

Az.: 4 C 10/17

beglaubigte  
Abschrift



# SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

**Im Namen des Volkes**

## **Urteil**

In der Verwaltungsrechtssache

der Gruppe von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
im Kreistag des Erzgebirgskreises  
Markt 14, 08340 Schwarzenberg

- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:  
Rechtsanwälte

gegen

den Landkreis Erzgebirgskreis  
vertreten durch den Landrat  
Paulus-Jenisius-Straße 24, 09456 Annaberg-Buchholz

- Antragsgegner -

wegen

Ausschluss von Gruppen im Kreistag von Entschädigung  
hier: Normenkontrolle

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Pastor, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. John, die Richterin am Verwaltungsgericht Eichhorn-Gast und die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Dr. Helmert aufgrund der mündlichen Verhandlung

am 24. Mai 2019

### **für Recht erkannt:**

Die Satzung zur Änderung der Satzung über die Entschädigung ehrenamtlicher Tätigkeit vom 16. Juni 2016 (Änderungssatzung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juni 2016 wird für unwirksam erklärt.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand**

- 1 Die Antragstellerin ist eine aus drei Kreisräten der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bestehende Gruppe im Kreistag des Antragsgegners. Sie begehrt die Feststellung, dass die Änderung der Satzung des Antragsgegners über die Entschädigung ehrenamtlicher Tätigkeit (Entschädigungssatzung - EntschS -) vom 16. Juni 2016 unwirksam ist.
- 2 Im Kreistag des Antragsgegners sind zum Entscheidungszeitpunkt 6 Fraktionen, denen zwischen 44 und 5 Kreisräte angehören, und neben der Antragstellerin eine weitere Gruppe von vier Kreisräten, welche auch die in § 1 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Kreistags geforderte Mindeststärke von fünf Kreisräten für die Fraktionsbildung nicht erreicht, vertreten.
- 3 Die Antragstellerin erhielt bis zur Änderung der Regelung auf Basis des § 4 Abs. 1 Satz 3 der Entschädigungssatzung vom 22. Juli 2014 - EntschS a. F. - Haushaltsmittel in Höhe von monatlich 500 € sowie 25 € pro Mitglied, zudem nach § 4 Abs. 1 Satz 5 EntschS a. F. zu Beginn der Wahlperiode eine Einmalzahlung von 1.000 €. Nach ihren Angaben finanzierte sie hiervon eine Mitarbeiterin, welche die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit übernahm, die Internetseite der Gruppe pflegte, Bürgeranfragen beantwortete, Sitzungen vorbereitete, Themen recherchierte und Anfragen an den Landrat und

Beschlussvorlagen vorbereitete. Zudem verwendete sie den Betrag zur Zahlung laufender Kosten für Mitgliedschaften in kommunalpolitischen Vereinigungen, Fahrtkosten im Rahmen der Gruppenarbeit, Fortbildungen und technische Infrastruktur, wie Telefon- und Internetgebühren, Internetseite und Büromaterial.

§ 4 Abs. 1 bis 3 EntschS a. F. lauteten wie folgt:

#### § 4 Haushaltsmittel für Fraktionen des Kreistages

(1) Jede Fraktion bis einschließlich 19 Mitgliedern erhält eine Grundpauschale in Höhe von 1.000 EUR pro Monat. Fraktionen mit mehr als 19 Mitgliedern erhalten 1.500 EUR pro Monat. Weiter wird für jedes Fraktionsmitglied eine Pauschale in Höhe von 50 EUR pro Monat gewährt. Fraktionslose Kreisräte, die sich unter der Fraktionsstärke als Gruppierung zusammenschließen, erhalten für ihre Arbeit 500 EUR pro Monat sowie 25 EUR pro Mitglied pro Monat. Zu Beginn der Wahlperiode erhält jede Fraktion einmalig zusätzliche Haushaltsmittel in Höhe von 2.000 EUR pro Fraktion. Ein Zusammenschluss fraktionsloser Kreisräte unter der Fraktionsstärke erhält 1.000 EUR. Die nachfolgenden Vorschriften über Fraktionen finden auf den Zusammenschluss entsprechende Anwendung.

(2) Die vorgenannten Mittel dienen der sächlichen und personellen Ausstattung der Geschäftsführung der Fraktionen zum Zwecke der Willensbildung innerhalb der Fraktion und zur Vorbereitung der Sitzungen des Kreistages, seiner Ausschüsse und Beiräte. Sie sind insbesondere vorgesehen für:

- sächliche Verwaltungs- und Investitionskosten;
- Kosten für Fortbildungen zu kommunalrechtlich relevanten Themen einschließlich Nebenkosten;
- Raumkosten;
- Öffentlichkeitsarbeit (diese beschränkt sich auf eine sachliche Darstellung der Meinung der Fraktion zu kommunalpolitischen Themen in der Öffentlichkeit);
- Beiträge zu kommunalpolitischen Vereinigungen, soweit sie eine nicht nur untergeordnete Beratung der Fraktion anbieten;
- Personalkosten (Angestellte dürfen vergütungsseitig nicht besser gestellt werden, als vergleichbare Bedienstete des Landkreises).

