viel zu hoch. Es ist nicht erforderlich, für eine Sitzung von vier Fraktionsmitgliedern einen Raum anzumieten. Auch für die „Beköstigung“ ist der Betrag überzogen. Nach Ziffer 3 der o. g. Richtlinie tragen die Fraktionsmitglieder dafür einen angemessenen Eigenanteil in Höhe von ca. 50 %. Es wird auch die Auffassung vertreten, die Fraktionsmittel nur für Erfrischungen zu verwenden (Menke, a. a. O., § 35a SächsGemO, Rn. 59). Die Bewirtungskosten mit 50,00 € je Fraktionssitzung anzusetzen, ist in jedem Fall unangemessen, auch wenn für die zehn Fraktionssitzungen insgesamt nicht 500,00 €, sondern 450,00 € geltend gemacht werden.

42 Bei den sonstigen Kosten (Ziffer 2.7), die insgesamt in Höhe von 7.787,93 € angesetzt worden sind, handelt es sich um Gerichts- und Rechtsanwaltskosten, die keine sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung darstellen. Die Fraktionsgeschäftsführung hat sich auf organisierende und koordinierende Dienstleistungen für die Fraktionsmitglieder zu beschränken. Die Willensbildung der Fraktionsmitglieder obliegt ihr nicht (BVerwG, Urt. v. 5. Juli 2012 - 8 C 22/11 -, juris Rn. 29). Die in Rechnung gestellten Kosten betreffen zudem entweder einen anderen Zeitraum als den Berufungszeitraum oder einen Kommunalverfassungsverstreit und sind schon deswegen nicht erstattungsfähig. Die unter Ziffer 2.7.1, 2.7.3, 2.7.4, 2.7.5 und 2.7.6 und 2.7.8 angeführten Beträge betreffen Leistungszeiträume außerhalb des Berufungszeitraums 1. Januar 2009 bis 7. Mai 2009. Die unter Ziffer 2.7.2 angeführten Positionen betreffen einen Kommunalverfassungsverstreit, für den die beklagte Kommune die Kosten übernimmt. Nur die unter Ziffer 2.7.7 eingestellte Position in Höhe von 101,58 € betrifft den Berufungszeitraum teilweise. Inhaltlich hängt sie mit der Geltendmachung der Fraktionsmittel zusammen. Dies fällt nicht unter die Organisation und Koordination der Dienstleistungen für die Fraktionsmitglieder. Wird der Rechtsstreit zur Gewährleistung der Fraktionsarbeit geführt, handelt es sich dagegen um Organstreitigkeiten, deren Finanzierung über die entsprechende Erstattung erfolgt.

43 Da die Klägerin bereits den Bedarf der begehrten Fraktionsmittel nicht nachgewiesen hat, kann dahinstehen, ob vom Fraktionsstatus ab dem 20. Januar 2009 oder ab dem 1. Januar 2009 auszugehen ist. Mit Urteil vom 20. Januar 2009 hat das Verwaltungs-

gericht den Fraktionsstatus der Klägerin festgestellt; in dem diesem Verfahren zugrunde liegenden Urteil geht es dagegen vom 1. Januar 2009 aus. Entgegen der Auffassung der Beklagten besteht der Fraktionsstatus jedenfalls nicht erst ab der am 8. Mai 2009 eingetretenen Rechtskraft des Feststellungsurteils.

44 2. Die zulässige Anschlussberufung der Klägerin ist unbegründet.

45 Die Anschlussberufung der Klägerin ist zulässig. Sie ist insbesondere fristgerecht eingelegt worden.

46 Nach § 127 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann sich der Berufungsbeklagte, hier die Klägerin, der Berufung anschließen. Die Anschlussberufung ist bei dem Oberverwaltungsgericht einzulegen (§ 127 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Die Anschlussberufung ist nach § 127 Abs. 2 Satz 2 VwGO zulässig bis zum Ablauf eines Monats nach der Zustellung der Berufungsbegründungsschrift. Die Berufungsbegründungsschrift ist dem Prozessbevollmächtigten der Klägerin am 24. Januar 2011 zugestellt worden, Anschlussberufung hat die Klägerin am 7. Februar 2011 eingelegt.

