

Titel:

Erfolgloser Eilantrag gegen Festlegung der Mindestgröße für den Fraktionsstatus im Kreistag

Normenkette:

VwGO § 123 Abs. 1, § 47 Abs. 6

GG Art. 3 Abs. 1

BV Art. 118 Abs. 1

BayLKrO Art. 27 Abs. 2

Leitsätze:

1. Zwischen dem Verfahren der Normenkontrolle und dem Individualrechtsschutzverfahren besteht kein Konkurrenzverhältnis, das das individuelle Klage- und Antragsrecht ausschließen würde. (Rn. 18)

(redaktioneller Leitsatz)

2. Der Kreistag kann als Konsequenz seiner Geschäftsordnungsautonomie in seiner Geschäftsordnung Fraktionen ermöglichen, beispielsweise um eine Vorklärung des Meinungs- und Entscheidungsprozesses zu fordern und die Arbeit der Gremien damit zu straffen. (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)

3. Grenzen für die Festlegung der Mindeststärke für eine Fraktion ergeben sich im Wesentlichen durch das im Gleichheitssatz enthaltene Willkürverbot. Grenzen gesetzt, ohne dass der Kreistag dabei an frühere Regelungen gebunden wäre (Anschluss an VGH München BeckRS 2002, 32871). (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)

4. Gemessen am Willkürverbot ist eine Fraktionsmindeststärke in Höhe von sieben Kreistagssitzen bzw. 10 % der Gesamtsitzzahl nicht als unzulässig anzusehen. (Rn. 26) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

beantragter Fraktionsstatus bei Landkreisen, Grenze in Geschäftsordnung bei 7 von 70 Sitzen, Kreistag, Geschäftsordnung, Willkürverbot, Benachteiligung

Tenor

1. Der Antrag wird abgelehnt.
2. Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens.
3. Der Streitwert wird auf 5.000,00 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Beteiligten streiten um den Fraktionsstatus für die Gruppe der Antragsteller im Kreistag des Beklagten.

2

Bei der am 15. März 2020 erfolgten Kommunalwahl ergab sich für die Sitzverteilung im Kreistag des Beklagten ausweislich des amtlichen Endergebnisses eine Anzahl von vier Sitzen für die Partei ..., deren gewählte Vertreter die Antragsteller sind. Auf sie entfielen 5,2% der abgegebenen Stimmen.

3

In der konstituierenden Sitzung am 4. Mai 2020 beschloss der Kreistag des Antragsgegners seine Geschäftsordnung.

4

In der vorbereitenden getrennten Abstimmung über die Ergänzungen der Geschäftsordnung wurde mehrheitlich gegen 33 Stimmen beschlossen: „Der Fraktionsstatus wird erreicht ab 7 Mitgliedern im Kreistag“.

5

Der darauffolgende Gesamtbeschluss zum Erlass der Geschäftsordnung mit Einarbeitung der Einzelbeschlüsse erfolgte einstimmig.

6

Damit hat § 29 Abs. 3 der Geschäftsordnung folgende Fassung:

„Die im Kreistag vertretenen Parteien und Wählergruppen können Fraktionen bilden, falls sie mindestens 7 Sitze im Kreistag innehaben. Die Fraktionen benennen eine Fraktionsvorsitzende oder einen Fraktionsvorsitzenden und mindestens eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter.“

7

Im TOP 24 wurde mehrheitlich gegen 11 Stimmen folgender Beschluss gefasst:

„b) Der Kreistag ... setzt die Entschädigung wie folgt fest:

- Sitzungsgeld der Kreistagsmitglieder je Sitzung 60,00 €
- Jahrespauschale der Kreistagsmitglieder pro Jahr 600,00 €
- Fraktionspauschale für Fraktionen und Gruppen pro Jahr und Mitglied 150,00 €
- Fraktionssprecherpauschale für Fraktionssowie Gruppensprecher pro Monat und Mitglied 15,00 € und zusätzlich als Fraktions/Gruppensprecher 100,00 € pro Monat
- Die Anzahl der maximal abzurechnenden Fraktionssitzungen pro Jahr: 18
- Entschädigung der weiteren Stellvertretungen des Landrats bei zwei weiteren stellvertretenden Landräten 600,00 Euro

Diese Änderungen gelten ab 01.01.2021.“

8

Einstimmig wurde beschlossen:

„Der Kreistag erlässt die beiliegende vierte Satzung zur Änderung der Satzung zur Regelung der Entschädigung der Kreisräte und sonstigen ehrenamtlich tätigen Kreisbürger vom 26.03.2012 in der Fassung der dritten Änderungssatzung vom 18.07.2016.“

9

Außerdem wurde einstimmig beschlossen, die Verwaltung zu ermächtigen, die Satzung auszufertigen.