Die bereitgestellten Haushaltsmittel dürfen nicht verwendet werden für:

- Wahlkampf und Parteipolitik;
- Sachverständige und Gutachter;
- Aufwandsentschädigungen (außer Reisekosten) an Fraktionsmitglieder für Fraktionsberatungen (diese sind mit der Grundpauschale abgegolten);
- Repräsentation der Fraktion, Bewirtung, Geschenke, Spenden;
- Parteiveranstaltungen, einschließlich der Entschädigung für entsprechende Dienstreisen zur Veranstaltung;

- allgemeine Bildungsreisen ohne Bezug zur Kommunalpolitik;
- gesellige Veranstaltungen;
- sonstige Ausgaben, die in keinem Bezug zur kommunalpolitischen Willensbildung im Kreistag stehen.

(3) Die Fraktionen können sich zur Erledigung ihrer Fraktionsarbeit Dritter bedienen. Insbesondere ist es zulässig, die Personal- und Sachressourcen einer Partei zu nutzen. Dabei ist die ordnungsgemäße Abrechenbarkeit der Fraktionsentschädigung sicherzustellen.

- 4 Der Sächsische Städte- und Gemeindetag informierte in seinem Mitgliederrundschreiben Nr. 158/15 vom 15. April 2015 darüber, dass das Sächsische Staatsministerium des Innern auf Nachfrage mitgeteilt habe, dass fraktionslosen Gemeinderatsmitgliedern bzw. Gruppen im Gemeinderat ohne Fraktionsstatus keine einer Fraktionsfinanzierung gemäß § 35a SächsGemO entsprechende Finanzierung gewährt werden dürfe. Der Kreistag des Antragsgegners beschloss am 15. Juni 2016 mehrheitlich die Satzung zur Änderung der Satzung über die Entschädigung ehrenamtlicher Tätigkeit - ÄndS -. Nach deren Art. 1 traten § 4 Abs. 1 Sätze 4 und 6 EntschS a. F. mit Ablauf des 31.12.2016 außer Kraft, wobei Art. 2 noch eine Übergangsregelung enthielt.

§ 4 Abs. 1 EntschS lautet nunmehr wie folgt:

(1) Jede Fraktion bis einschließlich 19 Mitgliedern erhält eine Grundpauschale in Höhe von 1.000 EUR pro Monat. Fraktionen mit mehr als 19 Mitgliedern erhalten 1.500 EUR pro Monat. Weiter wird für jedes Fraktionsmitglied eine Pauschale in Höhe von 50 EUR pro Monat gewährt. Zu Beginn der Wahlperiode erhält jede Fraktion einmalig zusätzliche Haushaltsmittel in Höhe von 2.000 EUR pro Fraktion. Die nachfolgenden Vorschriften über Fraktionen finden auf den Zusammenschluss entsprechend Anwendung.

Als Fußnote ist ausgeführt: Der letzte Satz bezieht sich auf die bis 2016 geltende Finanzierung von Gruppen und ist aus Gründen der nachgelagerten Bindung der Haushaltsmittel noch nicht aufgehoben.

- 5 Einen Antrag der Antragstellerin auf vorläufigen Rechtsschutz nach § 123 VwGO wegen verweigerter Gruppenfinanzierung lehnte das Verwaltungsgericht Chemnitz mit Beschluss vom 6. Juni 2017 - 1 L 722/16 - ab. Eine Beschwerde wurde nicht eingelegt.
- 6 Die Antragstellerin hat am 8. Juni 2017 den vorliegenden Normenkontrollantrag gestellt. Sie ist der Ansicht, die Änderungssatzung sei mit höherrangigem Recht nicht vereinbar und daher unwirksam. Zwar bestünden keine gesetzlichen Regelungen für

die finanzielle Unterstützung von Fraktionen und Gruppen. § 31a Abs. 3 SächsLKrO sehe allerdings vor, dass der Landkreis den Fraktionen Mittel aus seinem Haushalt für die sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung gewähren solle. Das dem Kreistag bei der Änderung der Satzung insoweit eingeräumte Ermessen unterliege verfassungsrechtlichen Schranken, die sich aus dem Gleichheitssatz, dem Übermaßverbot, der Oppositionsfreiheit und dem Minderheitenschutz ergäben. Soweit sich der Kreistag auf die Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums des Innern bezogen habe, verkenne diese, dass die Fraktionsstärke im Kreistag des Antragsgegners nicht - wie nach der Sächsischen Gemeindeordnung möglich - auf zwei Personen, sondern auf fünf Personen festgelegt sei. Dass eine Gruppe eine zulässige Form von Zusammenschlüssen im Kommunalrecht sei, sei allgemein anerkannt. Die Streichung der Finanzierung für Gruppierungen verletze den Grundsatz der Wahlgleichheit. Das Sächsische Obergerverwaltungsgericht habe in seinem Beschluss vom 29. September 2009 - 4 C 8/09 - anerkannt, dass auch Gruppen durch entsprechende Entschädigungssatzungen finanzielle Mittel gewährt werden könnten. Auch § 31a Abs. 3 SächsLKrO schließe eine Gewährung von Mitteln nicht aus. Der Anspruch werde auch nicht durch die Entschädigung der einzelnen Mandatsträger nach § 2 EntschS i. V. m. § 19 SächsLKrO erfüllt. Der Grundsatz formaler Gleichstellung der Kreisräte verlange, auch andere Formen von Kooperationen in vergleichbarer Art wie Fraktionen zu unterstützen, da diese prinzipiell dem gleichen Zweck dienten. In der Satzung seien auch keine kompensatorischen Leistungen für Gruppen vorgesehen, die nach den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 - und des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989 - 2 BvE 1/88 - erforderlich seien.

