

Az.: 4 C 32/08

Ausfertigung



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Normenkontrollurteil

In der Normenkontrollsache

1. des Herrn
2. der unbekannten Erben nach Herrn
3. des Herrn
4. der unbekannten Erben nach Herrn

- Antragsteller -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

den Landkreis N.....
vertreten durch den Landrat

- Antragsgegner -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

wegen

Wirksamkeit von § 7 Abs. 2 der Hauptsatzung in der Fassung vom 16. Juni 2010, von § 6 Abs. 2, § 9 Abs. 2 Satz 1 der Hauptsatzung in der Fassung vom 27. August 2008 sowie von § 2 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung in der Fassung vom 27. August 2008

hat der 4. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Oberverwaltungsgericht Kober, den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. von Egidy, die Richterin am Verwaltungsgericht Koar sowie den Richter am Oberverwaltungsgericht Heinlein aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 29. September 2010 ohne weitere mündliche Verhandlung

am 19. April 2011

für Recht erkannt:

Die Verfahren der Antragsteller zu 2. und 4. werden eingestellt. Im Übrigen werden die Normenkontrollanträge abgelehnt.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens als Gesamtschuldner.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1 Die Antragsteller zu 1. und 3. begehren die Feststellung der Unwirksamkeit verschiedener Regelungen der Hauptsatzung des Antragsgegners und der Geschäftsordnung des Kreistages des Antragsgegners. Die Verfahren der Antragsteller zu 2. und 4. sind, nachdem die ursprünglich antragstellenden Kreisräte verstorben sind, für erledigt erklärt worden.

2 Die Antragsteller zu 1. und 3. sind Mitglieder der NPD und Kreisräte des auf der Grundlage des Sächsischen Kreisgebietsneugliederungsgesetzes zum 1. August 2008 neu gebildeten Antragsgegners. Die am 8. Juni 2008 durchgeführte Wahl zu dem aus 80 Kreisräten bestehenden Kreistag (§ 25 Abs. 2 Nr. 2 SächsLKrO) führte zu folgen-

der Sitzverteilung: CDU 32 Sitze, SPD 16 Sitze, Die Linke 14 Sitze, FDP 5 Sitze, Freie Wählervereinigung (FWG) 5 Sitze, NPD 4 Sitze, Bündnis 90/Die Grünen 2 Sitze und DSU 2 Sitze.

- 3 Auf der konstituierenden Sitzung des Kreistages des Antragsgegners am 27. August 2008 wurde die **Hauptsatzung** des Antragsgegners unter anderem mit folgenden Regelungen beschlossen:

§ 6 Bildung und Zusammensetzung der beschließenden Ausschüsse

- (1) Aufgrund von § 37 Abs. 1 SächsLKrO werden folgende beschließende Ausschüsse gebildet:

der Kreisausschuss
 der Vergabeausschuss
 der Gesundheits- und Sozialausschuss
 der Jugendhilfeausschuss

- (2) Den beschließenden Ausschüssen gehören außer dem Landrat als Vorsitzenden an:

dem Kreisausschuss	15 Kreisräte
dem Vergabeausschuss	15 Kreisräte
dem Gesundheits- und Sozialausschuss	15 Kreisräte

- (3) Der Kreistag bestellt die Mitglieder und deren Stellvertreter in gleicher Zahl widerruflich aus seiner Mitte.

- (4) ...

- (5) Die Zusammensetzung der Ausschüsse soll der Mandatsverteilung im Kreistag entsprechen. Für die Sitzverteilung findet das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren Anwendung. Im Streitfall ist nach § 38 Abs. 2 SächsLKrO zu verfahren.

- (6)

§ 7 Zuständigkeiten der beschließenden Ausschüsse

- (1) Alle Angelegenheiten, deren Entscheidung dem Kreistag vorbehalten ist, sind in den zuständigen beschließenden Ausschüssen vorzubereiten. ...

- (2) Der Kreisausschuss ist zuständig für alle Verwaltungsaufgaben, die nicht dem Kreistag, weiteren beschließenden Ausschüssen oder dem Landrat vorbehalten sind. Seine Zuständigkeit endet, außer bei Vergabeangelegenheiten, bei einer Wertgrenze von 75.000 Euro, bei der Vergabe von Aufträgen und Leistungen endet seine Zuständigkeit bei einer Wertgrenze von 5 Millionen Euro.

(3) ...

(4) ...

(5) ...

(6) Auf den Vergabeausschuss wird die Vergabe von Aufträgen und Leistungen ab einer Summe von 250.000 Euro bis zur Höchstsumme von 1 Million Euro übertragen.

(7) Die vorgenannten Wertgrenzen beziehen sich auf einen einheitlichen wirtschaftlichen Vorgang. Die Zerlegung eines solchen Vorganges in mehrere Teile zur Begründung einer anderen Zuständigkeit ist nicht zulässig. Bei voraussehbar wiederkehrenden Leistungen bezieht sich die Wertgrenze auf den Jahresbetrag.

§ 9 Bildung und Zusammensetzung der beratenden Ausschüsse

(1) Aufgrund von § 39 Abs. 1 SächsLKrO werden folgende beratende Ausschüsse gebildet:

1. der Schul- und Kulturausschuss ...
2. der Finanzausschuss ...
3. der Ausschuss für Umwelt und Technik ...

(2) Den beratenden Ausschüssen gehören jeweils 14 Kreisträte an. Für die Zusammensetzung der Ausschüsse gilt § 4 Abs. 5 dieser Satzung entsprechend.

(3)

- 4 Ebenfalls in der konstituierenden Sitzung am 27. August 2008 wurde die **Geschäftsordnung** des Kreistages beschlossen. § 2 dieser Geschäftsordnung lautet wie folgt:

§ 2 Fraktionen

(1) Die Kreisträte können sich zu Fraktionen zusammenschließen. Eine Fraktion muss aus mindestens 5 Kreisträten bestehen. Jeder Kreisrat kann nur einer Fraktion angehören.

(2) ...

(3)

- 5 Die Hauptsatzung und die Geschäftsordnung wurden in den Amtsblättern der Großen Kreisstadt D..... und des Landkreises N....., der Stadt E..... und des Landkreises N....., des Landkreises N....., Ausgabe S..... und des Landkreises N....., Ausgabe T..... jeweils am 5. September 2008 bekannt gemacht.

Die Hauptsatzung wurde mit Beschluss vom 16. Juni 2010 zum zweiten Mal geändert;
 6 von der ersten Änderung waren die streitgegenständlichen Regelungen nicht betroffen.
 § 7 Abs. 2 erhielt danach folgende Fassung:

(2) Der Kreisausschuss ist zuständig für alle Verwaltungsaufgaben, die nicht dem Kreistag, weiteren beschließenden Ausschüssen oder dem Landrat vorbehalten sind. Seine Zuständigkeit endet, außer bei Vergabeangelegenheiten, bei einer Wertgrenze von 75.000 Euro, bei der Vergabe von Aufträgen und Leistungen ist der Kreisausschuss ab einer Summe von 1 Million Euro bis zur Höchstsumme von 5 Million Euro zuständig.

7 § 9 Abs. 2 Satz 1 und § 6 Abs. 2 der Hauptsatzung blieben unverändert. Die Satzungsänderungen wurden am 2. Juli 2010 in den vier Amtsblättern des Antragsgegners bekannt gemacht.