10

Mit einem am 8. Dezember 2020 beim Verwaltungsgericht eingegangenen Schriftsatz ließen die Antragsteller Klage mit dem Ziel des erneuten Beschlusses über die Besetzung der Pflichtausschüsse erheben und stellten zugleich den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (AN 4 E 20.02678, AN 4 K 20.02679). Mit einem am 18. Dezember 2020 beim Verwaltungsgericht Ansbach eingegangenen Schriftsatz ihres Bevollmächtigten ließen die Antragsteller darüber hinaus Klage auf Verpflichtung zur Zuerkennung des Fraktionsstatus erheben (AN 4 K 20.02812) und beantragten darüber hinaus, den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, einstweilen bis zur Entscheidung über die Klage in der Hauptsache den Antragstellern den Fraktionsstatus im Kreistag zuzuerkennen.

11

Zur Begründung wurde ausgeführt, es sei kein Grund ersichtlich, warum abweichend von der Handhabung in den früheren Jahren die Fraktionsstärke auf sieben Köpfe festgelegt worden sei, es sei denn, man habe die Absicht gehabt, die Antragsteller von den Sach- und Finanzmitteln einer Fraktion abzuschneiden.

12

Bereits im Schriftsatz vom 4. Dezember 2020 war hierzu ausgeführt worden, in der vorangegangenen Wahlperiode hätte der Fraktionsstatus allen Parteien und Gruppierungen zugestanden, die mit wenigstens einem Mitglied in den Pflichtausschüssen vertreten gewesen seien. Die Fraktionsvorsitzenden hätten jeweils das Recht, an den Fraktionsführerbesprechungen teilzunehmen, die Fraktionen hätten das Recht, die Räumlichkeiten des Landratsamts für Fraktionsbesprechungen zu nutzen. Weiterhin erhielten die Fraktionen Zuschüsse aus Mitteln des Landkreises, auch Sitzungsgelder für die Teilnahme an Fraktionssitzungen. Der Beklagte habe allerdings der Gruppe der Kläger die ihnen eigentlich nicht

zustehenden Mittel für die Fraktionsarbeit bisher ausgezahlt, ein Rechtsanspruch hierauf bestehe hingegen nicht. Auch wenn die Antragsteller hinsichtlich der beantragten erneuten Entscheidung über die Besetzung des Kreisausschusses Erfolg hätten, würde dies somit nicht zum Fraktionsstatus führen, dies resultiere in einer sachlich nicht gerechtfertigten Benachteiligung.

13

Der Antragsgegner beantragte am 18. Dezember 2020, den Antrag abzulehnen.

14

Dabei wurde darauf hingewiesen, dass die für den 18. Januar 2021 geplante Kreistagssitzung inzwischen wegen der aktuellen Pandemielage abgesagt worden sei. Die nächste Kreisausschusssitzung sei für den 8. Februar 2021 geplant, falls erforderlich wäre an diesem Tage eine vorherige Anberaumung einer Kreistagssitzung möglich. Am 17. Dezember 2020 hätten die Fraktionssprecher in der Fraktionssprecherrunde über die Klage und den Antrag beraten, die Fraktionen würden sich erst im nächsten Jahr mit dem Anliegen beschäftigen können.

15

Hinsichtlich des Fraktionsstatus werde bestritten, dass die Antragsteller Zahlungen ohne Rechtsanspruch erhalten hätten. Lediglich auf dem Abrechnungsbogen könnten verschiedene Posten zusammengefasst worden sein. Um in den Genuss von Fraktions- oder Gruppensprecherentschädigung zu kommen, bedürfe es der Mitgliederzahl von zwei Kreisträten. Daher entfielen auf die Gruppe der Antragsteller der vierfache Kopfbetrag, entsprechend würde bei den anderen Gruppierungen und Fraktionen auf die Mitgliederzahl abgestellt. Die kleinen Gruppen würden dabei von dieser Neuregelung profitieren, da ein einheitlicher fester Satz im Monat noch hinzukomme zur Pro Kopf-Förderung (nur bei der Fraktions- und Gruppensprecherentschädigung). Fraktions- und Gruppenzimmer würden schon seit längerer Zeit nicht mehr vorgehalten. Es sei zwar grundsätzlich möglich, Fraktionszimmer einzurichten, dies werde jedoch aus Platzgründen nicht mehr „vollzogen“. Für die erste Sitzung hätte die Gruppe der Antragsteller auch ein Tagungszimmer zur Verfügung gestellt bekommen.

