

Az.: 4 A 442/09
1 K 269/05

Ausfertigung



verkündet am: 23.11.2010
gez. Ufer
Urkundsbeamtin

SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der ehemaligen Fraktion
im Chemnitzer Stadtrat
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden
Markt 1, 09111 Chemnitz

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwalt

- Klägerin -
- Berufungsklägerin -

gegen

1. den Stadtrat der Stadt Chemnitz
Markt 1, 09111 Chemnitz

2. die Stadt Chemnitz
vertreten durch die Oberbürgermeisterin
Markt 1, 09111 Chemnitz

- Beklagte -
- Berufungsbeklagte -

wegen

Kommunalrechts
hier: Berufung

hat der 4. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Oberverwaltungsgericht Meng und den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. von Egidy aufgrund der mündlichen Verhandlung

am 23. November 2010

für Recht erkannt:

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 29. August 2007 – 1 K 269/05 – wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin wendet sich gegen die Finanzierung der Fraktionen im Chemnitzer Stadtrat von 2004 bis 2009 und begehrt die Nachzahlung von Zuschüssen.

Die Klägerin war eine Fraktion im am 13.6.2004 gewählten Chemnitzer Stadtrat und bestand zunächst aus fünf Mitgliedern. Am 11.8.1999 hatte der Beklagte zu 1. eine „Richtlinie zur Finanzierung der Geschäftstätigkeit der Fraktionen des Stadtrates der Stadt Chemnitz“ (Richtlinie) beschlossen, in deren Ziffer 2.1. geregelt war:

Die im Haushalt für die Geschäftsführung der Fraktionen eingestellten Mittel gliedern sich in

- a) einen festen Betrag (Zwei Drittel)
(Dieser Betrag wird zu gleichen Anteilen auf alle Fraktionen aufgeteilt.) und
- b) einen variablen Betrag (Ein Drittel)
(Dieser Betrag wird durch die 60 Stadtratsmitglieder geteilt und mit der Anzahl der Stadtratsmitglieder pro Fraktion multipliziert.).

In der Sitzung vom 26.1.2005 beschloss der Beklagte zu 1 laut Niederschrift „mit deutlicher Mehrheit“ Punkt 2.1. der Richtlinie zur Finanzierung der Geschäftstätigkeit der Fraktionen

des Stadtrates der Stadt Chemnitz (Beschluss des Stadtrates B-262/1999 vom 11.8.1999) wie folgt neu zu fassen:

Die im Haushalt für die Geschäftsführung der Fraktionen jeweils eingestellten Haushaltsmittel werden wie folgt verteilt:

1. Teilung o. a. Gesamtbetrages durch alle 54 Stadträte,
2. Hochrechnung auf die jeweilige Anzahl der Mitglieder der Fraktionen bzw. fraktionslosen Stadträte.

Der Beschluss war damit begründet, dass es mit der Änderung möglich werde, die im Stadtrat vertretenen politischen Gruppierungen ihrer Größe angemessen bei der finanziellen Grundausstattung zu berücksichtigen.

Mit Schreiben des Bürgermeisteramtes der Beklagten zu 2. vom 9.2.2005 erhielt die Klägerin eine Übersicht über die zur Verfügung stehenden Mittel für die Geschäftsführungskosten der Fraktionen gemäß dem Beschluss vom 26.1.2005 für das Jahr 2005. Demnach stand der Klägerin mit fünf Fraktionsmitgliedern ein monatlicher Betrag von 2.386,70 € (von insgesamt 25.776,33 € für 54 fraktionsangehörige Stadträte) bzw. ein Jahresbetrag von 28.640,37 € (von insgesamt 309.316 €) zu.

Die Klägerin erhob mit Schreiben vom 8.3.2010 Widerspruch und forderte weitere 6.040,77 € für das 1. Quartal 2005 an. Die Beklagte zu 2. teilte der Klägerin mit Schreiben vom 7.6.2005 mit, dass es sich bei dem Schreiben vom 9.2.2005 nicht um einen rechtsmittelfähigen Bescheid handele.

Die Klägerin hat am 28.2.2005 Klage erhoben und zunächst auch „den Bescheid“ vom 9.2.2005 angefochten sowie die Feststellung der Nichtigkeit eines Beschlusses des Beklagten zu 1. vom 26.1.2005 zur Änderung seiner Geschäftsordnung hinsichtlich der Mindestgröße der Fraktionen beantragt.