7 Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, dass die Satzung zur Änderung der Satzung über die Entschädigung ehrenamtlicher Tätigkeit vom 16. Juni 2016 (Änderungssatzung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juni 2016 unwirksam ist.

8 Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

9 Er trägt vor, die Antragstellerin habe bislang keinen Antrag auf Herabsetzung der Fraktionsmindeststärke gestellt. Anders als von ihr behauptet, habe die Beschlussvor-

lage klargestellt, dass die Mindestfraktionsstärke der Disposition des Kreistages unterliege. Das Referat Kreistag/Wahlen stelle zum Ausgleich eventueller Nachteile fraktionslosen Kreisräten logistische Unterstützungsleistungen unter Zuhilfenahme der Infrastruktur des Landratsamtes, wie ein Büro mit PC-Technik und Drucker zur Verfügung. Bis zum Wegfall der Finanzierung ab 2017 hätten die Gruppen ihre bestehenden Geschäftsbeziehungen noch abwickeln können. Die Gruppen könnten ihre Anschaffungen bis zum Ablauf der Wahlperiode weiter unentgeltlich nutzen.

10 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und die Verwaltungsakte des Antragsgegners verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

### **Entscheidungsgründe**

11 Der Normenkontrollantrag hat Erfolg.

12 1. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 47 VwGO sind erfüllt.

13 Der Antrag ist statthaft. Bei der auf der gesetzlichen Grundlage des § 31a Abs. 3 SächsLKrO erlassenen Satzung zur Änderung der Entschädigungssatzung handelt es sich um eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift i. S. v. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO. Auch generell-abstrakte Regelungen, die wie eine Entschädigungssatzung kommunaler Vertretungskörperschaft in Organrechte eingreifen, sind als Rechtsvorschriften i. S. v. § 47 VwGO anzusehen (Kopp/Schenke, VwGO, 24. Aufl., 2018, § 47 Rn. 30 und Rn. 34).

14 Der Antrag ist gegen den nach § 47 Abs. 2 Satz 2 VwGO richtigen Antragsgegner gerichtet (Senatsurt. v. 7. Juni 2016 - 4 C 3/15 -, juris Rn. 23 m. w. N.; BayVGH, Urt. v. 16. Februar 2006, BayVBl. 2006, 192; VGH BW, Urt. v. 24. Juni 2002, DÖV 2002, 912).

15 Die nach § 61 Nr. 2 VwVGO beteiligungsfähige Antragstellerin ist nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO auch antragsbefugt. Denn sie kann sich darauf berufen, dass ihr nach § 4 Abs. 1 EntschS a. F. als vom Antragsgegner anerkannte Gruppe im Kreisrat ein ei-

genes wehrfähiges subjektives Organrecht zustand, das durch die Änderungssatzung entfallen ist. Ein wehrfähiges organschaftliches Recht in diesem Sinne liegt vor, wenn dem Organ oder Organteil durch Rechtssatz aufgrund einer innerorganisatorischen Funktionszuweisung auch das "versubjektivierte" Recht zur eigenständigen Wahrnehmung der zugewiesenen Funktion verliehen ist; dieses "versubjektivierte" Recht darf sich nicht in einer sachwalterischen Wahrnehmungszuständigkeit von organisatorischen Berechtigungen für das Organ erschöpfen, sondern muss eine eigenständige Rechtsposition zur Durchsetzung dieser Berechtigungen begründen (SächsOVG, Beschl. v. 15. August 1996 - 3 S 465/96 -, juris Ls. 2). Die Antragsbefugnis ergibt sich daraus, dass die Antragstellerin unmittelbar durch die Satzung zur Änderung der Entschädigungssatzung von weiteren Zuwendungen ausgeschlossen ist und damit geltend machen kann, dass sie und ihre Mitglieder in der Ausübung ihrer Mandatsrechte behindert werden (BVerwG, Beschl. v. 11. Juli 2011 - 8 BN 1.11 -, juris Rn. 11).