8 Ebenso wurde die Geschäftsordnung mit Beschluss vom 16. Juni 2010 geändert. § 2 der Geschäftsordnung blieb unverändert.

9 Die Antragsteller zu 1. und 3. sowie die zwei weiteren gewählten, inzwischen verstorbenen Kreisräte der NPD haben am 11. Dezember 2008 Normenkontrollanträge gestellt und den Kreistag als Antragsgegner bezeichnet.

10 Die pauschale Zuständigkeitsübertragung auf den Kreisausschuss (§ 7 Abs. 2 der Hauptsatzung) sei in mehrfacher Hinsicht rechtswidrig. § 37 Abs. 1 SächsLKrO lasse nur die Übertragung „einzelner“ Angelegenheiten zu. Diese Angelegenheiten seien konkret zu benennen, eine Generalübertragung sei unzulässig. Auch die Wertgrenze sei rechtswidrig. Entscheidungen über Beträge von mehr als 1,5 Mio € seien dem Kreistag vorzubehalten. Es bleibe unklar, für welche Angelegenheiten der Vergabeausschuss zuständig sei; die Regelung sei irreführend. Insbesondere sei nicht klar, in welchem Ausschuss die Vorberatung durchzuführen sei, wenn der Kreistag für die Entscheidung zuständig sei. Da sie im Kreisausschuss nicht vertreten seien, seien sie von der Mitbestimmung ausgeschlossen.

11 Die Bestimmungen über die Ausschussgrößen (§ 6 Abs. 2 und § 9 Abs. 2 der Hauptsatzung) seien ermessensfehlerhaft; sie verletzen das Spiegelbildlichkeitsprinzip. Einen sachlichen Grund für die Beschränkung der Ausschussgröße auf 14 bzw. 15

Kreisräte gebe es nicht. Die erfolgte Festlegung sei allein durch den Willen der Befolgung der inoffiziellen Devise „keine Ausschusssitze der NPD“ getragen. Eine ermessensfehlerfreie Bestimmung der Ausschussgröße hätte auf 20 Kreisräte erfolgen müssen. Derzeit seien sie nicht in Ausschüssen vertreten.

- 12 Die Festlegung der Fraktionsmindeststärke sei ebenso ermessensfehlerhaft. Vorrangiges Anliegen der Festsetzung des Fraktionsquorums sei gewesen, die NPD aus sämtlichen Ausschüssen heraus und die Partei von finanziellen Quellen fern zu halten. Es sei nach dem System NPD + 1 verfahren worden. Dass die Quorumbildung NPD + 1 kein Zufall sei, werde durch entsprechende Zeitungsberichte belegt. Die Thematik sei auch in einer aktuellen Stunde im Landtag am 17. Oktober 2008 besprochen worden, in der Staatsminister a. D. Michael Sagurna die Vorgehensweise bestätigt habe. Die CDU-Fraktion bzw. ihre Mitglieder als Machtzentrale der CDU in Sachsen bzw. Fachminister mit CDU-Mitgliedschaft hätten ihre Mandatsträger und Landräte angewiesen, mit der Vorgehensweise NPD + 1 zu verhindern, dass die NPD das Fraktionsquorum erreiche.

- 13 Die Antragsteller zu 1. und 3. beantragen,

1. festzustellen, dass § 7 Abs. 2 der Hauptsatzung des Beklagten in der Fassung vom 16. Juni 2010 unwirksam ist,
2. festzustellen, dass § 6 Abs. 2 der Hauptsatzung des Beklagten in der Fassung vom 27. August 2008 unwirksam ist,
3. festzustellen, dass § 9 Abs. 2 Satz 1 der Hauptsatzung des Beklagten in der Fassung vom 27. August 2008 unwirksam ist,
4. festzustellen, dass § 2 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Beklagten in der Fassung vom 27. August 2008 unwirksam ist.

- 14 Der Antragsgegner beantragt,

die Anträge abzulehnen.

- 15

Er hält die Anträge für unzulässig, zumindest aber für unbegründet.

- 16 Mit dem VGH BW (Urt. v. 24. Juni 2002 - 1 S 896/00 -, juris) sei vom Rechtsträgerprinzip auszugehen, weshalb ein Antrag in zulässiger Weise insgesamt nur gegen den Landkreis, nicht gegen den Kreistag gerichtet werden könne. Zudem fehle die Antragsbefugnis. Eine mögliche unmittelbare Verletzung eigener subjektiver Rechte der Antragsteller sei nicht dargetan.
- 17 Im Übrigen seien die Anträge unbegründet. § 7 Abs. 2 der Hauptsatzung sei mit höherrangigem Recht vereinbar. § 37 Abs. 1 Satz 1 SächsLKrO verlange nicht, dass die Aufgabengebiete konkret benannt werden müssten, es reiche vielmehr aus, dass die Reichweite der Übertragung hinreichend deutlich zum Ausdruck komme. Dies gewährleiste § 7 Abs. 2 der Hauptsatzung. Die von den Antragstellern monierte Wertgrenze für Vergabeangelegenheiten in Höhe von 5 Mio. € verstoße auch nicht gegen § 37 Abs. 2 Nr. 10 SächsLKrO. Die im Vergleich zur sonstigen Wertgrenze von 75.000 € erhöhte Wertgrenze für Vergabeangelegenheiten resultiere aus dem Umstand, dass bei Vergabeangelegenheiten Zeitvorgaben einzuhalten seien, die bei ansonsten notwendiger Einberufung des Kreistages mitunter nicht eingehalten werden könnten. Im Übrigen entspreche die Wertgrenze von 5 Mio. € etwa 2,3 % des Gesamthaushalts des Antragsgegners und sei damit nicht von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung. Im Übrigen habe diese Wertgrenze auch schon in dem aufgelösten Landkreis D..... für Vergabeangelegenheiten bestanden und sei von der Rechtsaufsichtsbehörde nicht beanstandet worden.
- 18 Die Festsetzung der Mitgliederzahl der beratenden und beschließenden Ausschüsse genüge den gesetzlichen Vorgaben des § 38 Abs. 1 Satz 1 SächsLKrO. Im Übrigen sei die Festlegung der Mitgliederzahlen eine rein kommunalpolitische Entscheidung des Antragsgegners. Eine Pflicht, durch die Festlegung der Größe der Ausschüsse zu gewährleisten, dass jede Fraktion oder Gruppe oder gar jeder fraktionslose Kreisrat rechnerisch zumindest einen Sitz erlangen könne, bestehe nicht. Das Spiegelbildlichkeitsgebot, welches in § 38 Abs. 2 Satz 1 SächsLKrO verankert sei, stelle lediglich eine nicht justiziable Direktive für die Ausschussbesetzung dar.
- 19 Bei der Festlegung der Fraktionsmindeststärke stehe dem Kreistag ein weiter Ermessensspielraum zu (§ 31a Abs. 1 Satz 3 SächsLKrO). Bei der Ermessenausübung habe dieser das Übermaßverbot, das Willkürverbot und den Minderheitenschutz beachtet.