Mit Urteil vom 29.8.2007 – 1 K 269/05 – hat das Verwaltungsgericht Chemnitz die Klagen abgewiesen. Die Anfechtungsklage sei unzulässig, weil das Schreiben vom 9.2.2005 kein Verwaltungsakt sei. Die Feststellungsklage gegen den Beklagten zu 1. sei als

kommunalverfassungsrechtliches Streitverfahren zulässig und gegen den richtigen Beklagten gerichtet, aber unbegründet. Die Klägerin habe nur einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung. Die Bestimmung der Höhe der Zuwendungen an die Fraktionen stehe im pflichtgemäßen Ermessen des Beklagten zu 1. Einen Anspruch auf Vollkostenerstattung gebe es nicht. Den Fraktionen stünden weitere Finanzierungsquellen wie Finanzmittel der Parteien oder Wählervereinigungen, Spenden oder Umlagen der Fraktionsmitglieder zur Verfügung. Der Beklagte zu 1. müsse neben dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit auch den Grundsatz der Chancengleichheit beachten. Die Anknüpfung an die Mitgliederzahl der Fraktionen sei sachgerecht. Die Aufwendungen für die Fraktionsgeschäftsführung seien im Allgemeinen abhängig von der Größe der Fraktionen. Die Klägerin könne sich nicht auf Vertrauensschutz berufen. Durch einen Ausdruck aus der Internetseite eines Stadtratmitgliedes könne nicht dargelegt werden, dass der Beschluss des Beklagten zu 1. ausschließlich von nicht sachlich gerechtfertigten Erwägungen bestimmt gewesen sei.

Die Berechnungen der Beklagten zu 2. entsprächen dem Beschluss vom 26.1.2005, so dass die Klägerin keinen Anspruch auf weitere Zahlungen habe.

Die Klägerin hat gegen das ihr am 12.9.2007 zugestellte Urteil am 11.10.2007 die Zulassung der Berufung beantragt. Mit Beschluss vom 11.8.2009 – 4 A 616/07 – hat der Senat die Berufung, soweit das Verwaltungsgericht die Klage hinsichtlich des Klageantrages Nr. 2 und Nr. 4 abgewiesen hatte, wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassen, und das Verfahren im Übrigen eingestellt, da die Klägerin den Antrag auf Zulassung der Berufung insoweit zurückgenommen hatte.

Die Klägerin führt im Wesentlichen aus, es sei vollkommen lebensfremd und falsch, wenn das Verwaltungsgericht davon ausgehe, dass nicht nur Kosten für Papier, Porto, Telefon u. ä., sondern auch der Zeitbedarf einer angestellten Geschäftsführungskraft bei der Vor- und Nachbereitung von Sitzungen, Einladungen usw. proportional mit der Anzahl der Personen, deren Arbeit zu koordinieren sei, steige und sinke. Der Aufwand sei vielmehr identisch, gleichgültig für wie viele Personen der Fraktionsgeschäftsführer den Sitzungsstoff aufarbeiten müsse. Der Aufwand für das Einholen von Informationen, das Erarbeiten von Vorschlägen oder das Durchstudieren von umfangreichen Vorlagen sei nahezu vollkommen unabhängig davon, für wie viele Ratsmitglieder er erfolge. Identisch sei der Aufwand des Fraktionsgeschäftsführers auch bezüglich der Kommunikation mit der Verwaltung oder nach

außen mit Presse und Bürgern. Die typischen stärkeunabhängigen Aufgaben des Fraktionspersonals nähmen zusammen mindestens drei Viertel dessen zeitlichen Aufwandes ein, das könnten die Fraktionsvorsitzenden bzw. –geschäftsführer der Fraktionen im Stadtrat von Chemnitz und Dresden bestätigen. Die Kosten der Geschäftsführung bildeten den mit Abstand größten Anteil an den gesamten Kosten einer Fraktion. Auch Räume und Ausstattung würden nach Größe der Fraktionen gestaffelt zur Verfügung gestellt.

Nach Ende der streitgegenständlichen Wahlperiode sei der Beklagte zu 1. wieder zu einem Sockelbetrag für alle Fraktionen zu gleichen Teilen zurückgekehrt, der 50 % der den Fraktionen zugeteilten Mittel umfasse. Sachlich nicht gerechtfertigte Erwägungen hätten bei der angegriffenen Beschlussfassung jedenfalls eine Rolle gespielt. Dies belege der Ausdruck der Internetseite Dort hätte ein Mitglied der CDU-Fraktion, die die Beschlussvorlage eingereicht habe, sich zu der Thematik geäußert.

Das Rechnungsprüfungsamt des Beklagten zu 2. habe im Prüfbericht der Fraktionsfinanzen festgestellt, dass der Vergleich der Mittelausstattung der einzelnen Fraktionen zeige, dass die Bedingungen in Abhängigkeit von der Fraktionsstärke erheblich abwichen. Während Fraktionen mit einer größeren Mitgliederzahl die bereitgestellten Mittel nicht in voller Höhe benötigten und zudem großzügig verwendeten, könnten die Aufwendungen in den kleinen Fraktionen zum Teil nicht gedeckt werden.

Die Klägerin hätte ferner nicht mit einer Änderung der Fraktionsfinanzen von einem Haushaltsjahr auf das andere rechnen müssen. Schließlich verstoße die angefochtene Entscheidung gegen die Rechtsprechung des BVerfG.

Der Zahlungsanspruch sei durch das Erlöschen der Klägerin zum Ende der Legislaturperiode 2004 – 2009 nicht untergegangen. Die mit der Geschäftsführung betraute Person habe anstelle der vereinbarten Vergütung die Abtretung des vorliegend geltend gemachten Anspruches akzeptiert. Die Forderung werde für den Zessionar eingeklagt.

Die Klägerin beantragt:

- I. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 29.8.2007 wird bezüglich der Abweisung der Klageanträge zu 2 und 4 aufgehoben.

- II. Es wird festgestellt, dass der Beschluss BA-22/2004 des Beklagten zu 1 vom 25.1.2005 rechtswidrig und damit unwirksam ist.
- III. Die Beklagte zu 2 wird verurteilt, an die Klägerin 116.802,94 € zzgl. Zinsen in Höhe von 8 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit 31.12.2005 aus 23.122,71 €, seit 26.1.2006 aus 5.780,70 €, seit 1.6.2006 aus 5.780,67 €, seit 9.8.2006 aus 5.780,67 €, seit 28.11.2006 aus 7.545,93 €, seit 10.1.2007 aus 7.105,53 €, seit 10.4.2007 aus 7.105,53 €, seit 28.9.2007 aus 7.104,77 €, seit 28.9.2007 aus 7.104,77 €, seit 18.1.2008 aus 7.104,52 €, seit 9.6.2008 aus 7.104,52 €, seit 7.7.2008 aus 7.104,52 €, seit 28.9.2008 aus 5.674,52 €, seit 20.1.2009 aus 5.674,52 € und seit 7.4.2009 aus 7.709,06 € zu zahlen.

Die Beklagten beantragen,

die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz zurückzuweisen.

Die Berufung sei unzulässig, da die Klägerin ihre Prozessführungsbefugnis verloren habe. Eine erloschene Fraktion könne die ihr zustehenden Rechte nicht mehr ausüben und auch nicht mehr prozessual geltend machen. Mit der Abtretung der Forderung habe ein Gläubigerwechsel stattgefunden, der zur Folge habe, dass die Klägerin nicht mehr Forderungsinhaberin und mit der Abwicklung vollständig abgewickelt und beendet worden sei.

Der in der Wahlperiode 2004 – 2009 angewandte Verteilungsschlüssel nach der Anzahl der Stadträte pro Kopf stelle eine sachgerechte Verteilung der Finanzmittel auf die im Stadtrat vertretenen Fraktionen dar. Über die finanziellen Zuschüsse hinaus erfolgten sächliche Zuwendungen in Form von Überlassung von Verwaltungsräumen nebst Ausstattung und Bereitstellung von EDV-Technik. Dies erfolge ganz bewusst unabhängig von der gewährten finanziellen Unterstützung.

Wegen der weiteren Einzelheiten zum Sach- und Streitstand wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der von den Beklagten vorgelegten Verwaltungsakten Bezug genommen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung ist unbegründet.

1. Die Berufung ist zulässig. Insbesondere fehlt es der Klägerin nicht bereits an der Beteiligungs- bzw. Prozessfähigkeit. Zwar besteht eine Stadtratsfraktion im Sinne von § 35a SächsGemO grundsätzlich nur bis zum Ablauf der Wahlperiode des Stadtrates (Menke, in: Quecke, SächsGemO, 46. Lfg., § 35a Rn. 18), hier also bis 30.6.2009. Allerdings gilt die Klägerin noch bis zum rechtskräftigen Abschluss eines von ihr geführten Verwaltungsprozesses als beteiligungsfähig (SächsOVG, Beschl. v. 18.2.2005, SächsVBl. 2005, 123, vgl. auch BGH, Beschl. v. 31.5.2010, NJW 2010, 3100; a. A. OVG Rh.-Pf., Beschl. v. 4.2.2010 – 2 A 11246/09 -; SächsOVG, Beschl. v. 18.2.2010 - 2 B 586/09 -, jeweils zitiert nach juris).

2. Die Berufung ist unbegründet, weil das Verwaltungsgericht die Klage zu Recht abgewiesen hat.

2.1. Die Feststellungsklage gegen den Beklagten zu 1. ist bereits unzulässig, weil kein Feststellungsinteresse (mehr) vorliegt.

Das mit dem ursprünglichen Klageantrag Nr. 2 verfolgte Begehren der Klägerin war zunächst als Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1, 1. Alternative VwGO im Rahmen eines kommunalrechtlichen Organstreites zulässig (so im Einzelnen zutreffend das Verwaltungsgericht im angefochtenen Urteil). Mit dem zwischenzeitlichen Ablauf der Wahlperiode des Stadtrates am 30.6.2009 und der Aufhebung der mit dem streitgegenständlichen Beschluss vom 26.1.2005 erfolgten Neufassung von Punkt 2.1. der Richtlinie zur Finanzierung der Geschäftstätigkeit der Fraktionen des Stadtrates der Stadt Chemnitz durch Beschluss des Beklagten zu 1 vom 25.3.2009 ist das Feststellungsinteresse der Klägerin gemäß § 43 Abs. 1 a. E. VwGO jedoch weggefallen.

Steht ein vergangenes Rechtsverhältnis im Streit, so kann ein Feststellungsinteresse nur dann fortbestehen, wenn das Rechtsverhältnis anhaltende Wirkung entfaltet. Dies kann nur angenommen werden, wenn sich aus dem früheren Bestehen noch konkrete, überschaubare

Auswirkungen ergeben oder aus sonstigen Gründen ein schutzwürdiges besonderes Interesse an der Klärung besteht (Kopp/Schenke, VwGO, 16. Aufl., § 43 Rn. 18 m. w. N.).

Mit dem Wegfall der Klägerin durch den Ablauf der Wahlperiode am 30.6.2009 ist unter keinem Gesichtspunkt mehr ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder auch ideeller Art an der Feststellung der Rechtswidrigkeit eines Beschlusses des Beklagten zu 1 denkbar (zu den geschützten Interessen: BVerwG, Urt. v. 26.1.1996, BVerwGE 100, 262, 270 m. w. N.). Mit Beendigung der Wahlperiode sind sämtliche geschützten Interessen erloschen. Zwischen der Klägerin und dem Beklagten zu 1. bestehen keine Rechtsbeziehungen mehr; dementsprechend richtet sich der ursprüngliche Klageantrag Nr. 4 auch nicht gegen den Beklagten zu 1. sondern gegen die Beklagte zu 2. Der Vertreter der Klägerin hat im Übrigen in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass derzeit eine fortwirkende negative Wirkung durch den streitgegenständlichen Beschluss nicht mehr gegeben sei. Ferner ist der Beschluss zwischenzeitlich anderweitig, nämlich durch Aufhebung mit Beschluss vom 25.3.2009, unwirksam geworden. Soweit die Klägerin ihre Klage gegen die Beklagte zu 2. auf die Rechtswidrigkeit des Beschlusses vom 26.1.2005 stützt, ergibt sich daraus ebenfalls kein Feststellungsinteresse für die Feststellungsklage. Denn bei der Prüfung der Zahlungsansprüche wird die Rechtmäßigkeit des Beschlusses inzident überprüft.

2.2. Die Zahlungsklage gegen die Beklagte zu 2. ist unbegründet.

Zutreffend hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, dass § 35a Abs. 3 SächsGemO der Klägerin keinen Anspruch auf Fraktionszuwendungen aus Haushaltsmitteln oder auf volle Erstattung ihrer Kosten vermittelt. Vielmehr besteht ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Verteilung der für die Fraktionszuwendungen vorgesehenen Mittel auf die verschiedenen Fraktionen. Hierbei ist der Beklagte zu 1. insbesondere an den allgemeinen Gleichheitssatz gebunden, der jenseits des Art. 3 Abs. 1. GG als objektivrechtliches Rechtsprinzip Geltung auch für die Rechtsbeziehungen zwischen kommunalen Organen und Organteilen beansprucht. Er ist insoweit in seiner Ausprägung als Grundsatz der Chancengleichheit zu beachten (OVG NRW, Urt. v. 8.10.2002 (NVwZ-RR 2003, 376 m. w. N.; Beschl. v. 22.1.2010, NVwZ-RR 2010, 534).

Mit dem Grundsatz der Chancengleichheit sind verschiedene Modelle der Fraktionsfinanzierung vereinbar. Gute Gründe sprechen dafür, alle Fraktionen gleichmäßig

mit einem Sockelbetrag auszustatten und die unterschiedliche Größe der Fraktionen bei der Zumessung der Mittel nur teilweise zu berücksichtigen. Dies wird offenbar in verschiedenen Stadt- und Gemeinderäten praktiziert. Ebenso gewahrt ist die Chancengleichheit, wenn die Zuteilung der Mittel sich ausschließlich nach der Anzahl der Fraktionsmitglieder richtet (so auch OVG NRW, Urt. v. 8.10.2002, a. a. O.). Für beide Modelle sprechen gewichtige Gründe. Die Gewährung eines Sockelbetrages berücksichtigt die Tatsache, dass ein gewisser Kostenbedarf unabhängig von der Größe der Fraktion anfällt. Die gleichmäßige Verteilung der Mittel strikt nach Mitgliederzahl hingegen stellt darauf ab, dass mit deren Anstieg auch der Koordinierungsbedarf und die Vielfältigkeit der wahrzunehmenden Tätigkeiten zunimmt.

Insgesamt sind jedenfalls keine Gründe ersichtlich, die eine der genannten Varianten der Mittelverteilung gegenüber der anderen deutlich insofern zurückstehen ließe, als sie die Chancengleichheit in weitaus geringerem Maße wahren würde. Unerheblich ist es in diesem Zusammenhang, ob „typische fraktionsstärkeunabhängige Aufgaben“ des Fraktionspersonals zusammen mindestens drei Viertel dessen zeitlichen Aufwandes einnehmen, wie die Klägerin umfassend unter Beweis stellt. Denn trotzdem verbleibt ein nicht unerheblicher Teil der in einer Fraktion anfallenden Kosten, die über die vom Beklagten zu 2. zur Verfügung gestellten Zuschüsse zu finanzieren sind, die direkt abhängig von der Größe der Fraktion sind. Damit begegnet es keinen rechtlichen Bedenken, dass der Beklagte zu 1. sich im Rahmen des ihm eröffneten pflichtgemäßen Ermessens für den gewählten Verteilungsmodus entschieden hat. Denn hierbei handelt es sich jedenfalls nicht um eine sachwidrige Lösung.

Folglich ist der streitgegenständliche Beschluss vom 26.1.2005 rechtmäßig. Eine Rechtsgrundlage für die geltend gemachten Zahlungsansprüche ist nicht ersichtlich, wobei es des Senat ausdrücklich offen lässt, ob der Klägerin in Anbetracht der „Abtretung“ im Vertrag vom 10.4.2007 die geltend gemachten Ansprüche gegen die Beklagte zu 2. überhaupt noch zustehen können.

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 155 Abs. 2 VwGO. Die Revision war nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt. Soweit in diesem Verfahren Rechtsfragen grundsätzlicher Bedeutung aufgeworfen werden (so der Senat im Beschluss vom 11.8.2009 - 4 B 616/07 -), beziehen sich diese auf gemäß § 137 Abs. 1 VwGO nicht revidierbares Landesrecht.

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

Meng

von Egidy

Beschluss vom 23. November 2010

Der Streitwert für das Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht wird bis 11.8.2009 auf 121.802,94 € und danach auf 116.802,94 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 und 2 GKG). Zusätzlich zu dem geltend gemachten Zahlungsanspruch in Höhe von 116.802,94 € war für den am 11.8.2009 eingestellten Teil des Zulassungsverfahrens mangels anderweitiger Anhaltspunkte der Auffangstreitwert von 5.000 € anzusetzen.

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

gez.:
Künzler

Meng

von Egidy

*Ausgefertigt:
Bautzen, den
Sächsisches Oberverwaltungsgericht*