- 16 Der am 9. Juni 2017 gestellte Normenkontrollantrag gegen die am 24. Juni 2016 bekannt gemachte Änderungssatzung wahrt die einjährige Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.
- 17 2. Der Normenkontrollantrag ist auch begründet.
- 18 Die Satzung zur Änderung der Entschädigungssatzung des Antragsgegners vom 16. Juni 2016 ist unwirksam. Der von dem Antragsgegner vorgenommene vollständige Ausschluss von Gruppen von den in § 4 Abs. 1 EntschS vorgesehenen Zuwendungen zur sächlichen und personellen Ausstattung der Geschäftsführung im Gegensatz zu Fraktionen ist von § 31 a Abs. 3 SächsLKrO als einfachgesetzlicher Grundlage nicht gedeckt. Dieser Ausschluss verstößt gegen höherrangiges Recht und verletzt den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf, weil er nicht durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt ist.
- 19 Zwar bestehen keine Bedenken gegen die formelle Rechtmäßigkeit der Änderungssatzung.
- 20 Auch prüft der Senat die Änderungssatzung allein im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, so dass es auf den Willensbildungsprozess der Kreisräte,

die diese Regelung beschlossen haben, und damit auf die von der Antragstellerin angesprochene Beeinflussung durch das Sächsische Staatsministerium des Innern nicht ankommt. Dabei mag dahinstehen, ob diese Begrenzung der richterlichen Kontrolle bereits deswegen anzunehmen ist, weil für die Gültigkeit untergesetzlicher Normen allein das Ergebnis des Rechtssetzungsaktes maßgeblich ist und der Abwägungsvorgang nur dann einer Prüfung unterliegt, wenn der Normgeber einer besonders ausgestalteten Bindung an gesetzlich formulierte Abwägungsdirektiven - die hier nicht gegeben sind - unterliegt (vgl. BVerwG, Urt. v. 18. Dezember 2007 - 4 B 541.05 -, juris Rn. 25; BVerwG, Beschl. v. 10. Januar 2007 - 6 BN 3.06 -, juris Rn. 4). Eine gerichtliche Kontrolle kann sich jedenfalls nicht auf den jeweilig inneren Willensbildungsprozess beziehen, sondern muss sich auf die Überprüfung der äußeren nachprüfbaren Kriterien beschränken.

- 21 Den Mitgliedern der Antragstellerin stand es als Kreisräten und damit Mitgliedern der Volksvertretung auf Kreisebene (vgl. § 31 Abs. 3 SächsLKrO, § 2 Abs. 1 SächsLKrO, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) von Verfassung wegen frei, sich zu einer Gruppe zusammenzuschließen.
- 22 Die Möglichkeit des Zusammenschlusses von Kreisräten ist hinsichtlich Fraktionen ausdrücklich in § 31a Abs. 1 Satz 1 SächsLKrO normiert, während es an einer Regelung in Sachsen für Zusammenschlüsse von Kreisräten unterhalb der Fraktionsstärke anders als in anderen Bundesländern mangelt (vgl. § 18 BbgFraktG, § 10 FraktG BW, § 19 BlnFraktG, § 6 HmbFraktionsG, § 45 FraktionsG RP, § 6 Abs. 3 Satz 2 FraktionsG SH). Die fehlende gesetzliche Normierung steht der Anerkennung des Zusammenschlusses von Kreisräten zu einer Gruppe jedoch nicht entgegen. Rechtsgrundlage bildet die Mandatsfreiheit, die neben dem Recht, eine Fraktion zu bilden auch das Recht beinhaltet, "sich in anderer Weise zur gemeinsamen Arbeit zusammenzufinden" (BVerfG, Urt. v. 16. Juli 1991 - 2 BvE 1/91 -, juris Ls. 2; Beschl. v. 17. September 1997 - 2 BvE 4/95 -, juris Rn. 60). Dieses Verfassungsrecht gilt auch für Landes- und Kommunalparlamente. Das freie Mandat stellt ein essenzielles Merkmal der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie dar (Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 2018, Art. 38 Rn. 201). Es beinhaltet im Gegenteil zum imperativen Mandat in erster Linie die Unabhängigkeit des Mandatsträgers und gewährleistet eine eigenständige Willensbildung der Parlamentarier frei von jeglicher Weisungsgebundenheit. Denn nur die rechtlich

freie Entscheidung fördert das Denken in Alternativen, öffnet die Aufmerksamkeit für die Vielfalt der Interessen und ermöglicht deren Ausgleich. Das freie Mandat "schließt die Rückkopplung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk nicht aus, sondern ganz bewusst ein" und schafft durch den Zwang zur Rechtfertigung Verantwortlichkeit (BVerfG, Urt. v. 21. Juli 2000 - 2 BvH 3/91 -, juris Rn. 54 m. w. N.). Der Zusammenschluss von Kreisräten zu einer Gruppe entspricht - wie vorliegend - auch der gelebten Wirklichkeit in den Kommunalparlamenten in Sachsen und bedingt sich daraus, dass sich die politische Landschaft erweitert und verändert hat und insbesondere auf Kommunalebene verstärkt freie Wählergruppen und kleinere, politisch homogene Gruppen in die Räte einziehen. Ein Zusammenschluss zu einer Gruppe liegt besonders dann nahe, wenn eine Anzahl von mindestens zwei Mitgliedern zwar der gleichen Partei oder politischen Richtung angehört, die für Fraktionen vorgesehene Mindeststärke - wie hier - jedoch nicht erreicht (BVerfG, Urt. v. 16. Juli 1991 - 2 BvE 1/91 -, a. a. O. Rn. 98 f.; Beschl. v. 17. September 1997 - 2 BvE 4/95 -, a. a. O. Rn. 63). Grundlage der Gruppenbildung ist damit neben einer bestimmten Mindestgröße und dem Willen zur Dauerhaftigkeit eine politische Homogenität. Denn die Aufgabenstellung der Gruppen und Fraktionen, die Arbeit ihrer Mitglieder zu koordinieren, können sie nicht erfüllen, wenn die Mitglieder für entgegengesetzte politische Ziele eintreten (Hölscheidt/Mundil, DÖV 2018, 546, 549 m. w. N.).

- 23 Gruppen und Fraktionen dienen innerhalb des Kreistages zudem dem gleichen Zweck. Nach § 31a Abs. 2 SächsLKrO wirken die Fraktionen bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung im Kreistag mit. Ihr Zweck liegt darin, zur Effektivierung der Kreistags- und Stärkung der Gremienarbeit den politischen Willen zu bündeln und zu lenken (BVerwG, Beschl. v. 31. Mai 1979 - 7 B 77.78 -, juris Rn. 5). Fraktionen sind auf die Dauer einer Wahlperiode angelegte ständige Gliederungen kommunaler Vertretungsorgane, hier des Kreistages, die durch Gesetz oder die jeweilige Geschäftsordnung anerkannt und durch diese mit eigenen Mitwirkungsrechten ausgestattet sind, um den technischen Ablauf der Arbeit im Wege einer „Binnensteuerung“ zu erleichtern und damit letztlich die notwendige Willensbildung in dem Vertretungsorgan zu steuern. Unter dem letztgenannten Aspekt kommt ihnen neben arbeitsökonomischen Gesichtspunkten insbesondere die Aufgabe zu, parteipolitische Vorstellungen durch Vorabstimmung unter ihren Mitgliedern zu kanalisieren, in die Arbeit des Gremiums einzubringen und umzusetzen (OVG Saarland, Urt. v. 17. September 2015 - 2 C 29/15 -,

juris Rn. 41). Weiter ermöglichen die Fraktionen ihren Mitgliedern die Mitarbeit an Vorlagen, indem sie diese in den Fraktionssitzungen behandeln. Auch bieten die Fraktionen ihren Mitgliedern weitere zur effizienten Mandatswahrnehmung unerlässliche Leistungen, wie etwa die Möglichkeit der Informationsbeschaffung und -aufarbeitung (BbgVerfG, Urt. v. 22. Juli 2016 - 70/15 -, juris Rn. 154 m. w. N.). Die obigen Ausführungen gelten jedoch entsprechend auch für Gruppen wie die Antragstellerin. Denn der Zweck der Gruppenbildung unterscheidet sich im Grundsatz nicht von den der Fraktionsbildung zugrundeliegenden Motiven. Auch bei der Antragstellerin handelt es sich nicht lediglich um eine schlichte Ansammlung fraktionsloser Abgeordneter, sondern um Kreisräte der gleichen Partei. Damit dient sie auch dem Interesse an der Funktionsfähigkeit des Kreistages und trägt zur effektiven Wahrnehmung des jeweiligen Kreistagsmandats der Mitglieder bei. Auch als Gruppe erfüllen sie die Aufgabe, das Verfolgen gemeinsamer politischer Ziele inhaltlich zu vereinfachen und nach außen zu verdeutlichen. Dabei dient die Gruppe ebenfalls der arbeitsteiligen Bewältigung der Aufgaben im Kreistag.

24 Aus der gleichen Zweckrichtung folgt zwar noch nicht, dass einer Gruppe alle diejenigen Rechte zu gewähren sind, die einer Fraktion zustehen, jedoch ist dafür Sorge zu tragen, dass eine Gruppe den mit ihrer Gründung verfolgten Zwecken so weit wie möglich gerecht werden kann. Dies gilt auch hinsichtlich der finanziellen Förderung der Zusammenschlüsse.

25 Anerkannt ist, dass Fraktionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben besonders finanziell gefördert werden können (BVerfG, Urt. v. 16. Juli 1991 - 2 BvE 1/91 - a. a. O. Rn. 97; Urt. v. 21. Juli 2000 - 2 BvH 3/91 - a. a. O. Rn. 98). Dem entspricht § 31a Abs. 3 Satz 1 SächsLKrO, wonach der Landkreis den Fraktionen Mittel aus seinem Haushalt für die sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung gewähren soll.

26 Zuwendungen an die Fraktionen für deren „parlamentarische“ Arbeit, nicht für die einer sie tragenden Partei, sind grundsätzlich Ausfluss der kommunalen Finanz- und Organisationshoheit des Landkreises zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens (Finanzhoheit) sowie andererseits seiner Befugnis, eigene Angelegenheiten im Rahmen

der Gesetze in organisatorischer sowie verfahrensrechtlicher Hinsicht selbst zu regeln (Organisationshoheit). Zu Letzterem gehört unter anderem das Recht zur eigenständigen Organisation der Verwaltungsgliederung einschließlich der Regelung der Rechtsverhältnisse innerhalb der Kommunalvertretung. Beide Rechte ergeben sich letztlich aus der institutionellen Garantie gemeindlicher Selbstverwaltung in den Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 84 ff SächsVerf. Von daher entscheiden die kommunalen Vertretungsorgane - hier der Kreistag - nach Ermessen auch, ob und in welchem Umfang die ihm angehörenden Fraktionen durch Geld und Sachmittel in ihrer Arbeit unterstützt werden (OVG Saarland, Urt. v. 17. September 2015 - 2 C 29/15 -, a. a. O. Rn. 45). Durch die Finanzierung der Fraktionen finanziert der Kreistag sich daher selbst (BVerwG, Urt. v. 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 -, juris Rn. 19). Dabei vermittelt § 31a Abs. 3 Satz 1 SächsLKrO den Fraktionen keinen originären Leistungsanspruch auf Gewährung finanzieller Zuwendungen zur Geschäftsführung, sondern nur ein Recht auf ermessensfehlerfreie, gleichberechtigte Berücksichtigung bei der Verteilung bereitgestellter Haushaltsmittel (Senatsurt. v. 23. November 2010 - 4 A 442/09 -, juris Rn. 39). Die Gewährung von Finanzmitteln an Fraktionen darf überdies mit Blick auf den Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG nicht dazu führen, dass die in diesen Fraktionen zusammengeschlossenen Mandatsträger bei der Wahrnehmung ihres Mandats gegenüber fraktionslosen Mandatsträgern ungleich bevorzugt werden. Wo dies unvermeidliche Folge der Fraktionsbildung ist, bedarf es kompensatorischer - nicht notwendig geldwerter - Maßnahmen zugunsten der Fraktionslosen, um die Gleichheit der Mandatswahrnehmung wiederherzustellen. Gleiches gilt im Vergleich von Mitgliedern großer mit Mitgliedern kleiner Fraktionen. Auch hier dürfen Zuwendungen an die Fraktionen die grundsätzliche Gleichheit der Mandatswahrnehmung, die aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl fließt, nicht beeinträchtigen und müssen andernfalls kompensiert werden (BVerwG, Urt. v. 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 -, a. a. O. Rn. 20).

- 27 Macht der Antragsgegner - wie hier - von der gesetzlichen Ermächtigung zur Finanzierung von Fraktionen als Zusammenschluss von Kreisräten Gebrauch, muss er auch hinsichtlich der finanziellen Förderung anderer institutionalisierter Zusammenschlüsse von Kreisräten den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf beachten. Denn es besteht grundsätzlich ein abgeleiteter (derivativer) Anspruch auf eine dem allgemeinen Gleichheitssatz genügende Teilhabe (Senatsurt. v.

23. November 2010 - 4 A 442/09 -, juris Rn. 39; BVerwG, Urt. v. 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 -, juris), wobei sich der Landkreis hinsichtlich der Höhe der Finanzierung an den Aufgaben und der Zweckrichtung der Zusammenschlüsse und der der Regelung des § 31a Abs. 3 Satz 1 SächsLKrO zugrundeliegenden Intention für die finanzielle Unterstützung für Fraktionen auszurichten hat. Dabei hat er auch die grundsätzlich gegebene gleiche Mitwirkungsbefugnis aller Kreisräte im Kreistag zu berücksichtigen (§ 31 Abs. 3 Satz 1 SächsLKrO, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG). Ohne sachliche Rechtfertigung darf er einem Teil der Mandatsträger keine besseren Arbeitsbedingungen und keine bessere finanzielle Ausstattung zukommen lassen als einem anderen Teil (BayVGH, Urt. v. 16. Februar 2000 - 4 N 98.1341 -, juris Rn. 36). Da die Kreisräte als Mitglied des Kreisrates grundsätzlich gleiche Rechte und Pflichten haben, insbesondere das Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der politischen Willensbildung, müssen deshalb Zusammenschlüsse von Gemeinde-/Kreisräten, die nicht die Fraktionsstärke erreichen, grundsätzlich nach den für die Fraktionen geltenden Maßstäben behandelt werden (BVerfG, Urt. v. 16. Juli 1991, a. a. O., Rn. 102.).
- 28 Der vom Antragsgegner mit der Änderungssatzung vorgenommene vollständige Ausschluss von Gruppen unterhalb des Fraktionsstatus von Zuwendungen aus Haushaltsmitteln wird den Anforderungen, die Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf an eine zulässige Ungleichbehandlung stellt, nicht gerecht.
- 29 Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu behandeln. Der Normgeber muss für seine Unterscheidungen und Nichtunterscheidungen einen vernünftigen, sich aus der Natur der Sache ergebenden oder sonst wie einleuchtenden Grund angeben können. Das gilt für Belastungen und Begünstigungen gleichermaßen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 8. Juni 2004 - 2 BvL 5/00 -, juris Rn. 62 und v. 17. April 2008 - 2 BvL 4/05 -, juris Rn. 51; zuletzt: Beschl. v. 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -, juris Rn. 107, st. Rspr.). Die sachliche Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung zweier vergleichbarer Sachverhalte (Personengruppen) - hier zwischen Fraktionen und Gruppen im Kreistag - setzt zunächst voraus, dass mit der Ungleichbehandlung ein legitimes Ziel verfolgt wird. Darüber hinaus darf das Differenzierungskriterium, an das die zur Zielerreichung vorgenommene Ungleichbehandlung anknüpft, nicht unzulässig sein. Schließlich erfordert die sachliche Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung ein angemesse-

nes Verhältnis zwischen Differenzierungsziel und Differenzierungskriterium, d. h. die Gründe für die Differenzierung müssen von solchem Gewicht sein, dass das Interesse der von den nachteiligen Folgen der Ungleichbehandlung Betroffenen hinter diesen Gründen zurückzustehen hat (HessVGH, Urt. v. 5. April 2017 - 8 C 459/17.N -, juris Rn. 41).

- 30 Sachliche Gründe, die eine Ungleichbehandlung bei der Gewährung von Zuwendungen aus Haushaltsmitteln zwischen Fraktionen und Gruppen rechtfertigen könnten, sind durch deren gesetzlich bestimmten Zweck vorgegeben (BVerwG, Urt. v. 27. Juni 2018 - 10 CN 1.17 -, juris Rn. 38; Urt. v. 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 - a. a. O. Rn. 17). Wenn nach § 31a Abs. 3 SächsLKrO der Landkreis den Fraktionen Mittel aus seinem Haushalt für die sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung gewähren soll, erfolgt dies aus dem Grund, dass sich aus dem Zusammenschluss von Kreisräten eine erhebliche Effektivierung der Kreistagsarbeit ergibt, die auch einer Verbesserung und Straffung der Arbeit des Kreistages und gegebenenfalls seiner Ausschüsse dient. Dies ergibt sich nicht nur aus dem Wortlaut des Gesetzes, sondern auch aus seiner Entstehungsgeschichte. Danach sollte die Gewährung der zur Fraktionsgeschäftsführung erforderlichen Mittel für die sächlichen und personellen Aufwendungen auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden (vgl. LT-Drs. 4/0109, S. 4 Begründung zu Art. 1 und LT-Drs. 4/1155; VG Chemnitz, Beschl. v. 6. Juni 2017 - 1 L 722/16 -). Fraktionszuschüsse sind zweckgebundene Zuwendungen. Sie dienen dazu, die sächlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionen für ihre Geschäftsführung ganz oder teilweise zu decken und sind hierauf begrenzt (BVerfG, Urt. v. 13. Juni 1989 - 2 BvE 1/88 -, a. a. O.; BVerwG, Urt. v. 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 - a. a. O. Rn. 17). Die Fraktionstätigkeit soll aber nicht um ihrer selbst willen gefördert werden. Vielmehr sollen die Fraktionen durch die Zuwendungen in die Lage versetzt werden, ihre vielfältigen, zur Funktionsfähigkeit des Kreistags beitragenden Aufgaben erfüllen zu können. Maßstab für die Bemessung der den Fraktionen zugewiesenen Mittel sind mithin allein deren Aufgaben innerhalb des Kreistags. § 31a Abs. 3 SächsLKrO rechtfertigt keine aufgabenunabhängige „Alimentation“ von Fraktionsapparaten (für eine entsprechende Regelung in Brandenburg: BbgVerfG, Urt. v. 22. Juli 2016 - 70/15 -, juris Rn. 171). Die Gewährung darf nur für die Erfüllung der Funktion erfolgen, die den Fraktionen unmittelbar aus ihrer teilorganisatorischen Aufgabenstellung erwächst (Senatsurt. v. 16. April 2013 - 4 A 865/10 -, juris Rn. 39). Zuwendungen müssen nach

einem Maßstab verteilt werden, der sich am tatsächlichen oder erwartbaren Bedarf für die Geschäftsführung orientiert (BVerwG, Urt. v. 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 -, juris Rn. 15).

31 Diese Zweckrichtung der Zuwendungen ist in § 4 Abs. 2 EntschS auch ausdrücklich bestimmt. Danach dienen die vorgenannten Mittel der sächlichen und personellen Ausstattung der Geschäftsführung der Fraktionen zum Zwecke der Willensbildung innerhalb der Fraktion und zur Vorbereitung der Sitzungen des Kreistages, seiner Ausschüsse und Beiräte. Sie sind insbesondere vorgesehen für sächliche Verwaltungs- und Investitionskosten, Kosten für Fortbildungen zu kommunalrechtlich relevanten Themen einschließlich Nebenkosten, Raumkosten, Öffentlichkeitsarbeit (diese beschränkt sich auf eine sachliche Darstellung der Meinung der Fraktion zu kommunalpolitischen Themen in der Öffentlichkeit), Beiträge zu kommunalpolitischen Vereinigungen, soweit sie eine nicht nur untergeordnete Beratung der Fraktion anbieten und Personalkosten. Dabei berücksichtigt der Antragsgegner auch den Umfang der Aufgaben der Fraktionen nach deren Mitgliederstärke und finanziert nicht alle Fraktionen in gleicher Höhe. Denn er differenziert in § 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 EntschS zwischen kleinen und großen Fraktionen, indem er den Fraktionen mit der Mindeststärke von 5 bis einschließlich 19 Mitgliedern eine geringere Grundpauschale als Fraktionen mit mehr als 19 Mitgliedern gewährt.

32 Die vergleichbare Zweckrichtung von Gruppen und Fraktionen führt aber auch dazu, dass die oben dargestellten Gründe für und der Zweck der Fraktionszuwendungen, der darin besteht, die sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung zu finanzieren, ebenso auf die Antragstellerin zutreffen.

33 Eine Rechtfertigung für den vorgenommenen generellen Ausschluss der finanziellen Zuwendung aus Haushaltsmitteln an Gruppen gegenüber den Fraktionen durch die Änderungssatzung ist vorliegend nicht ersichtlich. Ein legitimes Ziel, mit der dies zu begründen wäre, ist auch vom Antragsgegner nicht vorgetragen. Seine Argumente sind nicht stichhaltig. Er hat die Aufgaben der Antragstellerin nur teilweise wahrgenommen und damit unzureichend berücksichtigt, indem er als Unterscheidungskriterium für die Finanzierung allein auf das Erreichen der Fraktionsmindeststärke von 5 Kreisräten abstellt. Worin sich der Aufwand einer Fraktion mit 5 Kreisräten von der

Arbeit einer Gruppe mit 4 Kreisräten im Kreistag unterscheidet, bleibt offen. Das allein vorgetragene Argument, bei einer Gruppe mit 4 Mitgliedern bestehe ein geringerer Beratungs- und Abstimmungsaufwand als bei einer Fraktion mit 5 Mitgliedern, ist nicht näher erläutert worden. Diese Begründung trägt zudem bereits deshalb nicht, weil der Antragsgegner - wie ausgeführt - Fraktionen von 5 bis einschließlich 19 Mitgliedern in gleicher Höhe Entschädigungen gewährt und hierbei eine weitere Differenzierung nicht für erforderlich hält. Der Antragsgegner hat zudem den Aufgaben der Antragstellerin zur sachkundigen, allgemeinen Vorbereitung "parlamentarischer" Initiativen, der fachlichen Unterstützung im Rahmen der Ausschussarbeit durch die Mitglieder der Gruppe, der Informationsbeschaffung und -aufbereitung oder auch allgemein der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit keine ausreichende Bedeutung beigemessen. Diese treten aber im Zuge der Gruppenarbeit im Grundsatz keineswegs anders als bei einer Fraktion auf (BbgVerfG, Urt. v. 22. Juli 2016 - 70/15 -, juris Rn. 173). Entgegen der Ansicht des Antragsgegners steht insbesondere die Öffentlichkeitsarbeit nicht nur den Fraktionen zu. Diese macht sich auch schon deshalb erforderlich, da die Mitglieder der Antragstellerin Mitglieder in den beschließenden Ausschüssen nach § 37 SächsLKrO, § 4 Abs. 1 der Hauptsatzung des Antragsgegners, wie Mitglied im Technischen Ausschuss und Stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für Familie, Bildung, Gesundheit und Soziales, Mitglied im Ausschuss für Familie, Bildung, Gesundheit und Soziales und Stellvertretendes Mitglied im Jugendhilfeausschuss und Mitglied im Betriebsausschuss und Stellvertretendes Mitglied im Technischen Ausschuss sind.

34 Unterschiede zwischen Fraktionen und Gruppen ergeben sich allein daraus, dass den Fraktionen einzelne Rechte, hier das Antragsrecht nach § 32 Abs. 5 SächsLKrO, einen Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung setzen zu lassen, vorbehalten bleiben und Gruppen unterhalb der Fraktionsstärke wegen ihrer geringen Größe möglicherweise nicht alle Aufgaben in demselben Umfang ausführen können, wie dies den Fraktionen möglich ist. Dies kann den vollständigen Ausschluss von der Finanzierung nicht rechtfertigen.

35 Lediglich ergänzend ist darauf zu verweisen, dass im Rahmen einer typisierenden Betrachtungsweise bei der Finanzierung von Gruppen berücksichtigt werden darf, dass

deren Aufgaben in der Kreistagsarbeit im Allgemeinen geringer sind als die Fraktionsaufgaben, so dass ein Abschlag zulässig sein kann.

36 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

37 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 Obergericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Beschlusses schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung) vom 24. November 2017 (BGBl. I S. 3803) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Beschwerde muss den angefochtenen Beschluss bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Beschlusses zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung 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. 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.

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

Dr. Pastor

Dr. John

Eichhorn-Gast

Dr. Helmert

### **Beschluss**

Der Streitwert wird auf 5.000,00 € festgesetzt.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 52 Abs. 2 GKG und berücksichtigt die entsprechende Anregung der Beteiligten.

Der Streitwertbeschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:  
Künzler

Dr. Pastor

Dr. John

Eichhorn-Gast

Dr. Helmert