- 20 Die Festlegung der Fraktionsmindeststärke solle dazu dienen, eine gestraffte und konzentrierte Arbeit im Plenum zu erreichen. Die Anzahl von fünf Kreisräten entspreche einem Anteil von 6,25 %, der in der Rechtsprechung für zulässig erachtet worden sei. Es müsse nicht für alle Zusammenschlüsse von Mandatsträgern die Möglichkeit der Fraktionsbildung eröffnet werden.
- 21 Nachdem der Senat in der mündlichen Verhandlung am 29. September 2010 die Frage des richtigen Antragsgegners erörtert und erwogen hatte, eine Rubrumsberichtigung dahingehend vorzunehmen, dass an die Stelle des zunächst benannten Kreistages der Landkreis tritt, verwies der Prozessbevollmächtigte des Kreistages darauf, dass er für den Landkreis nicht mandatiert sei. Die mündliche Verhandlung wurde daraufhin vertagt. Der Prozessbevollmächtigte der Antragsteller hatte zuvor den Rechtsstreit hinsichtlich des inzwischen verstorbenen Antragstellers zu 4. für erledigt erklärt.
- 22 Mit Verfügung vom 20. Oktober 2010 hat der Senat das Rubrum hinsichtlich des Antragsgegners auf den Landkreis berichtigt. Für den Landkreis hat sich der frühere Prozessbevollmächtigte des Kreistages angezeigt, der das Ausscheiden des Kreistages als Klagerücknahme wertet und schriftsätzlich beantragt, den Antragstellern die Kosten des ausgeschiedenen Antragsgegners aufzuerlegen.
- 23 Mit Schriftsätzen vom 5. und 11. April 2011 haben die Beteiligten ihr Einverständnis mit einer Entscheidung im schriftlichen Verfahren erklärt und - nachdem zwischenzeitlich auch der Antragsteller zu 2. verstorben war - den Rechtsstreit insoweit und hinsichtlich des Antragstellers zu 4. übereinstimmend für erledigt erklärt.
- 24 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte (ein Band) und die Verwaltungsvorgänge des Antragsgegners (zwei Ordner) verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

25 Nachdem die Beteiligten übereinstimmend auf die Durchführung einer (weiteren) mündlichen Verhandlung verzichtet haben, entscheidet der Senat im schriftlichen Verfahren (§ 101 Abs. 2 VwGO).

26 I. Der Senat hat das Rubrum dahingehend berichtigt, dass als Antragsgegner an die Stelle des Kreistages der Landkreis getreten ist (§ 47 Abs. 2 Satz 2 VwGO). In seinem Normenkontrollurteil vom 29. September 2010 - 4 C 8/09 -, juris hat der Senat die gleichlautende Berichtigung wie folgt begründet:

„Nach § 47 Abs. 2 Satz 2 VwGO ist ein Normenkontrollantrag gegen die Körperschaft zu richten, welche die Rechtsvorschrift erlassen hat. Erlassen hat sowohl die Geschäftsordnung als auch die Hauptsatzung der Kreistag des Antragsgegners als dessen Organ (§ 1 Abs. 3 SächsLKrO); Antragsgegner ist daher der Landkreis (§ 1 Abs. 2 SächsLKrO).

Dies gilt auch dann, wenn Gegenstand des Normenkontrollverfahrens - wie hier - innerorganschaftliche Rechtssätze sind (so auch BayVGH, Urt. v. 16.2.2006, BayVBl. 2006, 192; VGH BW, Urt. v. 24.6.2002, DÖV 2002, 912; a. A. HessVGH, Urt. v. 3.5.2007, LKRZ 2007, 280; NdsOVG, Urt. v. 20.7.1999, DVBl. 1999, 1737). Die Geltung des in § 47 Abs. 2 Satz 2 VwGO angesprochenen Rechtsträgerprinzips auf solche Verfahren kann nicht mit dem Hinweis auf sonstige zwischen Organen bzw. Organteilen geführten Kommunalverfassungsstreitverfahren verneint werden. Kommunalverfassungsstreitverfahren sind regelmäßig allgemeine Leistungs- und Feststellungsklagen, da Regelungen der inneren Organisation und Willensbildung nicht auf unmittelbare Rechtswirkungen nach außen gerichtet und daher keine Verwaltungsakte sind. Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen, für die die Regelung des § 78 VwGO gilt, sind daher in Kommunalverfassungsstreitverfahren nicht einschlägig; Beklagter ist daher das Organ oder ein Organteil. Dass § 78 VwGO in diesen Fällen nicht zur Anwendung kommt, ändert nichts an der Geltung des § 47 Abs. 2 Satz 2 VwGO für Normenkontrollorganstreitverfahren.

Das Rubrum war daher entsprechend zu berichtigen, nachdem der Prozessbevollmächtigte der Antragsteller in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, dass seine Bezeichnung des Antragsgegners der durch divergierende Rechtsprechung entstandenen Unsicherheit geschuldet gewesen sei, er jedoch den Landkreis verpflichtet sehen wolle, sofern der Senat - wie geschehen - das Rechtsträgerprinzip zur Anwendung kommen lasse.“

27 Hieran hält der Senat unter Bezugnahme auf die Erklärung des Prozessbevollmächtigten der Antragsteller in der am 29. September 2010 durchgeführten mündlichen Verhandlung fest. Das Prozessrechtsverhältnis hat damit von Beginn an zwischen den Antragstellern und dem Landkreis als Antragsgegner bestanden, so dass eine Antragsrücknahme - wie sie die Prozessbevollmächtigte des Antragsgegners sieht - nicht

vorliegt. Einer gesonderten Einstellung des Verfahrens gegen den Kreistag bedarf es folglich nicht (so selbst für den Fall der Klageänderung nach § 91 VwGO: BayVGH, Beschl. v. 11. Februar 1999, NVwZ-RR 1999, 695).

- 28 II. Der Senat hat darüber hinaus das Rubrum hinsichtlich der ursprünglich antragstellenden, zwischenzeitlich verstorbenen Kreisräte auf deren unbekannte Erben umgestellt.
- 29 Dem liegt die Einschätzung des Senats zugrunde, dass mit der durch den Tod eingetretenen Erledigung der Hauptsache - organschaftliche Rechte von Kreisräten sind höchstpersönlicher Natur; eine Rechtsnachfolge in diese ist weder durch deren Erben noch nachrückende Kreisräte (§ 30 Abs. 2 SächsLKrO) möglich - das bestehende und nach § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 239 Abs. 1, § 246 Abs. 1 ZPO auch nicht unterbrochene Prozessrechtsverhältnis nicht automatisch endet, sondern durch eine entsprechende prozessuale Erklärung beendet werden muss (Pietzner, VerwArch 75, 79 m. z. N., offen lassend: BVerwG, Beschl. v. 25. September 2000, NVwZ 2001, 209). In dieses Prozessrechtsverhältnis treten die Erben im Wege der Gesamtrechtsnachfolge (§§ 1922, 1967 BGB) ein. Einer Ermittlung der unbekannten Erben durch den Senat bedarf es nicht (VGH BW, Beschl. v. 16. Februar 1983, NJW 1984, 195).
- 30 III. Das Verfahren der Antragsteller zu 2. und 4. ist nach übereinstimmender Erledigungserklärung in entsprechender Anwendung von § 92 Abs. 3 VwGO einzustellen.
- 31 IV. Die zulässigen Normenkontrollanträge (vgl. unten 1.) der Antragsteller zu 1. und 3. sind unbegründet (vgl. unten 2.).
- 32 1. Die gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO statthaften Normenkontrollanträge (vgl. unten 1.1.) wahren die Antragsfrist (vgl. unten 1.2.). Die Antragsteller sind, entgegen der Ansicht des Antragsgegners, antragsbefugt (vgl. unten 1.3.).
- 33 1.1. Dass die Hauptsatzung als Pflichtsatzung des Landkreises (§ 3 Abs. 2 Satz 1 SächsLKrO) als Rechtsvorschrift im Rang unter dem Landesgesetz normenkontrollfähig ist, steht außer Frage. Auch die Geschäftsordnung des Kreistages des Antragsgegners unterliegt mit der hier streitigen Bestimmung der Fraktionsmindeststärke als „an-

dere im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift“ im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 24 Abs. 1 SächsJG der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle. In der Rechtsprechung ist geklärt, dass Bestimmungen der Geschäftsordnung eines kommunalen Vertretungsorgans auf Antrag eines Mitglieds des Vertretungsorgans jedenfalls dann zu den normenkontrollfähigen Rechtsvorschriften zählen, wenn sie - trotz ihres Charakters als bloße Innenrechtssätze - in abstrakt-genereller Weise gemeindeinterne Rechtsbeziehungen regeln (BVerwG, Beschl. v. 15. September 1987, DVBl. 1988, 790). Für die hier in Frage stehende Regelung der Fraktionsmindeststärke trifft dies zu (SächsOVG, NK-Urt. v. 29. September 2010, a. a. O.).

- 34 1.2. Die im Dezember 2008 erhobenen Normenkontrollanträge gegen die am 5. September 2008 bekannt gemachte Hauptsatzung und Geschäftsordnung des Antragsgegners vom 27. August 2008 wahren die einjährige Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Auch die im ersten Klageantrag erfolgte Einbeziehung der am 16. Juni 2010 beschlossenen Änderung der Hauptsatzung, die am 5. Juli 2010 bekannt gemacht wurde, unterliegt im Hinblick auf die Fristgebundenheit der Normenkontrolle keinen Bedenken.
- 35 1.3. Die Antragsteller sind antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.
- 36 Soweit die Antragsteller die Vereinbarkeit von § 7 Abs. 2 der Hauptsatzung rügen, ergeben sich ihre möglicherweise verletzten organschaftlichen Rechte aus § 24 Abs. 1 SächsLKrO. Mit der Übertragung von Zuständigkeiten des Kreistages auf den Kreisausschuss geht der Verlust der Entscheidungsbefugnis der Kreisräte, die wie die Antragsteller über keinen Sitz im Ausschuss verfügen, einher, so dass sie in ihren aus § 24 Abs. 1 SächsLKrO folgenden Rechten verletzt sein könnten.
- 37 Soweit die Antragsteller die Unvereinbarkeit der Festlegung der Ausschussgrößen mit höherrangigem Recht rügen, die dazu geführt hat, dass sie in keinem Ausschuss vertreten sind, könnte ihr aus dem Demokratieprinzip folgendes Recht auf gleichberechtigte Mitwirkung beeinträchtigt worden sein (BVerwG, Urt. v. 9. Dezember 2009, NVwZ 2010, 834; SächsOVG, Beschl. v. 14. September 2010 - 4 B 87/10 -, SächsVBl. 2010, 290).

38 Soweit schließlich die Feststellung der Nichtigkeit der Festlegung der Fraktionsmindeststärke in der Geschäftsordnung begehrt wird, ergibt sich die antragsfähige Rechtsposition daraus, dass den Antragstellern durch die angegriffene Regelung versagt wird, eine Fraktion zu bilden und eine Verletzung ihrer organschaftlichen Rechte als Kreisräte angesichts der Regelung des § 31a Abs. 1 Satz 1 SächsLKrO nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann.

39 2. Die Normenkontrollanträge gegen die Zuständigkeitsübertragung auf den Kreisausschuss in § 7 Abs. 2 der Hauptsatzung (vgl. unten 2.1.), gegen die in 6 Abs. 2 und § 9 Abs. 2 Satz 1 der Hauptsatzung festgelegten Ausschussgrößen (vgl. unten 2.2.) und gegen die Festlegung der Fraktionsmindeststärke in § 3 Abs. 1 Satz 2 GO (vgl. unten 2.3.) sind unbegründet.

40 2.1. Die in § 7 Abs. 2 der Hauptsatzung vom 27. August 2008, geändert durch Beschluss vom 16. Juni 2010, erfolgte Übertragung von Zuständigkeiten auf den Kreisausschuss ist mit höherrangigem Recht vereinbar.

41 2.1.1. Bedenken an der formellen Rechtmäßigkeit bestehen nicht. Die Hauptsatzung wurde am 27. August 2008 - was auch die Antragsteller nicht in Frage stellen - ordnungsgemäß beschlossen und vom Landrat ausgefertigt. Mit ihrer Veröffentlichung in den vier zuvor benannten Amtsblättern ist sie auch ordnungsgemäß bekannt gemacht worden. Denn die im Zuge der Kreisgebietsneugliederung im Freistaat Sachsen zum 1. August 2008 nach § 5 Satz 1 SächsKrGebNG fortgeltenden Bekanntmachungssatzungen der aufgelösten Landkreise (vgl. hierzu NK-Urt. des Senats v. 5. April 2011 - 4 C 5/09 -, zur Veröffentlichung vorgesehen) sahen in ihrer jeweils letzten Fassung eben diese Bekanntmachung vor. Sowohl der aufgelöste Landkreis D..... als auch der frühere Landkreis T....., aus denen der Antragsgegner gebildet wurde, hatten im Hinblick auf § 5 SächsKrGebNG ihre Bekanntmachungssatzungen in formell nicht zu beanstandender Weise jeweils mit Beschluss vom 21. Mai 2008 mit Wirkung zum 31. Juli 2008 geändert und in diesen übereinstimmend die vier Amtsblätter als Bekanntmachungsorgane festgelegt.

42 Auch die Änderung des § 7 Abs. 2 der Hauptsatzung erfolgte formell rechtmäßig. Sie wurde am 16. Juni 2010 ordnungsgemäß beschlossen und ausgefertigt. Ihre Bekannt-

machung in den vier Amtsblättern erfolgte ordnungsgemäß auf der Grundlage der am 28. August 2008 beschlossenen und am 5. September 2008 bekannt gemachten Bekanntmachungssatzung des neu gebildeten Landkreises, die ebenfalls die Bekanntmachung in den vier Amtsblättern vorsah.

- 43 2.1.2. Die angegriffene Zuständigkeitsübertragung auf den Kreisausschuss ist auch materiell mit höherrangigem Recht vereinbar. Dies gilt sowohl für die in § 7 Abs. 2 Satz 1 der Hauptsatzung geregelte generelle Zuständigkeit des Kreisausschusses (vgl. unten a)) als auch für die von den Antragstellern beanstandete besondere Zuständigkeit in Vergabeangelegenheiten in § 7 Abs. 2 Satz 2 (vgl. unten b)).
- 44 a) Die in § 7 Abs. 2 Satz 1 der Hauptsatzung geregelte generelle Zuständigkeit des Kreisausschusses für Verwaltungsaufgaben, die nicht kraft Gesetzes oder dieser Satzung dem Kreistag, weiteren beschließenden Ausschüssen oder dem Landrat vorbehalten sind, verstößt weder gegen § 37 Abs. 1 SächsLKrO noch gegen das Bestimmtheitsgebot.
- 45 Sowohl die Bildung beschließender Ausschüsse als auch die Zuweisung derer Aufgabengebiete fällt nach § 37 Abs. 1 SächsLKrO in die Organisationshoheit des Antragsgegners, dem insoweit ein weites normatives Ermessen eingeräumt ist (Weisenberger/Stimpfl/Ewert, Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen, in: Kommunalverfassungsrecht Sachen, Stand: November 2009, § 37 S. 177). Dieses schließt ein, den Kompetenzbereich eines beschließenden Ausschusses - entgegen der Meinung der Antragsteller - auch negativ im Sinne einer Auffangzuständigkeit abzugrenzen, solange aus dem Normengefüge die Zuständigkeit klar bestimmbar bleibt (vgl. hierzu ausführlich: NK-Urt. des Senats v. 29. September 2010, a. a. O.). Aus der Hauptsatzung des Antragsgegners lässt sich die Zuständigkeit des Kreisausschusses für seine beschließende Tätigkeit in Abgrenzung zu dem Landrat, dem Kreistag und den anderen beschließenden Ausschüssen zweifelsfrei bestimmen.
- 46 § 7 Abs. 2 Satz 1 der Hauptsatzung legt fest, dass der Kreisausschuss zuständig ist für alle Verwaltungsaufgaben, die nicht dem Kreistag, weiteren beschließenden Ausschüssen oder dem Landrat vorbehalten sind. Mit dieser Regelung wird festgelegt, dass der Kreisausschuss für alle Angelegenheiten zuständig ist, die nach der Sächsi-

schen Landkreisordnung überhaupt auf Ausschüsse übertragen werden können und die keinem anderen Organ oder Organteil (Kreistag, Landrat, weiterer beschließender Ausschuss) durch die Hauptsatzung ausdrücklich übertragen wurden. Da die übrigen Zuständigkeitsregelungen der Hauptsatzung (§ 5 für den Kreistag, § 7 für die beschließenden Ausschüsse und § 13 für den Landrat) eine positive Abgrenzung der aufeinander aufbauenden Zuständigkeiten vornehmen, die ohnehin nur einen geringen Anwendungsbereich der Auffangzuständigkeit erwarten lassen, ist eine Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche unschwer möglich. Dies gilt auch im gerügten Verhältnis zum Vergabeausschuss. Der Vergabeausschuss ist nach § 7 Abs. 6 der Hauptsatzung in allen Fassungen für die Vergabe von Aufträgen und Leistungen ab einer Summe von 250.000 Euro bis zur Höchstsumme von 1 Million Euro zuständig. Für Vergabesummen bis 250.000 Euro ist nach § 13 Abs. 8 Nr. 3 der Hauptsatzung der Landrat zur Entscheidung befugt. Für Beträge ab einer Summe von 1 Million Euro bis zur Höchstsumme von 5 Millionen Euro ist nach § 7 Abs. 2 Satz 2 der Hauptsatzung in der Fassung vom 16. Juni 2010 der Kreisausschuss zuständig. Damit ist ein wertmäßig aufeinander aufbauendes, homogenes Zuständigkeitsgefüge normiert. Es mag zwar sein, dass in § 7 Abs. 2 Satz 2 der Hauptsatzung in der früheren Fassung vom 27. August 2008 lediglich die Höchstgrenze von 5 Millionen Euro für die Zuständigkeit des Kreisausschusses benannt worden ist. Dies führte jedoch nicht dazu, dass das Zuständigkeitsgefüge nicht klar erkennbar gewesen wäre. Denn die Grenze, ab der der Kreisausschuss für Vergabeangelegenheiten beschließend zuständig sein sollte, ergab sich in jedem Falle aus § 7 Abs. 6 i. V. m. § 7 Abs. 2 Satz 1 der Hauptsatzung.

- 47 § 7 Abs. 2 der Hauptsatzung ist auch nicht deshalb rechtswidrig, weil sich - so die Antragsteller - nicht erkennen lasse, welcher beschließende Ausschuss für die Vorberatung von Vergabeangelegenheiten zuständig sei, wenn die beschließende Zuständigkeit beim Kreistag liege. Denn die Zuständigkeit für die Vorberatung wird nicht in § 7 Abs. 2 der Hauptsatzung normiert, sondern in § 7 Abs. 1 Satz 1 der Hauptsatzung, der nicht Gegenstand der Normenkontrolle ist. Die insoweit für die Zuständigkeit zur Vorberatung von den Antragstellern dargelegten Unstimmigkeiten resultieren nicht aus der Zuständigkeitsnorm für beschließende Tätigkeiten in § 7 Abs. 2 der Hauptsatzung, sondern allenfalls daraus, dass § 7 Abs. 1 Satz 1 der Hauptsatzung die Zuständigkeit zur Vorberatung an die Zuständigkeit zur Beschlussfassung knüpft, obwohl die Beschlussfassung gerade nicht dem Ausschuss, sondern dem Kreistag obliegt.

- 48 Schließlich steht auch § 5 Abs. 1 Satz 1 der Hauptsatzung, wonach der Kreistag in allen Angelegenheiten des Landkreises entscheidet, soweit die Entscheidung nach dieser Satzung oder durch Beschluss nicht einem beschließenden Ausschuss oder dem Landrat übertragen ist oder letzterem kraft Gesetzes zukommt, der Rechtmäßigkeit von § 7 Abs. 2 der Hauptsatzung nicht entgegen. Denn § 5 Abs. 1 Satz 1 der Hauptsatzung normiert keine konkurrierende Auffangzuständigkeit, sondern gibt zum einen den Wortlaut des § 24 Abs. 1 SächsLKrO wieder, der die gesetzlichen Aufgaben des Kreistages normiert. Des Weiteren verdeutlicht die Bestimmung, dass der Kreistag von der Befugnis des § 37 SächsLKrO zur Bildung beschließender Ausschüsse mit entsprechender Zuständigkeitsübertragung Gebrauch gemacht hat, so dass der Kreistag auch nicht in Angelegenheiten entscheidet, die den beschließenden Ausschüssen - sei es ausdrücklich oder über die Auffangzuständigkeit - zugewiesen wurden.
- 49 b) Die Übertragung der Zuständigkeit auf den Kreisausschuss für Vergabeangelegenheiten in den Wertgrenzen von einer bis fünf Millionen Euro nach § 7 Abs. 2 Satz 2 der Hauptsatzung verstößt ebenfalls nicht gegen höherrangiges Recht.
- 50 Wie bereits dargelegt, entscheidet der Antragsgegner nach § 37 Abs. 1 Satz 1 SächsLKrO, welche Aufgaben auf beschließende Ausschüsse übertragen werden. Das ihm dabei eingeräumte Ermessen wird dahingehend begrenzt, dass nach § 37 Abs. 2 SächsLKrO bestimmte, abschließend aufgezählte Befugnisse nicht auf beschließende Ausschüsse übertragen werden können und dass bestimmte Befugnisse nach der Sächsischen Landkreisordnung der Zuständigkeit des Kreistages vorbehalten sind. Hierunter fällt die Beschlussfassung über die Vergabe von Aufträgen und Leistungen in den Wertgrenzen von 1 bis 5 Millionen Euro nicht.
- 51 Die insoweit von den Antragstellern zitierte Vorschrift des § 37 Abs. 2 Nr. 10 SächsLKrO verbietet eine Übertragung von Vergabeangelegenheiten mit vorgenannten Wertgrenzen nicht. Nach dieser Vorschrift darf die Beschlussfassung über Verfügungen über Kreisvermögen, das für den Landkreis von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung ist, nicht auf beschließende Ausschüsse übertragen werden. Unabhängig davon, ob die Vergabe von Aufträgen und Leistungen überhaupt eine „Verfügung“ im Sinne dieser Vorschrift ist, stellt der Begriff der „erheblichen wirtschaftlichen Bedeutung“ einen unbestimmten Rechtsbegriff dar, hinsichtlich dessen Ausgestaltung der

Landkreis einen Beurteilungsspielraum hat (vgl. insoweit ausführlich: NK-Urt. des Senats v. 29. September 2010, a. a. O., zu vergleichbaren Vorschriften der SächsLKrO und der SächsGemO). Das Kriterium der Erheblichkeit richtet sich dabei nach dem Haushaltsvolumen und der Finanzsituation des betreffenden Landkreises. Das Gesamthaushaltsvolumen des Landkreises N..... beträgt etwa 260 Mio. Euro. Die in § 7 Abs. 2 Satz 2 der Hauptsatzung festgelegte Wertgrenze von maximal 5 Mio. Euro entspricht im Vergleich hierzu einem geringen Anteil, so dass keine Bedenken an der Sachgerechtigkeit der Einschätzung des Antragsgegners, dieser Betrag sei nicht erheblich, bestehen.

52 2.2. Die Antragsteller können auch nicht die Feststellung der Unwirksamkeit des § 6 Abs. 2 und des § 9 Abs. 2 Satz 1 der Hauptsatzung beanspruchen. Die formell nicht zu beanstandende Festlegung der Mitgliederzahl der beschließenden und beratenden Ausschüsse (vgl. oben 2.1.1.) verstößt nicht gegen höherrangiges Recht.

53 Die in § 38 Abs. 1 Satz 1 SächsLKrO sowohl für die beschließenden als auch die beratenden (§ 39 Abs. 3 Satz 1 SächsLKrO) Ausschüsse gesetzlich festgelegte Mitgliederzahl von mindestens zehn von Hundert der Mitglieder des Kreistages ist vorliegend mit der Festlegung von 15 + 1 und 14 Mitgliedern erfüllt. Weitere gesetzliche Regelungen zur Mitgliederzahl bestehen nicht. Deren Festlegung unterliegt der autonomen Entscheidung des Antragsgegners, dem insoweit ein weites normatives Ermessen eingeräumt ist (BayVGh, Beschl. v. 12. September 2006 - 4 ZB 06.535 -, juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 23. März 2006 - 7 N 111.05 -, juris; OVG Schl.-H., Urt. v. 15. März 2006, SchlHA 2007, 70; VGh BW, Urt. v. 18. Januar 1988, DÖV 1988, 472). Die das Ermessen limitierenden verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere der Gleichheitssatz und das darin verbürgte Willkürverbot (vgl. unten 2.2.1.) sowie das Demokratieprinzip (vgl. unten 2.2.2.), sind gewahrt.

54 2.2.1. Der allein zur Überprüfung stehende normative Gehalt der angegriffenen Regelungen in § 6 Abs. 2 und § 9 Abs. 2 Satz 1 der Hauptsatzung verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf.

55 Der Senat hat in seinem Normenkontrollurteil vom 29. September 2010, a. a. O., entschieden, dass die Prüfung, ob ein innerorganschaftlicher Rechtssatz den Gleichheits-

satz und das daraus folgende Willkürverbot wahrt, sich auf äußere nachprüfbare Kriterien beschränkt und nicht den inneren Willensbildungsprozess des den Rechtssatz erlassenden Organs einschließt. Ausgehend hiervon verstößt die Festlegung der Mitgliederzahl der beschließenden und beratenden Ausschüsse auf 15 + 1 bzw. auf 14 nicht gegen den Gleichheitssatz. Hierfür bestehen rechtfertigende sachliche Gründe.

- 56 Die Funktion der beschließenden und beratenden Ausschüsse liegt darin, den Kreistag von weniger wichtigen Angelegenheiten zu entlasten und dessen Entscheidungen vorzubereiten. Die effektive Wahrnehmung dieser Aufgabe ist sinnvoll nur unter der Voraussetzung möglich, dass die Ausschüsse kleiner als der Kreistag und in ihrer Größe so bemessen sind, dass sie selbst arbeitsfähig bleiben. Es liegt auf der Hand, dass mit einer relativ geringen Zahl an Ausschussmitgliedern einer effektiven, wirtschaftlichen und rationellen Arbeitsweise der Gremien Vorschub geleistet wird. Im Übrigen wären bei einer Berücksichtigung sämtlicher kleinerer Parteien und Wählergruppen bei der Festlegung der Ausschussgröße letztlich die Ausschüsse nicht mehr handlungsfähig.
- 57 Ob der Kreistag mit der Festlegung der Ausschussgröße die zweckmäßigste oder gerechteste Lösung des gestellten Problems gewählt hat, unterliegt nicht der Prüfungskontrolle durch den Senat (BVerwG, Beschl. v. 19. Dezember 2007 - 7 BN 6/07 -, juris). Der Senat vermag jedenfalls nicht festzustellen, dass die angesprochene Mitgliederzahl - von der im Übrigen weitere Parteien bzw. Wählergruppen erfasst werden - ein gleichheitswidriger Ausschluss der der NPD angehörenden Antragsteller ist.
- 58 2.2.2. Die Festlegung der Größe der Ausschüsse wahrt schließlich auch das aus dem Demokratieprinzip folgende Spiegelbildlichkeitsgebot.
- 59 Danach müssen Ausschüsse in ihrer Zusammensetzung soweit als möglich ein verkleinertes Abbild des Plenums - hier des Kreistages - sein (dazu etwa: BVerwG, Urt. v. 9. Dezember 2009, NVwZ 2010, 834, SächsOVG, Beschl. v. 14. September 2010 - 4 B 87/10 -, juris). Für die der Normenkontrolle unterliegende abstrakte Festlegung der Mitgliederzahlen der beschließenden Ausschüsse in der Hauptsatzung folgt daraus, dass die Festlegung eine nachfolgende spiegelbildliche Besetzung - etwa durch eine Wahl - dem Grunde nach, also abstrakt und rein rechnerisch, ermöglichen muss. Die Mitgliederzahl eines Ausschusses darf folglich einerseits nicht so gering bemessen

sein, dass ansehnlich große Fraktionen und Gruppen von einer Vertretung im Ausschuss ausgeschlossen werden, so dass der Ausschuss kein Spiegelbild der Zusammensetzung des Kreistages mehr darstellen würde (OVG Schl.-H., Urt. v. 15. März 2006, a. a. O.; BayVGH, Urt. v. 17. März 2004, BayVBl. 2004, 429). Sie darf aber auch nicht so bemessen sein, dass bei allen in Betracht kommenden, gleichwertigen Zählverfahren eine maßgebliche Verschiebung der Kräfteverhältnisse eintritt.