47 Die Anschlussberufung ist jedoch unbegründet, weil die Klägerin keinen Anspruch auf die begehrte Zahlung weiterer Fraktionsmittel für den Monat Dezember 2008 hat.

48 Eine rückwirkende Bewilligung von Fraktionsmitteln für die Zeit vor dem 1. Januar 2009 kommt bereits deshalb nicht in Betracht, weil die Klägerin keinen Verwendungsnachweis für den Monat Dezember 2008 vorgelegt hat. Der erforderliche ordnungsgemäße Nachweis der Mittelverwendung ist auch nicht dem Schriftsatz vom 21. Oktober 2009 (Gerichtsakte, Band I, S. 40, 47) zu entnehmen. Die Angaben zum Jahr 2008 bestehen lediglich aus der Auflistung von drei nicht näher konkretisierten und nicht nach Monaten aufgeschlüsselten Gesamtsummen für die Personalkosten der Geschäftsführung, Beiträgen zu kommunalpolitischen Vereinigungen und Beratungskosten ihres Prozessbevollmächtigten.

49 Da bereits kein Verwendungsnachweis vorliegt, kann dahinstehen, ob die Klägerin bereits vor dem 1. Januar 2009 Fraktionsstatus hatte. Jedenfalls hat die Klägerin das feststellende Urteil des Verwaltungsgerichts vom 20. Januar 2009 in der Sache

7 K 1388/06, das für den Eintritt des Fraktionsstatus der Klägerin keinen Zeitpunkt festlegt, in Rechtskraft erwachsen lassen.

50 3. Die Widerklage der Beklagten auf Rückzahlung gezahlter Fraktionsmittel für die Zeit vom 8. Mai 2009 bis 12. August 2009 ist bereits unzulässig. Die im Berufungsverfahren erhobene Widerklage ist nicht sachdienlich.

51 Nach § 89 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann bei dem Gericht der Klage eine Widerklage erhoben werden, wenn der Gegenanspruch mit dem in der Klage geltend gemachten Anspruch oder mit den gegen ihn vorgebrachten Verteidigungsmitteln zusammenhängt. Sie ist eine echte Klage mit einem eigenen Klagebegehren und einem im Vergleich zur Hauptklage selbständigen Streitgegenstand. Sie dient dem Zweck, dem Beklagten aus Gründen der Verfahrensökonomie die Geltendmachung eines selbständigen Gegenanspruchs im selben Verfahren, in dem er Beklagter ist, gegen den Kläger zu ermöglichen (Kopp/Schenke, VwGO 18. Aufl., § 89 Rn. 1 f.). Bei einer - wie hier - erst in der Berufungsinstanz erhobenen Widerklage ist es erforderlich, dass der Gegner ihr zustimmt oder das Gericht sie für sachdienlich hält, § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 533 ZPO (Kopp/Schenke, a. a. O., § 89 Rn. 7; Eyermann, VwGO 13. Aufl., § 89 Rn. 10).

52 Bei großzügiger Betrachtung kann zwar entsprechend dem Gedanken des § 44 VwGO der erforderliche Zusammenhang zwischen dem von der Klägerin klageweise geltend gemachten Anspruch auf Zahlung von Fraktionsmitteln für die Zeit vom 1. Januar 2009 bis 7. Mai 2009 und dem von der Beklagten nunmehr im Berufungsverfahren geltend gemachten Gegenanspruch auf Rückzahlung der ab dem 8. Mai 2009 gezahlten Fraktionsmittel angenommen werden. Auch wenn die Ansprüche verschiedene Zeiträume betreffen, können sie letztlich einem einheitlichen Lebensvorgang zugeordnet werden, da sowohl die von der Klägerin begehrte Nachzahlung als auch die von der Beklagten begehrte Rückzahlung die Gewährung von Fraktionsmitteln an die Klägerin betrifft.

53 Die erst in der Berufungsinstanz erhobene Widerklage der Beklagten, der die Klägerin nicht zugestimmt hat, ist aber nicht sachdienlich.