16

Mit weiterem Schriftsatz vom 14. Januar 2021 führte der Beklagte aus, eine Bindung an vorherige Regelungen des Kreistags sei nicht anzunehmen. Die Begrenzung auf 10% werde in der Rechtsprechung anerkannt. Die Zahlungen an Gruppen und Fraktionen erfolgten unterschiedslos und es liege kein Fall des Missbrauchs einer rechtlichen Gestaltungsmöglichkeit vor.

17

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie auf die beigezogene Behördenakte verwiesen.

II.

18

Der Antrag ist zulässig. Insbesondere steht die Möglichkeit der Normenkontrollklage bzw. eines hierauf bezogenen Antrags nach § 47 Abs. 6 VwGO gegen die Geschäftsordnung des Kreistags des Antragsgegners als eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift (vgl. BayVGH, Beschluss vom 17. September 2002 - 4 NE 02.1925 -, Rn. 5, juris) nicht entgegen, weil zwischen dem Verfahren der Normenkontrolle und dem Individualrechtsschutzverfahren insoweit kein Konkurrenzverhältnis besteht, das einen solche Klage und einen solchen Antrag ausschließen würde (Giesberts, BeckOK VwGO, Posser/Wolff, 55. Edition, Stand 01.10.2020, § 47 Rdnr. 8)

19

Der Antrag ist jedoch nicht begründet. Die Antragsteller konnten das Vorliegen eines erforderlichen Anordnungsanspruchs nicht glaubhaft machen.

20

Nach § 123 Abs. 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen. Nach § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO sind dabei sowohl der Anordnungsanspruch, d.h. der materielle Anspruch, für den die Antragsteller vorläufigen Rechtsschutz

begehren, als auch der Anordnungsgrund, der sich insbesondere aus der Eilbedürftigkeit einer vorläufigen Anordnung ergibt, nach § 920 Abs. 2 i.V.m. § 294 Abs. 1 ZPO glaubhaft zu machen.

21

1. Die Antragsteller haben das Vorliegen eines Anordnungsanspruchs nicht glaubhaft gemacht.

22

(a) Ein solcher Anspruch ergibt sich nicht aus der vom Antragsgegner in der konstituierenden Kreistagssitzung vom 4. Mai 2020 beschlossenen Geschäftsordnung des Kreistags, nachdem dieser gerade eine Mindestanzahl von sieben Sitzen voraussetzt, welche die Gruppe der Antragsgegner mit vier Sitzen nicht erreicht.

23

(b) Daneben ergibt sich auch aus höherrangigem Recht kein Anspruch der Antragsteller auf Zuerkennung des Fraktionsstatus. Dabei enthalten zunächst weder die Bayerische Gemeinde-, noch die Landkreisordnung Mindeststärkenregelungen für Gemeinde- oder Kreistagsfraktionen, sie enthalten auch nicht das Wort „Fraktion“; dabei hängt die Mitgliedschaft in Ausschüssen allein vom Stärkeverhältnis i.S.d. Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO bzw. des Art. 27 Abs. 2 Satz 2 LKrO ab (BayVGh, Urteil vom 16. Februar 2000 - 4 N 98.1341 -, Rn. 24 f., juris).

24

Das entsprechende Gremium (hier: der Kreistag) kann dabei als Konsequenz seiner Geschäftsordnungsautonomie in seiner Geschäftsordnung Fraktionen ermöglichen, beispielsweise um eine Vorklärung des Meinungs- und Entscheidungsprozesses zu fordern und die Arbeit der Gremien damit zu straffen. Grenzen für die Festlegung der Mindeststärke für eine Fraktion ergeben sich dadurch, dass die elementaren Rechten der Kreistagsmitglieder nicht verletzt werden dürfen. Diese resultieren insbesondere aus ihrem freien Mandat (Art. 30 Abs. 1 Satz 1 GO, entsprechend auch für Kreisräte, vgl. BeckOK KommunalR Bayern/Barth, 8. Ed. 1.11.2020 Rn. 1, LKrO Art. 23 Rn. 1), dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und dem darin verbürgten Willkürverbot, sowie dem im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) enthaltenen Übermaßverbot, dabei muss auch der Minderheitenschutz beachtet werden (BayVGh, Urteil vom 16. Februar 2000, a.a.O., Rn. 27, juris mit Verweis auf die Rechtsprechung zur Parlamentsfraktion in BayVerfGH v. 30.4.1976 BayVBI 1976, 431). Damit wird die Fraktionsmindeststärke im Wesentlichen durch das im Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 118 Abs. 1 BV enthaltene Willkürverbot Grenzen gesetzt; das entsprechende Gremium ist dabei nicht an frühere Regelungen gebunden (vgl. BayVGh, Beschluss vom 17. September 2002 - 4 NE 02.1925 -, Rn. 6, juris).

25

Damit kommt dem Umstand keine Bedeutung zu, dass in vorangegangenen Wahlperioden die Fraktionsmindeststärke geringer festgesetzt war, maßgeblich ist allein die aktuell gültige, vom Kreistag des Antragsgegners beschlossene Regelung.

26

Gemessen am Willkürverbot ist eine Fraktionsmindeststärke in Höhe von sieben Kreistagssitzen bzw. 10% der Gesamtsitzzahl nicht als unzulässig anzusehen. Eine Grenze in dieser relativen Höhe wurde von der Rechtsprechung bereits in der Vergangenheit als zulässig gewertet und kann eine Vorklärung des Meinungs- und Entscheidungsprozesses fordern und die Arbeit der Gremien damit straffen. Insbesondere wird hierbei kein Verstoß gegen das Übermaßverbot anerkannt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 31. Mai 1979 - 7 B 77/78 -, Rn. 5, juris; BayVGh, Urteil vom 16. Februar 2000, a.a.O., Rn. 33, juris).

27

Ein Verstoß gegen das im Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG enthaltene Übermaßverbot ist auch deshalb nicht zu erkennen, weil sich im Falle des Antragsgegners nur eine einzige Rechtsfolge beschränkt, nämlich die Möglichkeit der Teilnahme an gelegentlichen Fraktionssprechersitzungen teilzunehmen. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um ein entscheidungsbefugtes Gremium, das überhaupt die Rechte des Kreistags und seiner Ausschüsse beeinträchtigen könnte, zumal es nicht einmal in der Geschäftsordnung des Antragsgegners aufgeführt ist. Soweit durch diese vereinzelt aus konkretem Anlass einberufenen Treffen ein Informationsvorsprung der dort vertretenen Fraktionen resultieren könnte, ist die Differenzierung nach Fraktionsstatus (und somit nach einer Mindeststärke) nicht willkürlich, weil hierdurch in noch vertretbarer Weise eine Unterscheidung mit dem Ziel der Effektivität der Kreistags- und Ausschussarbeit

bewirkt wird. Von dieser Regelung sind somit auch nicht nur die Antragsteller betroffen, sondern auch alle anderen Gruppen, die nicht die Fraktionsstärke nach der beschlossenen Regelung erreicht haben.

28

Die sonstigen, von den Antragstellern angenommenen Konsequenzen ihres fehlenden Fraktionsstatus sind jedoch so nicht erkennbar. Dabei ergeben sich insbesondere keine Unterschiede hinsichtlich der Aufwandsentschädigungen, weil die Satzung zur Regelung der Entschädigung der Kreisräte und sonstigen ehrenamtlich tätigen Kreisbürger des Beklagten nicht am Fraktionsstatus anknüpft. Vielmehr werden die Fraktions- als auch die Fraktionssprecherpauschale nicht nur Fraktionen, sondern auch Gruppen gewährt. Damit besteht auch seitens der Antragsteller ein Anspruch auf diese Zahlungen.

29

Auch eine Schlechterstellung hinsichtlich der Zurverfügungstellung von Besprechungsräumen für Fraktionen ist nicht gegeben. Hier hat der Antragsgegner darauf hingewiesen, dass die länger zurückliegende Praxis der Zurverfügungstellung von Fraktionsräumen aus Kapazitätsgründen unterschiedslos nicht mehr vollzogen werde. Auch vor der konstituierenden Sitzung wurde ohne Berücksichtigung des Fraktionsstatus den Gruppen - auch den Antragstellern - ein Tagungsraum zur Besprechung zur Verfügung gestellt.

30

2. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

31

3. Der Streitwert ergibt sich aus § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 1.5 und Nr. 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (Stand 2013).

32

Vor dem Hintergrund der laufenden Wahlperiode bis 30. April 2026 wird die Vorwegnahme der Hauptsache lediglich einen untergeordneten Zeitraum betreffen. Auf eine Wiederanhebung des Streitwerts auf den vollen Regelstreitwert war vor diesem Hintergrund abzusehen (vgl. BayVGH, B.v. 7.8.2020 - 4 CE 20.1442 - juris).