- 60 Die Festlegung der Mitgliederzahl auf 15 + 1 und 14 schließt im konkret zu betrachtenden Fall des Kreistages des Antragsgegners keine ansehnlich große Fraktion oder Gruppe von einer Vertretung im Ausschuss aus. Die NPD erlangte in der Kreistagswahl vier Sitze, die anderen ausgeschlossenen Gruppen noch weniger. Im Verhältnis zu dem aus 80 Mitgliedern bestehenden Kreistag stellen die gewählten Vertreter der NPD ersichtlich keine im vorbeschriebenen Sinne ansehnlich große Gruppe dar (vgl. OVG Schl.-H., Urt. v. 15. März 2006, a. a. O.; BayVGH, Urt. v. 17. März 2004, a. a. O.). Ihre Nichtbeteiligung in den Ausschüssen verstößt mithin nicht gegen das Spiegelbildlichkeitsgebot, zumal dieses nicht verlangt, dass durch die Größe der Ausschüsse gewährleistet ist, dass sämtliche Fraktionen und Gruppen in den Ausschüssen mitwirken können müssen (BVerwG, Beschl. v. 7. Dezember 1992, NVwZ-RR 1993, 209) und dies selbst dann gilt, wenn einer Fraktion nach dem maßgeblichen Proporz in keinem der Ausschüsse des Rates ein Sitz zusteht (BVerwG, Beschl. v. 25. September 1985, NVwZ 1986, 41; BVerwG, Beschl. v. 12. September 1977, DÖV 1978, 415).
- 61 Die in § 6 Abs. 2 und § 9 Abs. 2 Satz 1 der Hauptsatzung festgelegten Ausschussgrößen ermöglichen darüber hinaus - rein rechnerisch - auch eine spiegelbildliche Besetzung der beschließenden und beratenden Ausschüsse. Unter Zugrundelegung des in § 6 Abs. 5 Satz 2 der Hauptsatzung geregelten D'Hondtschen Höchstzahlverfahrens gewährleisten die Ausschussgrößen den fünf Fraktionen des Kreistages des Antragsgegners eine Teilnahme an der Ausschussarbeit, ohne dass sich die im Kreistag vorhandenen Kräfteverhältnisse maßgeblich und evident zu Gunsten oder zu Lasten einer Fraktion verschieben (beschließende Ausschüsse: CDU 7, Die Linke 3, SPD 3, FDP 1, FWG 1; beratende Ausschüsse: CDU 6, Die Linke 3, SPD 3, FDP 1, FWG 1). Die Ausschussgrößen lassen daher - ohne dass es der Betrachtung weiterer Zählverfahren bedarf - grundsätzlich eine spiegelbildliche Besetzung zu. Lediglich die kleineren Gruppen, die nicht mehr als vier Mandatssitze erlangt haben, sind rechnerisch hiervon

ausgeschlossen. Dies verletzt nach obigen Ausführungen jedoch nicht das Spiegelbildlichkeitsgebot.

62 2.3. Schließlich ist auch die Festlegung der Fraktionsmindeststärke in § 2 Abs. 1 Satz 2 GO, gegen deren formelle Rechtmäßigkeit keine Bedenken bestehen, mit höherrangigem Recht vereinbar.

63 Gesetzliche Regelungen für die Festlegung der Fraktionsmindeststärke bestehen nicht. § 31a SächsLKrO sieht zwar vor, dass sich Kreisträte zu Fraktionen zusammenschließen können; die Vorschrift enthält jedoch keine Bestimmung zu ihrer Mindestgröße. Deren Definition unterliegt vielmehr der autonomen Entscheidung des Kreistages des Antragsgegners. Für die ihm vom Gesetzgeber gemäß § 31a Abs. 1 Satz 3 SächsLKrO übertragene Befugnis, das Nähere über die Bildung, die Stärke der Fraktionen, ihre Rechte und Pflichten innerhalb des Kreistages in der Geschäftsordnung zu regeln, steht dem Kreistag als kommunalem Vertretungsorgan aufgrund seiner Geschäftsordnungsautonomie ein weiter Ermessensspielraum zu (BVerwG, Beschl. v. 31. Mai 1979, DÖV 1979, 790; HessVGH, Urt. v. 22. März 2007, LKRZ 2007, 262; BayVGH, Urt. v. 16. Februar 2000, NVwZ-RR 2000, 811).

64 Das dem Kreistag zustehende Ermessen unterliegt allerdings verfassungsrechtlichen Schranken (BVerfG, Beschl. v. 8. Dezember 1988 - 2 BvR 154/88 -, juris; BVerwG, Beschl. v. 31. Mai 1979, a. a. O.; BayVerfGH, Urt. v. 30. April 1976, BayVBl. 1976, 431; OVG Bremen, Urt. v. 20. April 2010 - 1 A 192/08 -, juris; BayVGH, Urt. v. 16. Februar 2000, a. a. O.; OVG Rh.-Pf., Urt. v. 18. Dezember 1990, DÖV 1992, 228), die sich aus dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf) und dem darin verbürgten Willkürverbot (vgl. unten 2.3.1.), aus dem im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 3 Abs. 3 SächsVerf) enthaltenen Übermaßverbot (vgl. unten 2.3.3.), der Oppositionsfreiheit und dem Minderheitenschutz und den aus dem freien Mandat folgenden elementaren Rechten der Kreisträte (vgl. unten 2.3.2.) ergeben. Die Festlegung der Fraktionsmindeststärke in § 2 Abs. 1 Satz 2 GO auf fünf Kreisträte wahrt die verfassungsrechtlichen Schranken.

65 2.3.1. Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf liegt nicht vor.

- 66 Der Prüfungsumfang des Senats ist nach obigen Ausführungen unter 2.1.1. auch hier auf objektive Kriterien und auf das Ergebnis des Rechtsetzungsaktes begrenzt und schließt nicht den inneren Willensbildungsprozess der Kreisräte ein. Unter Berücksichtigung dieses Kontrollmaßstabes verstößt die Festlegung der Fraktionsmindeststärke auf vier Kreisräte nicht gegen den Gleichheitssatz. Hierfür bestehen rechtfertigende sachliche Gründe.
- 67 Der Zweck einer jeden Fraktionsbildung liegt darin, zur Effektivierung der Kreistags- und Stärkung der Gremienarbeit den politischen Willen zu bündeln und zu lenken (BVerwG, Beschl. v. 31.5.1979, a. a. O.). Diese Aufgabe wird nach zutreffender Einschätzung des Antragsgegners umso schwieriger je größer der Kreistag ist. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn der Kreistag bei einer Mitgliederzahl von 80 Kreisräten durch ausreichend große Fraktionen - hier mit einer Mindestmitgliederzahl von fünf - sicherstellen will, dass die politischen Entscheidungsabläufe gesteuert und gestrafft werden. Andernfalls stünde zu befürchten, dass sich die im Kreistag des Antragsgegners ohnehin bereits vorliegende Zersplitterung (die Kreistagssitze entfallen auf acht Parteien bzw. Wählergruppen) verfestigen könnte und damit der Zweck der Fraktionsbildung gefährdet und die Arbeit im Kreistag erschwert werden könnte (so auch BVerwG, Beschl. v. 31. Mai 1979, a. a. O.).
- 68 Dass der Kreistag die Festlegung der Mindestmitgliederzahl einer Fraktion auf eine Prognoseentscheidung gestützt hat, ist ebenso nicht zu beanstanden. Mit der Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen sind die Landkreise und folglich auch ihre Kreistage neu gebildet worden. Dabei wurden erstmals Kreistage geschaffen, die hinsichtlich ihrer Mitgliederzahl deutlich über der der vorherigen Kreistage liegen. Es ist deshalb nicht sachwidrig, wenn die neuen Kreistage die vormals bestehenden Fraktionsmindeststärken nicht übernommen, sondern vielmehr im Wege einer Prognoseentscheidung neue Grenzen festgelegt haben.
- 69 Diese Erwägungen rechtfertigen die Festlegung der Fraktionsmindeststärke auf fünf Kreisräte zumal den Fraktionen keine wesentlichen Befugnisse eingeräumt sind, die den Antragstellern durch die Versagung des Fraktionsstatus vorenthalten werden könnten. Die einem Kreisrat aus seinem freien Mandat zustehenden elementaren Rechte, wie das Recht auf freie und gleiche Abstimmung, ein Mindestbestand an Re-

demöglichkeiten und ein gewisses Maß an Antragsbefugnis werden durch die Fraktionsbildung nicht beeinflusst. Die Sächsische Landkreisordnung (vgl. §§ 31, 32 Abs. 3 Satz 3, Abs. 5 Satz 1, § 33 Abs. 1 Satz 2, § 35 Abs. 7 Satz 1, § 36 Abs. 1 Satz 2, § 37 Abs. 4 Satz 2, § 38 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 und 2, Abs. 4, § 39 Abs. 3 Satz 1, § 42 Abs. 2 Satz 1 SächsLKrO) gewährt ebenso wie die Geschäftsordnung (vgl. nur § 8 Abs. 4 und 6, § 14 Abs. 4 Satz 1, § 15 Abs. 1 Satz 1, § 22 Abs. 4, § 24 Abs. 1 und 3, § 27 Abs. 4 GO) den einzelnen Kreisräten nahezu sämtliche Befugnisse, ohne daran anzuknüpfen, ob diese einer Fraktion angehören oder fraktionslos sind.

- 70 Ob der Kreistag mit der Festlegung der Fraktionsmindeststärke auf fünf Kreisräte die zweckmäßigste oder gerechteste Lösung gewählt hat, unterliegt auch hier nicht der Prüfungskontrolle durch den Senat. Jedenfalls ist auch hier nicht festzustellen, dass die angesprochene Fraktionsmindeststärke - von der wiederum weitere Parteien bzw. Wählergruppen erfasst werden - ein gleichheitswidriger Ausschluss der der NPD angehörenden Antragsteller ist.
- 71 2.3.2. Die vorstehenden Ausführungen belegen zugleich, dass bei der Bestimmung der Fraktionsmindeststärke die elementaren Rechte der Kreisräte, die ihnen kraft des freien Mandats zustehen, ebenso wie ihre Oppositionsrechte nicht verletzt wurden, da ihnen die maßgeblichen Befugnisse auch ohne Fraktionsstatus geblieben sind.
- 72 2.3.3. Schließlich ist auch das im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 3 Abs. 3 SächsVerf) enthaltene Übermaßverbot gewahrt.
- 73 Danach müssen allgemeine Regeln über die Fraktionsmindeststärke so bemessen sein, dass ansehnlich große Gruppen von Mandatsträgern nicht von einer angemessenen Entfaltungsmöglichkeit im Kreistag - hier von der Fraktionsbildung - ausgeschlossen werden (BayVGh, Urt. v. 16. Februar 2000, a. a. O.). Wann eine Gruppe eine ansehnliche Größe erreicht hat, ist der Verallgemeinerung nicht zugänglich, da dies von den Gegebenheiten des jeweiligen Einzelfalls, insbesondere der Größe des Kreistages, der Anzahl der in ihm vertretenen politischen Parteien und Gruppierungen und der Mandatszahl derjenigen, die die Fraktion bilden wollen, abhängig ist. In der solche Einzelfälle betrachtenden Rechtsprechung (vgl. BVerwG, Beschl. v. 31. Mai 1979, a. a. O., OVG Bremen, Urt. v. 20. April 2010, a. a. O.; BayVGh, Urt. v. 16.

Februar 2000, a. a. O.; VGH BW, Beschl. v. 26. Januar 1989, DÖV 1989, 596; OVG Rh.-Pf., Beschl. v. 2. Dezember 1987, DVBl. 1988, 798) sind Fraktionsmindeststärken von bis zu 10 % der Mitgliederzahl des Organs regelmäßig nicht beanstandet worden. Die Festlegung einer Fraktionsmindeststärke von fünf Kreisräten bei einem aus 80 Mitgliedern bestehenden Kreistag wahrt das Rechtsstaatsprinzip. Die Antragsteller sind unzweifelhaft weder nach ihrer Anzahl noch ihrer politischen Stärke eine ansehnlich große Gruppe.

- 74 Die Kostenentscheidung beruht hinsichtlich der Antragsteller zu 1. und 3. auf § 154 Abs. 1 VwGO und hinsichtlich der Antragsteller zu 2. und 4. auf § 161 Abs. 2 VwGO; es entspricht billigem Ermessen den Antragstellern zu 2. und 4. die Kosten aufzuerlegen, weil die Anträge der verstorbenen Antragsteller erfolglos geblieben wären (zur Kostentragungslast der Erben bei wegen Todes erledigten Hauptsachen: Redeker, in: Redeker/von Oertzen, VwGO, 15. Auflage 2010, § 61 Rn. 8; Bier, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Stand: Mai 2010, § 61 Rn. 10). Nach § 159 Satz 2 VwGO wird gesamtschuldnerische Haftung angeordnet, weil die Entscheidung in der Sache nur einheitlich ergehen kann.
- 75 Die beantragte Kostenentscheidung hinsichtlich des zuvor als Antragsgegner bezeichneten Kreistages ist nicht auszusprechen. Der Kreistag war zu keinem Zeitpunkt Antragsgegner; dementsprechend erfolgte auch eine Rubrumsberichtigung und keine Klageänderung. Im Übrigen ist für den Senat nicht ersichtlich, dass die Vertretung des Kreistages und des Antragsgegners durch denselben Prozessbevollmächtigten verschiedene (gebührenrechtliche) Angelegenheiten sein könnten.
- 76 Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der in § 132 VwGO genannten Gründe 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 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 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 der Beschluss abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung.

gez.:
Künzler

Kober

v. Egidy

gez.:
Koar

Heinlein

Beschluss vom 19. April 2011

Der Streitwert wird auf 40.000,00 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG und orientiert sich an Ziffer 1.1.3 und 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.
- 2 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Künzler

Kober

v. Egidy

gez.:
Koar

Heinlein

*Ausgefertigt:
Bautzen, den
Sächsisches Obergerverwaltungsgericht*