- 54 Die Sachdienlichkeit der Widerklage ist in Anlehnung an die in § 91 VwGO vorgesehene Sachdienlichkeit der Klageänderung und die in § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 533 ZPO geregelten Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Widerklage im Berufungsverfahren zu beurteilen. Eine Klageänderung ist sachdienlich, wenn der Streitstoff im Wesentlichen derselbe bleibt und die Klageänderung die endgültige Beilegung des Streites fördert. Sachdienlichkeit ist in der Regel zu verneinen, wenn durch die Klageänderung gänzlich neuer Prozessstoff in den Prozess eingeführt wird (Kopp/Schenke, a. a. O., § 91 Rn. 19 f.). Nach § 533 ZPO ist eine Widerklage im zivilprozessualen Berufungsverfahren nur zulässig, wenn der Gegner einwilligt oder das Gericht dies für sachdienlich hält und diese auf Tatsachen gestützt werden kann, die das Berufungsgericht seiner Verhandlung und Entscheidung ohnehin zugrunde zu legen hat. So ist eine im verwaltungsgerichtlichen Berufungsverfahren erhobene Widerklage jedenfalls unzulässig, wenn durch ihre Zulassung die Entscheidung des aufgrund des bisherigen Verfahrens entscheidungsreifen Prozesses verhindert würde (Kopp/Schenke, a. a. O., § 89 Rn. 7).
- 55 Gemessen an diesen Maßstäben fehlt es hier an den Voraussetzungen für die erforderliche Sachdienlichkeit. Die Widerklage führt neuen Prozessstoff in das ansonsten entscheidungsreife Verfahren ein und wird damit auf Tatsachen gestützt, die der erkennende Senat seiner Verhandlung und Entscheidung über die Berufung nicht zugrunde zu legen hat. Bei der Widerklage kommt es - anders als im Berufungsverfahren - nicht darauf an, ob der vorgelegte Verwendungsnachweis ausreicht, sondern darauf, ob einzelne Positionen rechtswidrig gezahlt worden sind. Dies ist eine andere Prozesssituation, die gegebenenfalls auch eine Beweisaufnahme erforderlich macht. Insofern greift das Argument der Beklagten, die Einwände gegen die Belege seien dieselben wie im Berufungsverfahren, nicht. Zudem ist die Beleglage für beide betroffenen Zeiträume unterschiedlich. Für die Monate Mai bis August 2009 liegen - anders als für den Berufungszeitraum - diverse Rechnungen und Quittungen (Beiakte II) vor. Außerdem hat die Klägerin für jeden Monat eine Abrechnung des Fraktionsgeldes vorgelegt.
- 56 Die Kostenentscheidung, die wegen der Änderung des Urteils des Verwaltungsgerichts einheitlich für beide Rechtszüge zu treffen ist, beruht auf § 155 Abs. 1 VwGO. Das jeweilige Obsiegen und Unterliegen ist ins Verhältnis zu setzen zu den in beiden Instanzen insgesamt streitgegenständlichen Beträgen. Auf die insgesamt 78.218,60 €

bezogen unterliegt die Klägerin zu $\frac{3}{4}$. Sie unterliegt im Klageverfahren, bei dem die Zahlung von 30.000,00 € im Streit stand, und im Berufungsverfahren, bei dem es um Fraktionsmittel in Höhe von 23.232,00 € geht, sowie in der Anschlussberufung, mit der sie weitere 6.768,00 € einfordert. Die Beklagte unterliegt zu $\frac{1}{4}$, da sie mit der Widerklage über 18.218,60 € unterliegt.

- 57 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa über den elektronischen Rechtsverkehr in Sachsen (SächsERVerkVO) vom 6. Juli 2010 (SächsGVBl. S. 190) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der SächsERVerkVO einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen

von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
Künzler

Kober

Düvelshaupt

Beschluss

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 48.218,60 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1, § 63 Abs. 2, § 52 Abs. 3, § 45 Abs. 1 Satz 1, § 45 Abs. 2 i. V. m. § 45 Abs. 1 Satz 1 GKG. Wechselseitig eingelegte Rechtsmittel sowie die in einer Klage und einer Widerklage geltend gemachten Ansprüche werden zusammengerechnet, wenn sie - wie hier - nicht in getrennten Prozessen verhandelt werden.

2 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 GKG).

gez.:
Künzler

Kober

Düvelshaupt

*Ausgefertigt:
Bautzen, den
Sächsisches Oberverwaltungsgericht*

*Ufer
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle*