

Titel:

keine Sitzungsgelder für Gruppensitzungen

Normenketten:

BayGO Art. 20a Abs. 1, Art. 56 Abs. 2

GG Art. 3 Abs. 1

BV Art. 118 Abs. 1

Leitsätze:

1. Fraktionen sind nicht lediglich private Zusammenschlüsse gleichgesinnter Mandatsträger, sondern der „organisierten Staatlichkeit“ zuzurechnende Teile der Vertretungskörperschaft, die durch die jeweilige Geschäftsordnung anerkannt und mit eigenen Rechten ausgestattet sind. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)

2. Es verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz, wenn nach einer Entschädigungssatzung ein Sitzungsgeld (nur) für die Teilnahme an Fraktionssitzungen, soweit diese einer Stadtratssitzung vorausgehen, sowie für zwei nach eigenem Ermessen einzuberufende Fraktionssitzungen vorsieht, nicht hingegen entsprechend auch für die Teilnahme (fraktionsloser) Gruppenmitglieder an Gruppensitzungen. (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Sitzungsgeld für Gruppensitzungen, unechte Normerlassklage, Feststellungsklage, Sitzungsgeld, Ratssitzung, Geschäftsordnungsautonomie

Tatbestand

1

Die Beteiligten streiten um Gewährung von Sitzungsgeld für die Teilnahme an internen Gruppensitzungen.

2

Die Kläger zu 1) und zu 2) sind Mitglieder des Stadtrats der Beklagten, die Klägerin zu 3) ist die aus den Klägern zu 1) und zu 2) - mangels Erreichens der Fraktionsstärke - gebildete Gruppe der Partei Alternative für Deutschland (AfD) im Stadtrat.

3

§ 5 der vom Stadtrat der Beklagten am 6. Mai 2020 beschlossenen Geschäftsordnung enthält folgende Regelung:

„§ 5 Fraktionen, Ausschussgemeinschaften

(1) Stadratsmitglieder können sich zur Erreichung gemeinsamer Ziele zu Fraktionen zusammenschließen. Eine Fraktion muss mindestens 3 Mitglieder haben. Die Bildung und Bezeichnung der Fraktionen sowie deren Vorsitzende und ihre Stellvertretung sind dem Ersten Bürgermeister mitzuteilen; dieser unterrichtet den Stadtrat. Satz 3 gilt entsprechend für während der Wahlzeit eintretende Änderungen des Stärkeverhältnisses der Fraktionen und Gruppen (Art. 33 Abs. 3 GO).“

(2) Einzelne Stadratsmitglieder und kleine Gruppen oder Fraktionen, die aufgrund ihrer eigenen Stärke keine Vertretung in den Ausschüssen erreichen würden, können sich zur Entsendung gemeinsamer Vertreter in die Ausschüsse zusammenschließen (Ausschussgemeinschaften; Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO). Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend.

4

§ 3 der Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts vom 7. Mai 2020 bestimmt Folgendes:

§ 3 Tätigkeit der ehrenamtlichen Stadratsmitglieder;

Entschädigung

(1) Die Tätigkeit der ehrenamtlichen Stadtratsmitglieder erstreckt sich auf die Mitwirkung bei den Beratungen und Entscheidungen des Stadtrats und seiner Ausschüsse. Außerdem können einzelnen Mitgliedern besondere Verwaltungs- und Überwachungsbefugnisse nach näherer Vorschrift der Geschäftsordnung übertragen werden.

(2) a) Die ehrenamtlichen Stadtratsmitglieder erhalten für ihre Tätigkeit ein Sitzungsgeld von je 30,00 Euro für die notwendige Teilnahme an Sitzungen des Stadtrats oder eines Ausschusses. Das Sitzungsgeld wird auch für die Teilnahme an Sitzungen der Stadtratsfraktionen gewährt, soweit solche Sitzungen einer Stadtratssitzung vorausgehen sowie für zwei zusätzliche Sitzungen der Stadtratsfraktionen, die diese nach eigenem Ermessen einberufen können und für die Teilnahme an der Sitzung der Fraktionssprecher und der Vertreter der Parteien und Wählergruppen zur Vorbereitung einer Stadtratssitzung, zu der sie von Seiten des Bürgermeisters eingeladen werden. Darüber hinaus erhalten die ehrenamtlichen Stadtratsmitglieder für ihre Tätigkeit eine monatliche Aufwandspauschale in Höhe von 30,00 EUR.

b) Die Fraktionen des Stadtrats erhalten einmal jährlich eine Aufwandsentschädigung von 300,00 Euro als Sockelbetrag zzgl. 50,00 Euro je Mitglied der Fraktion. Die Auszahlung erfolgt jährlich nach Genehmigung des Haushaltes im Voraus, nach der Fraktionsstärke zu diesem Zeitpunkt. Stadtratsmitglieder, die keiner Fraktion angehören, erhalten eine jährliche Pauschalentschädigung von 100,00 Euro. Am Ende des Kalenderjahres ist ein Nachweis über die Verwendung der Mittel vorzulegen.

c) Die Sprecher der Stadtratsfraktionen erhalten einmal jährlich eine Aufwandsentschädigung von 700,00 Euro zuzüglich 50,00 Euro für jedes Fraktionsmitglied. Die Auszahlung erfolgt zum Jahresende nach der Fraktionsstärke zu diesem Zeitpunkt.

...

5

Beide Vorschriften entsprechen hinsichtlich Mindestfraktionsstärke und Entschädigungsregelung für die Teilnahme an Fraktionssitzungen den in der vorangegangenen Wahlperiode getroffenen Regelungen (vgl. Geschäftsordnung für den Stadtrat der Stadt ... Wahlperiode 2014-2020 vom 7. Mai 2014; § 2 Buchst. a der Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts vom 7. Mai 2014).

6

Ein von den Klägern zu 1) und zu 2) gestellter Änderungsantrag, § 3 Abs. 2 Buchst. a Satz 2 der Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts zu ändern in „Das Sitzungsgeld wird auch für die Teilnahme an Sitzungen der Stadtratsfraktionen und Gruppen gewährt, soweit solche Sitzungen einer Stadtratssitzung vorausgehen sowie für zwei zusätzliche Sitzungen der Stadtratsfraktionen, die diese nach eigenem Ermessen einberufen können“, wurde in der Stadtratssitzung vom 14. Oktober 2020 mit zwei Gegenstimmen abgelehnt.

7

Mit E-Mail vom ... Oktober 2020 wandte sich der Kläger zu 2) an das Landratsamt ... als Rechtsaufsichtsbehörde mit der Bitte um Überprüfung des Sachverhalts. Der Beschluss des Stadtrats zur Ablehnung des Änderungsantrags sei rechtlich falsch, da Nr. 5 der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 21. Dezember 2020 (gemeint wohl 2000) „Hinweise zu den Entschädigungsregelungen für kommunale Ehrenämter“ (im Folgenden: Hinweise zur den Entschädigungsregelungen) nicht zwischen Fraktionen und Gruppierungen unterscheide.

8

Hierauf teilte das Landratsamt dem Kläger zu 2) mit E-Mail vom *. November 2020 mit, dass der Stadtratsbeschluss rechtsaufsichtlich nicht zu beanstanden sei. Nr. 5 der Hinweise zu den Entschädigungsregelungen eröffne den kommunalen Gremien die Möglichkeit, neben Fraktionen auch Gruppierungen als Einrichtungen zu betrachten und diesen dann entsprechend den Fraktionsmitgliedern auch Entschädigungen für die Gruppensitzungen zu gewähren. Näheres sei in der Entschädigungssatzung oder, wie vorliegend, in der Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts festzulegen. Dieser Ermessensspielraum bedeute gerade nicht, dass Gruppierungen einer Fraktion gleichgestellt werden müssten. Der Stadtrat der Beklagten habe seinen ihm zustehenden Ermessensspielraum in nicht zu beanstandender Weise dahingehend ausgeübt, dass eine Gruppierung mit zwei Stadtratsmitgliedern gerade nicht einer Fraktion gleichgestellt werde. Diese ungleiche Behandlung finde ihre Rechtfertigung in dem sachlichen Grund, dass der Stadtrat den Fraktionen sowie der die Sitzung

vorbereitenden Arbeit der Fraktionen wohl eine entsprechend größere Gewichtung zuerkenne als einer Gruppe und deren vorbereitender Tätigkeit. Der Stadtrat knüpfe den Fraktionsstatus und die sich hieraus ergebenden Rechte an ein gewisses Stärkeverhältnis, welches im Einzelfall die Besserstellung im Vergleich zu Gruppen rechtfertige. Die größere Anzahl von Mitgliedern in Fraktionen könne mitunter zu einem komplexeren Meinungsbildungsprozess innerhalb der Fraktion im Vergleich zur Willens- und Meinungsbildung in einer Gruppe führen, was die Entschädigungsregelung nur für Fraktionen rechtfertige. Es werde darauf hingewiesen, dass dem Landratsamt zu diesem Thema noch keine abschließende gerichtliche Überprüfung oder Meinung bekannt sei.

9

Am 18. Februar 2021 erhoben die Kläger Klage. Zur Begründung trugen sie im Wesentlichen vor, die Klage sei als Kommunalverfassungsstreit zulässig. Es werde eine Verletzung ihres Rechts auf Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG geltend gemacht. Für die Kläger zu 1) und zu 2) gelte dies unmittelbar im Vergleich zu anderen, in Fraktionen organisierten Stadtratsmitgliedern, für die Klägerin zu 3) handele es sich um eine indirekte Benachteiligung im Vergleich zu Fraktionen des Stadtrats, da deren Arbeit nicht nur durch direkte Zuwendungen, sondern auch durch Sitzungsgelder an ihre Mitglieder gefördert werde. Es bestehe ein Anspruch auf die begehrte Satzungsänderung. Ein sachlicher Grund für die Benachteiligung liege nicht vor. Gruppen wie die Klägerin zu 3) seien ebenso wie Fraktionen Organisationsformen politisch gleich ausgerichteter Mitglieder des Stadtrats, die der gemeinsamen Verfolgung politischer Ziele dienten. Der Unterschied zwischen ihnen sei nur quantitativer, nicht qualitativer Art. Beide Formen dienten der Konzentration politischer Arbeit und der Vorbereitung der Arbeit des Stadtrats und seiner Ausschüsse. Auch die im Folgenden auszugsweise zitierten Hinweise zu den Entschädigungsregelungen beträfen unterschiedslos Fraktionen und Gruppen. Die unterschiedliche Größe zwischen Gruppen und Fraktionen möge sich dahingehend auswirken, dass der organisatorische Aufwand für die Fraktionsarbeit größer sei als für Gruppen, was eine unterschiedliche finanzielle Ausstattung beider Formen als solcher rechtfertigen könne, wobei die Rechtmäßigkeit der völligen Vorenthaltung finanzieller Leistungen an Gruppen und ihre Sprecher (in dieser Eigenschaft) für diesen Rechtsstreit dahinstehen könne. Die unterschiedliche Größe habe jedoch auf den Aufwand und die Arbeit der einzelnen Mitglieder der Gruppen und Fraktionen keine Auswirkungen. Deren größere Zahl in den Fraktionen führe nicht dazu, dass diese einer größeren, eine höhere Entschädigung erfordernden Belastung ausgesetzt seien. Im Gegenteil führe die geringere Anzahl der Mitglieder einer Gruppe zu einer weit höheren Arbeitsbelastung, da das gesamte Themenspektrum des Stadtrats von nur zwei Personen bewältigt werden müsse. Die Begründung für eine Bevorzugung von Fraktionen als solche gegenüber Gruppen sei als Begründung für eine Besserstellung der Mitglieder von Fraktionen gegenüber Mitgliedern von Gruppen untauglich. Die Gewährung von Entschädigungen für interne Sitzungen stehe der Beklagten frei, wenn sie dies aber tue, müsse sie die Entschädigung allen Mitgliedern gleichermaßen gewähren. Mit Schriftsätzen vom 22. April 2021 und 22. Februar 2022 führten die Kläger weiter aus, die Ausführungen der Beklagten gingen größtenteils an der Streitsache vorbei. Die Kläger griffen keine Regelungen zur Fraktionsgröße oder der Bildung von Ausschussgemeinschaften an. Der Klagegegenstand umfasse nur die internen Gruppensitzungen der Klägerin zu 3). Die Unterstellung, die Kläger forderten eine Gleichstellung von Gruppen und Fraktionen oder von fraktionslosen Einzelabgeordneten und Fraktionen, sei neben der Sache. Die Anführung des Wüppesahl-Urteils des Bundesverfassungsgerichts sei unpassend. Es gehe den Klägern nicht um Beteiligungsrechte an der Arbeit des Stadtrats, sondern um eine finanzielle Entschädigung für die Teilnahme an internen Sitzungen. Die Ausführungen der Beklagten zu den angestrebten finanziellen Vorteilen, was im Folgenden vertieft wurde, seien absurd. Den Klägern gehe es nicht um die finanzielle Gleichbehandlung ihrer Gruppe mit den Fraktionen, sondern ausschließlich um die finanzielle Gleichbehandlung der Mitglieder. Auf diese treffe das Komplexitätsargument nicht zu. Der Vorschlag der Beklagten, dass sich die Kläger zu 1) und zu 2) telefonisch abstimmen könnten, sei abgesehen von der Schwierigkeit, sich am Telefon zu Details etwa eines vorliegenden Bebauungsplans zu verständigen, unter dem Aspekt des Entschädigungsanspruchs ungefähr so sinnvoll, wie der analoge Vorschlag an Fraktionen, auf Videokonferenzen auszuweichen. Dies sei in Corona-Zeiten inzwischen zur Realität geworden. Dass dadurch die Berechtigung von Entschädigungszahlungen entfallen sollte, erschließe sich nicht. Mit einer Entscheidung im schriftlichen Verfahren bestehe Einverständnis.

10

Die Kläger beantragen,

die Beklagte zu verurteilen, ihre Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts dahingehend zu ändern, dass die Mitglieder von Gruppen im Stadtrat für die Teilnahme an Sitzungen ihrer Gruppe die gleiche Entschädigung erhalten wie die Mitglieder von Fraktionen.

11

Die Beklagte beantragt,

Die Klage wird abgewiesen.

12

Zur Begründung führt sie mit Schriftsatz ihres Bevollmächtigten vom 4. März 2021 im Wesentlichen aus, der Gemeinderat habe bei der Regelung des Geschäftsgangs vorbereitender Ausschüsse weitgehend freie Hand. Der Gemeinderat der Beklagten habe von diesem Gestaltungsrecht mit der Geschäftsordnung vom 6. Mai 2020 Gebrauch gemacht. Die Fraktionsstärke von drei Mitgliedern sei bereits in der vorherigen Wahlperiode in der Sitzung vom 7. Mai 2014 beschlossen und u.a. mit dem Kläger zu 2) umfangreich diskutiert worden und entspreche der Empfehlung des Bayerischen Städte- und Gemeindetags. Sie sei am 6. Mai 2020 für die laufende Wahlperiode erneut so beschlossen worden. Eine Benachteiligung sei nicht zu erkennen. Die Geschäftsordnung sehe in § 5 Abs. 2 für fraktionslose Mitglieder und kleine Gruppen ausdrücklich die Bildung von Ausschussgemeinschaften vor, die damit die Möglichkeit erhielten, sich zur Erfüllung des Quorums für die Fraktionsstärke zusammenzuschließen. Damit sei jede Gleichstellung gewährleistet und die Minderheitenrechte seien gewahrt. Eine Bindung der Ratsmitglieder nach der Wahl an die Vorgaben einer politischen Partei oder Wählergruppe bestehe nicht. Sie könnten sich zu Fraktionen zusammenschließen, indem sie sich ein gemeinsames Statut gäben. Bei einem Zusammenschluss von Angehörigen unterschiedlicher Parteien bzw. Wählergruppen bedürfe es aber einer Prüfung, ob dieser nicht in Wirklichkeit nur auf das Erlangen finanzieller Vorteile oder einer Verstärkung ihrer Rechtsposition zur Verfolgung individueller politischer Ziele der einzelnen Ratsmitglieder abziele. Dies sei vorliegend der Fall. Der Klageantrag der Kläger zielen darauf ab, ihrer Gruppe bzw. ihren Parteimitgliedern finanzielle Vorteile in Höhe eines Sitzungsgelds bzw. eine Entschädigung für die Teilnahme an internen Sitzungen zu gewähren. Vorliegend sei durch die Geschäftsordnung schon gar keine Teilnahme an den internen Sitzungen der Ausschüsse möglich, weil die Gruppe der Kläger die Fraktionsstärke nicht erreiche. Es gehe den Klägern offensichtlich nur darum, mit vorgeschobenen Argumenten Sitzungsgelder zu erlösen. In den Hinweisen zu den Entschädigungsregelungen würden nur Fraktionen und ähnliche Gruppierungen, die im Gemeinderat an den Sitzungen der kommunalen Vertretungskörperschaft und ihrer Ausschüsse teilnahmen, gleichgestellt. Die Kläger bildeten aber gerade keine Fraktion oder ähnliche Gruppierung und auch keine Ausschussgemeinschaft. Fraktionslose Abgeordnete hätten gerade keinen Anspruch auf Gleichstellung mit Fraktionen, weil sie die Fraktionsstärke nicht erreichten (vgl. BVerfG, U.v. 13.6.1989 - 2 BvE 1/88). Dasselbe gelte für ähnliche Wahlgruppierungen, die keine Fraktion bildeten. Auch deren Status sei von der Erreichung des Quorums abhängig. Wie in der vorherigen Wahlperiode liege die Fraktionsstärke bei drei Mitgliedern. Mit einer Gruppenstärke von zwei Personen hätten die Kläger keine Fraktionsstärke. Sie hätten auch keine Ausschussgemeinschaft gebildet. Damit seien sie von der Teilnahme an Fraktionssitzungen oder Sitzungen von Ausschussgemeinschaften ausgeschlossen. Die Kläger seien nicht in ihren Rechten beeinträchtigt. Sie könnten jederzeit eine Ausschussgemeinschaft bilden, hätten dies aber bislang nicht versucht. Eine vergleichbare, ähnliche Gruppe liege nicht vor. Die Meinungsbildung könne zwischen dem Kläger zu 1) und dem Kläger zu 2) unschwer auch bilateral erfolgen, notfalls auch telefonisch. Fraktionssitzungen seien hierfür nicht erforderlich. Bei fraktionslosen Abgeordneten und Kleingruppen fehle es daher an einem vergleichbaren Abstimmungsbedarf, wie er für Fraktionen zur Abstimmung und Information sowie zur umfassenden Information der Fraktionsmitglieder erforderlich sei. Fraktionslose Vertreter hätten daher keinen Anspruch auf Fraktionszuschüsse. Die Klage sei abweisungsreif und substanzlos. Dies habe auch die Rechtsaufsichtsbehörde bestätigt. Gruppierungen müssten bei Nichterreichen der beschlossenen Fraktionsstärke diesen gerade nicht gleichgestellt werden. Die Ungleichbehandlung rechtfertige sich aus der komplexen Vorbereitungstätigkeit der Fraktionen mit mehreren Mitgliedern und der Gewichtung des Stärkeverhältnisses im Parteiproporz. Dies sei zulässig, weil damit gerade Ungleiches nicht gleichbehandelt werde. Der Streitwert sei überhöht und betrage nicht mehr als 5.000,- Euro, was im Folgenden näher ausgeführt wurde. Auf mündliche Verhandlung werde verzichtet. Mit Schriftsatz ihres Bevollmächtigten vom 4. Mai 2021 führte die Beklagte im Wesentlichen weiter aus, die Entschädigungssatzung entspreche der Pflichtsatzung nach Art. 20a Abs. 1 GO. Ein Antrag auf Änderung der Geschäftsordnung in der Sitzung vom 14. Oktober 2020 zur Herabsetzung der Fraktionsstärke auf zwei

Mitglieder sei abgelehnt worden. Der Anspruch der Kläger auf die begehrte Änderung der Geschäftsordnung sei nicht nachzuvollziehen. Die Geschäftsordnungsautonomie als Teil der Organisationshoheit und damit des Selbstverwaltungsrechts liege bei der Gemeinde. Die Gemeinde habe eine weitgehende Gestaltungsmöglichkeit, insbesondere hinsichtlich der Festlegung der Fraktionsstärke. Fraktionen würden in der Gemeindeordnung nicht explizit erwähnt, es sei aber unstreitig, dass das Verhältnis der Fraktionen im Gemeinderat Grundlage für die Besetzung der Ausschüsse sei. Der Begriff der Fraktionen entspreche dem gesetzlichen Passus „Parteien und Wählergruppen“. Eine Fraktion entstehe mit dem freiwilligen Zusammenschluss der Ratsmitglieder, die eine grundsätzliche politische Übereinstimmung aufwiesen. Hinsichtlich der Bestimmung der Fraktionsgröße verbleibe dem Gemeinderat unter Beachtung des Spiegelbildlichkeitsprinzips, was vorliegend beachtet sei, erheblicher Spielraum, was im Folgenden umfassend dargestellt wurde. Stadtratsmitglieder, die keiner Fraktion angehörten, erhielten nach § 3 Abs. 2 Buchst. b Satz 3 der Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts eine pauschale Entschädigung für ihren Aufwand von 100,- Euro pro Jahr sowie gemäß § 3 Abs. 2 Buchst. a Satz 1 ein Sitzungsgeld von 30,- Euro für die notwendige Teilnahme an Sitzungen des Stadtrats oder eines Ausschusses. Damit sei der Aufwand von einzelnen Stadtratsmitgliedern oder Kleingruppen ausreichend berücksichtigt. Minderheitenschutz, Chancengleichheit sowie Willkürverbot seien eingehalten. Es liege kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vor, es bestehe auch kein Anspruch von Kleingruppierungen auf Entschädigung und Gleichstellung mit einer Fraktion. Dies habe auch die Rechtsaufsicht beim Landratsamt ... bereits ausgeführt. Das politische Gliederungsprinzip für die Arbeit politischer Gremien seien heute die Fraktionen. Die Ungleichbehandlung von Kleingruppierungen finde ihre Rechtfertigung in dem sachlichen Grund, dass der Gemeinderat den Fraktionen für die Sitzungsvorbereitungen und der dazu notwendigen Fraktionsarbeit eine entsprechend größere Gewichtung zuerkenne als den Kleingruppierungen und deren vorbereitende Tätigkeiten. Gerade das an den Fraktionsstatus anknüpfende Stärkeverhältnis könne im Einzelfall die Besserstellung im Vergleich zu Kleingruppen und sogar Ausschussgemeinschaften rechtfertigen. Die größere Anzahl von Mitgliedern in den Fraktionen könne nach der allgemeinen Lebenserfahrung zu einem umfassenden, komplexeren und aufwändigeren Abstimmungsverfahren innerhalb der Fraktion und damit zu größeren gruppenspezifischen Aufwendungen führen. Allein dieser Umstand rechtfertige bereits die Entschädigung für durchgeführte Fraktionssitzungen und die Nichtberücksichtigung von im Verhältnis dazu kleineren Gruppierungen. Die Fraktionsentschädigung diene der Fraktionsgeschäftsführung für ihre organisierenden und koordinierenden Dienstleistungen gegenüber ihren Fraktionsmitgliedern. Diesen Aufwand hätten fraktionslose Stadtratsmitglieder gerade nicht, weil keine Abstimmungen in der Fraktion und keine Koordinierung durch den Fraktionsgeschäftsführer stattfänden. Ein vermeintlicher Nachteil werde schon dadurch ausgeglichen, dass die Verwaltung der Beklagten den fraktionslosen Stadtratsmitgliedern die gleichen Unterlagen zur Verfügung stelle und auch jederzeit Hilfeleistung bei den einzelnen Fragen gewährleiste. Der Verteilungsmaßstab müsse sich am Zweck der Fraktionsbildung und dem daraus resultierenden Bedarf für die Fraktionsgeschäftsführer orientieren. Fraktionszuschüsse seien zweckgebundene Zuwendungen und dienten dazu, den sächlichen und personellen Aufwand der Fraktion für ihre Geschäftsführung ganz oder teilweise zu decken und seien hierauf begrenzt. Damit gebe das Gesetz selbst den sachlichen Grund für die Differenzierungen bei der Bemessung dieser Zuschüsse vor. Auch wenn die Gemeinde keine kostendeckenden Zuschüsse vorsehe, müssten die gewährten Mittel nach einem Maßstab verteilt werden, der sich an deren tatsächlichem oder erwartbarem Bedarf messe. Die Kläger könnten sich nicht darauf berufen, dass die Fraktionen Zuschüsse für ihre Fraktionsarbeiten erhielten, denn der Status eines einzelnen Stadtratsmitglieds oder einer Kleingruppe unterscheide sich ebenso grundsätzlich von dem der Fraktion. Fraktionszuschüsse dienten ausschließlich der Finanzierung von Fraktionstätigkeiten, die den Fraktionen nach der Verfassung und der Geschäftsordnung oblägen. Fraktionen steuerten und erleichterten die Arbeit im Gremium, indem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisierten, gemeinsame Initiativen voranbrächten, sich aufeinander abstimmten und schließlich umfassende Organisation der Fraktionsmitglieder unterstützten. Auf diese Weise fassten sie unterschiedliche politische Positionen zur handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten - der Fraktionsmeinung - zusammen. Bei dem fraktionslosen Abgeordneten oder einer kleinen Gruppierung fehle es an einem solchen erhöhten Kommunikationsbedarf und daher an einem Anspruch auf finanzielle Gleichstellung. Dies gelte auch für die Haushaltsmittel für die Geschäftsführungstätigkeiten von Stadtratsfraktionen. Die gesamte Thematik sei bereits im Jahr 2014 mit dem Kläger zu 2) diskutiert und auch akzeptiert worden.

Der erste Bürgermeister der Beklagten führte mit Schriftsatz vom 14. Dezember 2021 in der Sache weiter aus, die Regierung von Oberbayern habe die Auffassung der Rechtsaufsichtsbehörde im Landratsamt ... geteilt. Nr. 5 der Hinweise zu den Entschädigungsregelungen schaffe die Möglichkeit, Gruppierungen als Einrichtungen anzusehen und Entschädigungen für Gruppensitzungen zu gewähren, ein Anspruch bestehe jedoch nicht. Eine Ungleichbehandlung sei nicht ersichtlich, da fraktionslose und fraktionsangehörige Stadtratsmitglieder gleichberechtigt im Stadtrat mitwirkten. Die Mitwirkung werde durch den fehlenden Fraktionsstatus nicht beeinträchtigt. Fraktionsaufgabe sei es, den technischen Ablauf von Meinungsbildung und Beschlussfassung im Gemeinderat und seinen Ausschüssen in gewissem Grad zu steuern und damit zu erleichtern. Auch Vertreter von fraktionslosen Gruppierungen sowie das Stadtratsmitglied der ÖDP würden zur Fraktionssprechersitzung vor Ausschuss- bzw. Stadtratssitzungen eingeladen. Für diese Sitzungen erhielten alle Mitglieder Sitzungsgeld. Der Stadtrat der Beklagten wolle eine Gruppierung mit zwei Mitgliedern nicht einer Fraktion gleichstellen, da der organisatorische Aufwand für Fraktionen deutlich höher sei, als bei Gruppierungen oder einzelnen Stadtratsmitgliedern. Der Streitwert in Höhe von 10.000,- Euro werde bestritten.

14

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und die vorgelegte Behördenakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

15

Über den Rechtsstreit konnte im Wege des schriftlichen Verfahrens entschieden werden, da die Beteiligten übereinstimmend auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet haben (§ 101 Abs. 2 VwGO).

16

Die zulässige Klage hat keinen Erfolg.

17

Bei Streitigkeiten über die Entschädigung von Stadtratsmitgliedern handelt es sich um einen kommunalverfassungsrechtlichen Innenrechtsstreit, für den der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet ist (§ 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Kläger begehren die Änderung des § 3 Abs. 2 Buchst. a Satz 2 der Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts dahingehend, dass Mitglieder von Stadtratsgruppen für die Teilnahme an Gruppensitzungen die gleiche Entschädigung erhalten, wie die Mitglieder von Fraktionen für die Teilnahme an Fraktionssitzungen. Dieses Klagebegehren ist im Wege einer (unechten) Normerlassklage vor dem Verwaltungsgericht zu verfolgen, wobei als zulässige Klageart überwiegend die Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO angesehen, alternativ aber auch die Zulässigkeit einer allgemeinen Leistungsklage erwogen wird (vgl. HessVGH, U.v. 31.10.2013 - 8 C 127/13.N - juris Rn. 31 m.w.N.; Pietzcker/Marsch in Schoch/Schneider, VwGO, Stand: Februar 2022, § 42 Abs. 1 Rn. 160; Terhechte in Fehling/Kastner/Strömer, Verwaltungsrecht, VwGO, 5. Aufl. 2021, § 43 Rn. 14, 17). Da die Kläger vorliegend eine Erweiterung der streitgegenständlichen Vorschrift auf Gruppen begehren, ist vorliegend die allgemeine Leistungsklage in Form einer Normergänzungsklage statthafte Klageart (vgl. Pietzcker/Marsch in Schoch/Schneider, VwGO, Stand: Februar 2022, § 42 Abs. 1 Rn. 160). Hingegen kommt eine Normenkontrollklage gemäß § 47 VwGO i.V.m. Art. 5 AGVwGO nicht in Betracht, da die Kläger ihr Klageziel mit einer teilweisen oder vollständigen Ungültigerklärung der streitgegenständlichen Norm nicht erreichen könnten.

18

Die Klage ist zulässig, insbesondere sind die Kläger analog § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Denn nach den von den Klägern vorgebrachten Tatsachen ist nicht offensichtlich und eindeutig nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen, dass die behaupteten Rechte bestehen oder ihnen zustehen können (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 42 Rn. 111 m.w.N.). Ansprüche auf den Erlass oder die Ergänzung bestimmter Rechtsnormen können sich aus der Verfassung ergeben, insbesondere aus grundrechtlichen Schutzpflichten und dem allgemeinen Gleichheitssatz; speziell in Bezug auf untergesetzliche Normen kommen auch „einfache“ Gesetze als Anspruchsgrundlagen in Betracht (vgl. Sodan in Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, VwGO, 5. Aufl. 2018, VwGO § 42 Rn. 46). So können die Kläger zu 1) und zu 2), die aufgrund des Nichterreichens der Fraktionsstärke gemäß § 3 Abs. 2 Buchst. a Satz 2 der Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts keine

Sitzungsgelder für Gruppensitzungen erhalten, vorliegend jedenfalls eine mögliche Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV) geltend machen. Da der allgemeine Gleichheitssatz als Bestandteil des allgemeinen Rechtsstaatsgebots auch Geltung für die Rechtsbeziehungen zwischen einer Gemeinde und den Gemeinderatsfraktionen beansprucht (vgl. BayVGh, U.v. 3.12.2014 - 4 N 14.2046 - juris Rn. 39; BVerwG, U.v. 5.7.2012 - 8 C 22/11 - juris Rn. 15), dürfte dies aufgrund der vergleichbaren Interessenslage auch für Rechtsbeziehungen zwischen der Gemeinde und sonstigen zwischen Gemeinderatsmitgliedern geschlossenen Gruppen gelten. Daher ist auch nicht völlig ausgeschlossen, dass auch die Klägerin zu 3) eine - möglicherweise mittelbare - Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes geltend machen kann.

19

Die zulässige Klage ist jedoch unbegründet.

20

Weder die Kläger zu 1) und zu 2) noch die Klägerin zu 3) als Stadtratsgruppe haben einen Anspruch auf die begehrte Änderung des § 3 Abs. 2 Buchst. a Satz 2 der Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts der Beklagten.

21

1. Ein solcher Anspruch lässt sich zunächst nicht aus Art. 56 Abs. 2 GO herleiten (vgl. zur Rechtsgrundlage für die Gewährung von Zuschüssen an Zusammenschlüsse von Gemeinderatsmitgliedern BayVGh, U.v. 14.11.1979 - Nr. 365 IV 75 - Urteilsdruck S. 11; B.v. 18.10.1989 - 4 N 88.2271 - BayVBl. 1990, 372; U.v. 3.12.2014 - 4 N 14.2046 - juris Rn. 28; offenlassend hingegen BayVGh, U.v. 16.2.2000 - 4 N 98.1341 - juris Rn. 35 m.w.N.). Hiernach sind die Gemeinden verpflichtet, für den ordnungsgemäßen Gang der Geschäfte zu sorgen und die dafür erforderlichen Einrichtungen zu schaffen. Grundsätzlich können sich Gemeinderatsmitglieder zum Zweck der wirksameren Ausübung ihres Mandats zusammenschließen. Das Recht des Zusammenschlusses steht ihnen unabhängig davon zu, ob sie sich zu einer Gruppe von nur zwei Mitgliedern oder zu einer Gruppe von drei oder mehr Mitgliedern zusammenschließen und ist auch nicht von einer Bestätigung in der Geschäftsordnung abhängig. Hingegen kann die Geschäftsordnung des Gemeinderats regeln, wann Zusammenschlüsse von Gemeinderatsmitgliedern einen Status als Fraktion erhalten (vgl. BayVGh, U.v. 16.2.2000 - 4 N 98.1341 - juris Rn. 26 f. m.w.N.). Die Gemeinden dürfen auch die Arbeit ihrer Stadt- bzw. Gemeinderatsfraktionen durch Sach- oder Finanzaufwendungen in angemessenem Umfang fördern. Denn die Fraktionen sind nicht lediglich private Zusammenschlüsse gleichgesinnter Mandatsträger, sondern der „organisierten Staatlichkeit“ zuzurechnende Teile der Vertretungskörperschaft, die durch die jeweilige Geschäftsordnung anerkannt und mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Sie steuern und erleichtern in gewissem Grade den Meinungsbildungsprozess im jeweiligen Stadt- bzw. Gemeinderat, indem sie eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und koordinieren sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützen; auf diese Weise fassen sie unterschiedliche politische Positionen zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammen. Zur Förderung dieser wichtigen Vorbereitungsfunktion dürfen die Gemeinden den Fraktionen grundsätzlich sowohl die benötigten Sachmittel wie z.B. Sitzungsräume, Fachliteratur und Bürobedarf unmittelbar zur Verfügung stellen bzw. die dafür anfallenden Kosten pauschal erstatten als auch den einzelnen Fraktionsmitgliedern Sitzungsgelder und Fahrtkostenentschädigungen für die Teilnahme an Fraktionsbesprechungen zahlen (vgl. BayVGh, U.v. 3.12.2014 - 4 N 14.2046 - juris Rn. 29 m.w.N.; B.v. 18.10.1989 - Nr. 4 N 88.2271 - BayVBl. 1990, 372).

22

Derartige Aufwendungen dürfen allerdings - ebenso wie alle sonstigen Fraktionsfördermaßnahmen - weder den fraktionsbedingten Mehraufwand übersteigen, worin ein Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot (Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO) und vor allem eine unzulässige (verdeckte) Finanzierung der „hinter“ den Fraktionen stehenden Parteien und Vereinigungen läge, noch dürfen dadurch einzelne Mandatsträger - über Art. 20a GO hinaus - aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse zusätzlich alimentiert werden. Im Übrigen steht aber den Gemeinden bei der Festlegung der Höhe und des Verteilungsmaßstabs der Aufwendungen ein weiter Bewertungs- und Gestaltungsspielraum zu (BayVGh, U.v. 3.12.2014 - 4 N 14.2046 - juris Rn. 30 m.w.N.).

23

Aufgrund dieses bestehenden Bewertungs- und Gestaltungsspielraums der Gemeinde besteht grundsätzlich kein Rechtsanspruch eines Gemeinderatsmitglieds oder einer Fraktion auf eine bestimmte gemeindliche Leistung, sondern lediglich auf sachgerechte und ermessensfehlerfreie Verteilung der von der Gemeinde gewährten Leistungen. Der insoweit weite Ermessensspielraum der Gemeinde findet seine Grenzen allein in dem im Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG enthaltenen Willkürverbot (vgl. Hölzl/Hien/Huber, Gemeindeordnung, Stand: März 2015, Art. 56 GO Anm. 3; BayVGh, B.v. 12.10.2010 - 4 ZB 10.1246 - juris Rn. 4). Hiernach ist es dem Gesetzgeber untersagt, gleich liegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln; dagegen ist wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu regeln. Der Gleichheitssatz verbietet Willkür. Er verlangt keine schematische Gleichbehandlung, sondern lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Dem Gesetzgeber bleibt es überlassen, nach seinem Ermessen zu entscheiden, in welcher Weise er dem allgemeinen Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung tragen will. Nur wenn die äußersten Grenzen dieses Ermessens überschritten sind, d.h. wenn für die getroffene Regelung jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt, ist der Gleichheitssatz verletzt (vgl. BayVerfGH, E.v. 29.10.2018 - Vf. 21-VII-17 - juris Rn. 56). Der Normgeber muss für seine Unterscheidungen und Nichtunterscheidungen mithin einen vernünftigen, sich aus der Natur der Sache ergebenden oder sonstwie einleuchtenden Grund angeben können. Verboten ist auch ein durch Sachgründe nicht gerechtfertigter und daher gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss (vgl. BayVGh, U.v. 3.12.2014 - 4 N 14.2046 - juris Rn. 40 m.w.N.).

24

Nach diesen Grundsätzen begegnet es keinen rechtlichen Bedenken, dass § 3 Nr. 2 Buchst. a Satz 2 der Entschädigungssatzung ein Sitzungsgeld (nur) für die Teilnahme an Fraktionssitzungen, soweit diese einer Stadtratssitzung vorausgehen, sowie für zwei nach eigenem Ermessen einzuberufende Fraktionssitzungen vorsieht, nicht hingegen entsprechend auch für die Teilnahme (fraktionsloser) Gruppenmitglieder an Gruppensitzungen.

25

Es ist nicht ersichtlich und auch nicht vorgetragen, dass die Gewährung eines Fraktionssitzungsgelds i.H.v. je 30,- Euro den fraktionsbedingten Mehraufwand übersteigen würde mit der Folge, dass gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot verstoßen würde oder ein Teil der Zuwendungen für reine Parteiarbeit unabhängig von der Mandatstätigkeit übrig bliebe. Die Höhe des Sitzungsgelds entspricht betragsmäßig dem allen ehrenamtlichen Stadratsmitgliedern für die notwendige Teilnahme an Sitzungen des Stadtrats oder seiner Ausschüsse gewährten Sitzungsgelds.

26

Die streitgegenständliche Regelung verstößt auch nicht gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV, insbesondere ist sie nicht willkürlich. Eine willkürliche Ungleichbehandlung vergleichbarer Gruppen liegt nicht vor. Die Vergleichsgruppe der Stadratsfraktionen bzw. der Stadratsfraktionsmitglieder weist gegenüber der Vergleichsgruppe der sonstigen Gruppierungen wie die Klägerin zu 3) bzw. deren Mitglieder wie die Kläger zu 1) und zu 2) Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht auf, dass sie eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen.

27

So wurzelt bereits in der Zielstellung der Förderung ein grundlegender Unterschied zwischen den beiden Vergleichsgruppen. Denn mit dem streitgegenständlichen Fraktionssitzungsgeld wird nicht die ehrenamtliche Tätigkeit der einzelnen Fraktionsmitglieder als solche und damit das kommunale Ehrenamt im eigentlichen Sinne entschädigt (vgl. hierzu Art. 20a Abs. 1 GO), sondern vielmehr konkret die Fraktionsbesprechung mit dem Ziel gefördert, dass bei einer Vorbehandlung außerhalb des kommunalen Gremiums eine sachgerechte Arbeit in eben diesem Gremium erleichtert wird. Denn hierdurch kann eine Vorklärung und eine Vorformung des Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses stattfinden, wodurch eine eingehende Auseinandersetzung mit dem Beratungsgegenstand ermöglicht wird und eine Straffung der Arbeit des jeweiligen Gremiums eintritt (vgl. BayVGh, B.v. 18.10.1989 - Nr. 4 N 88.2271 - BayVBl. 1990, 372 m.w.N.). Ziel der Bezuschussung in Form des Fraktionssitzungsgelds ist damit die Förderung der Fraktionen in ihrer Eigenschaft als Bestandteil des kommunalen Organisationsgefüges, weil die vorbereitende Tätigkeit, für die organisatorisch bedingte Kosten entstehen, die Arbeit im Stadtrat erleichtert. Denn die Stadtratsarbeit kann nur einwandfrei erbracht werden, wenn zuvor eine Willensbildung unter den

im Stadtrat vertretenen einzelnen Mitgliedern von Gruppierungen stattgefunden hat und außerdem die sachliche Vorarbeit in den Ausschüssen geleistet worden ist (vgl. BayVGh, U.v. 14.11.1979 - Nr. 365 IV 75, Urteilsdruck S. 11).

28

Die sachliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung ist dabei in dem erhöhten Organisationsaufwand bei der Durchführung von Fraktionssitzungen zu sehen. Durch die Anknüpfung an die Fraktionsstärke mit einer Mindestmitgliederzahl von drei Personen besteht in Fraktionssitzungen organisationsbedingt ein höherer Abstimmungsbedarf bei der Meinungsbildung im Vergleich zu einer nur aus zwei Mitgliedern bestehenden Stadtratsgruppe. Es liegt in der Natur der Sache, dass der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess mit dem Ziel der Straffung der Arbeit des Stadtrats bei zwei Gruppenmitgliedern weit weniger komplex ist als bei drei und mehr Fraktionsmitgliedern. Es liegt zudem auf der Hand, dass aus einer größeren Gruppe von Mandatsträgern heraus typischerweise mehr Diskussionsbeiträge und Beschlussvorschläge kommen, als aus einer kleineren, nur aus zwei Mitgliedern bestehenden Gruppe; dementsprechend höher ist dort der zur Sitzungsvorbereitung erforderliche sachliche Abstimmungsbedarf (vgl. zu einer nach Fraktionsgröße gestaffelten Zuwendung BayVGh, U.v. 3.12.2014 - 4 N 14.2046 - juris Rn. 41). Insbesondere die Kanalisierung und Wertung unterschiedlicher Meinungen dürfte mit zunehmender Mitgliederzahl umso anspruchsvoller und aufwändiger werden, während dies bei in einer Gruppe von lediglich zwei Mitgliedern regelmäßig bilateral erfolgen können wird.

29

Mit ihrem Einwand, dass die geringere Anzahl der Mitglieder einer Gruppe deshalb zu einer höheren Arbeitsbelastung führe, weil das gesamte Themenspektrum des Stadtrats von nur zwei Personen bewältigt werden müsse, vermögen die Kläger nicht durchdringen. Diese Argumentation verkennt, dass die Zuwendungen an die Fraktionen weder zum Ziel noch zur Folge haben dürfen, dass die auf dem Wählervotum beruhenden Größenunterschiede der Parteien und Wählergruppen, die sich in der Sitzverteilung im Rat und in den Ausschüssen widerspiegeln (vgl. Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO), faktisch beseitigt werden und sich damit kleineren Fraktionen oder Gruppen Wirkungsmöglichkeiten eröffnen, die sie ohne die finanzielle Unterstützung nicht hätten (vgl. zu einer nach Fraktionsgröße gestaffelten Zuwendung BayVGh, U.v. 3.12.2014 - 4 N 14.2046 - juris Rn. 43).

30

Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass fraktionslose Stadtratsmitglieder wie die Kläger zu 1) und zu 2) - aufgrund ihres „fraktionslosen“ Status - auch nicht vollständig von jeglichen Zuwendungen aus Haushaltsmitteln ausgeschlossen werden. Vielmehr erhalten Stadtratsmitglieder, die keiner Fraktion angehören, nach § 3 Abs. 2 Buchst. b Satz 3 der Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts eine jährliche Pauschalentschädigung in Höhe von 100,- Euro pro Jahr. Weiter erhalten auch die Vertreter der Parteien und Wählergruppen nach § 3 Abs. 2 Buchst. a Satz 2 a.E. ein Sitzungsgeld für die Teilnahme an der Sitzung der Fraktionssprecher und der Vertreter der Parteien und Wählergruppen, zu der sie von Seiten des Bürgermeisters eingeladen werden.

31

Ohne dass es entscheidungserheblich darauf ankäme, begegnet auch die in § 5 der Geschäftsordnung der Beklagten festgelegte Mindestfraktionsstärke in Höhe von drei Stadtratssitzen bzw. 12,5% der Gesamtsitzzahl von 24 Stadtratssitzen keinen rechtlichen Bedenken. Nach der Rechtsprechung verstößt die Festlegung einer Mindestfraktionsstärke von 10% der Stadtratsmitglieder regelmäßig nicht gegen das im Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG wurzelnde Übermaßverbot (vgl. BayVGh, U.v. 16.2.2000 - 4 N 98.1341 - juris Rn. 33 m.w.N.; VG Ansbach, B.v. 25.1.2021 - AN 4 E 20.02811 - juris Rn. 38, jeweils m.w.N.). Eine Mindestfraktionsstärke von 10% hätte rechnerisch bei 2,4 Stadtratssitzen gelegen und hätte daher nicht festgelegt werden können. Dass die Beklagte den nächsthöheren Wert von drei Stadtratssitzen gewählt hat, ist nach Auffassung der Kammer von der Geschäftsordnungsautonomie der Beklagten erfasst (vgl. auch BayVGh, U.v. 16.2.2000 - 4 N 98.1341 - juris Rn. 27) und weder als sachwidrig anzusehen noch als Verstoß gegen das Übermaßverbot zu qualifizieren.

32

Ermessensfehler sind im Rahmen des nach § 114 Satz 1 VwGO beschränkten gerichtlichen Prüfungsmaßstabs nicht ersichtlich. Insbesondere liegt eine sogenannte Ermessensreduzierung auf Null nicht vor, d.h., es ist nicht davon auszugehen, dass der Ermessensspielraum der Beklagten aufgrund

besonderer Umstände des Einzelfalls so reduziert wäre, dass bezüglich der hier strittigen Frage der Gewährung des Sitzungsgelds auch für die Teilnahme an Gruppensitzungen nur eine einzige Entscheidungsmöglichkeit, nämlich die Gleichstellung der Kläger mit Fraktionen, ermessensgerecht wäre (vgl. VG Ansbach, B.v. 1.8.2008 - AN 4 E 08.01044 - juris Rn. 21).

33

Auch unter Heranziehung der Hinweise zu den Entschädigungsregelungen ergibt sich kein anderes Ergebnis. Insoweit wäre allenfalls ein auf Vertrauensschutz durch Selbstbindung des Stadtrats der Beklagten nach Art. 3 Abs. 1 GG basierender Anspruch denkbar. Selbst wenn man die Hinweise zu den Entschädigungsregelungen als eine zu einer Selbstbindung der Verwaltung führende ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift qualifizieren würde (vgl. allgemein hierzu Geis in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: April 2022, § 40 VwVfG Rn. 171 ff.), ist hierfür vorliegend jedoch nichts ersichtlich. Denn in Nr. 5 Abs. 1 und Abs. 2 der Hinweise zu den Entschädigungsregelungen wird lediglich ausgeführt, dass Fraktionen und ähnliche Gruppierungen im Gemeinderat als Einrichtungen angesehen werden könnten, deren Zweck es u.a. sei, die Sitzungen der kommunalen Vertretungskörperschaft und ihrer Ausschüsse vorzubereiten und damit für den ordnungsgemäßen Gang der Geschäfte zu sorgen und dass es möglich sei, in einem angemessenen - durch die kommunale Vertretungskörperschaft in der Entschädigungssatzung zu bestimmenden - Umfang auch für die Teilnahme an Fraktions- und Gruppensitzungen eine Entschädigung vorzusehen. Es wird somit lediglich auf die grundsätzliche Zulässigkeit der Gewährung von Sitzungsgeld auch für Gruppensitzungen hingewiesen, eine Pflicht zur zwingenden Gleichbehandlung von Fraktionen und Gruppen bei der Gewährung von Sitzungsgeld kann dem Wortlaut entgegen dem klägerischen Vorbringen indes nicht entnommen werden. Darüber hinaus wird durch den in Gedankenstriche gesetzten Einschub klargestellt, dass der Umfang der Entschädigung durch die kommunale Vertretungskörperschaft in ihrer Entschädigungssatzung bestimmt werden muss. Ein selbständiger anspruchsbegründender Vertrauensschutz durch Selbstbindung ist hieraus nicht zu entnehmen.

34

2. Die Kläger zu 1) und zu 2) können einen Anspruch auf die begehrte Rechtsänderung auch nicht aus Art. 20a Abs. 1 GO herleiten, wonach ehrenamtlich tätige Personen einen Anspruch auf eine angemessene Entschädigung haben. Die Entschädigungsregelung des Art. 20a Abs. 1 GO ist vorliegend nicht einschlägig, da sie nur bei „gemeindlichen Ehrenämtern“ gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GO zur Anwendung kommt (vgl. BayVGh, U.v. 3.12.2014 - 4 N 14.2046 - juris Rn. 27 m.w.N.). Wie bereits ausgeführt, wird mit dem Fraktions Sitzungsgeld jedoch nicht die unmittelbare ehrenamtliche Tätigkeit der Fraktionsmitglieder als Stadtratsmitglieder i.S.d. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GO, sondern ihre Tätigkeit in ihrer Eigenschaft als Fraktionsmitglieder für Teilnahme an (Fraktions-)sitzungen entschädigt. Die Mitgliedschaft in einer Fraktion oder einer Gruppe ist kein kommunales Ehrenamt im eigentlichen Sinne (vgl. BayVGh, B.v. 18.10.1989, BayVBl. 1990, 372; Hölzl/Hien/Huber, Gemeindeordnung, Stand: März 2015, Art. 20a GO Anm. 2.3.1; vgl. auch BayVGh, U.v. 3.12.2014 - 4 N 14.2046 - juris Rn. 27, wonach die Fraktionsvorsitzenden auch nicht (unmittelbar) für die Gemeinde tätig sind, sondern (zunächst) nur für ihre jeweilige Partei oder Wählergruppe handeln). Die auf Art. 20a Abs. 1 GO beruhende Entschädigung für die Teilnahme an Stadtrats- und Ausschusssitzungen erhalten die Kläger zu 1) und zu 2) ebenso wie die übrigen Stadtrats- und Ausschussmitglieder (vgl. § 3 Abs. 2 Buchst. a Satz 1 der Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts). Aus den gleichen Gründen lässt sich ein solcher Anspruch erst recht nicht für die Klägerin zu 3) aus Art. 20a Abs. 1 GO herleiten.

35

3. Schließlich lässt sich der begehrte Anspruch weder für die Kläger zu 1) und zu 2) noch für die Klägerin zu 3) auf den, aus der verfassungsrechtlich garantierten Wahlrechtsgleichheit (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG; Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV) abzuleitenden Grundsatz der streng formalen Gleichbehandlung stützen, der Differenzierungen nur aus zwingenden Gründen zulässt. Zwar gilt dieses Verfassungsgebot nicht allein für den Wahlvorgang, sondern erstreckt sich auch auf die gewählten Mandatsträger, sodass deren Rechtsstellung und Mitwirkungsbefugnisse innerhalb der Vertretungskörperschaft sowie die ihnen gewährte Entschädigung ebenfalls in einem streng formalen Sinne gleich sein müssen. Daraus lässt sich jedoch, wie das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich klargestellt hat, für die Rechte von Ratsfraktionen nichts gewinnen. Denn diese leiten ihre Stellung im Unterschied zu den gewählten Ratsmitgliedern nicht unmittelbar aus der vorangegangenen Wahl ab, sondern aus dem Selbstorganisationsrecht der gewählten

Vertretung. Da aus der formalen Gleichheit der Mandatsträger keine ebenso formale Gleichheit der von ihnen gebildeten Fraktionen folgt, gilt der strenge Gleichbehandlungsgrundsatz auch nicht für deren finanzielle Förderung durch die öffentliche Hand; ebenso wenig lässt sich daraus folgern, dass sich die Finanzierung der Fraktionen allein an der Zahl ihrer Mitglieder auszurichten hätte (vgl. BayVGh, U.v. 3.12.2014 - 4 N 14.2046 - juris Rn. 37 m.w.N.). Das den Fraktionsmitgliedern von der Beklagten gewährte Sitzungsgeld, das wie bereits ausgeführt, kein gemeindliches Ehrenamt i.S.v. Art. 20a GO betrifft, sondern allein zur allgemeinen Fraktionsförderung nach Art. 56 Abs. 2 GO gehört, ist demnach nicht an dem für das einzelne Ratsmitglied geltenden streng formalen Gleichheitssatz zu messen. Gleiches muss aufgrund der vergleichbaren Interessenlage auch für aus Ratsmitgliedern gebildete sonstige Gruppierungen gelten.

36

Der Grundsatz der Wahlgleichheit kann allerdings durch mittelbare Auswirkungen der Fraktionsfinanzierung auf andere - fraktionslose oder fraktionsangehörige - Mandatsträger berührt werden, wenn die Gewährung von Finanzmitteln an Ratsfraktionen dazu führt, dass die darin zusammengeschlossenen Mandatsträger bei der Wahrnehmung ihres Mandats gegenüber fraktionslosen Mandatsträgern ungleich bevorzugt werden oder wenn durch die Zuwendungen bei einem Vergleich von Mitgliedern großer mit Mitgliedern kleiner Fraktionen die grundsätzliche Gleichheit der Mandatswahrnehmung beeinträchtigt wird (vgl. BayVGh, U.v. 3.12.2014 - 4 N 14.2046 - juris Rn. 38 m.w.N. unter Bezugnahme auf BVerwG, U.v. 5.7.2012 - 8 C 22/11 - juris Rn. 20). Vorliegend sind solche mittelbaren Folgen aber nicht ersichtlich. Die Gewährung des Fraktionssitzungsgelds führt nicht dazu, dass die Kläger zu 1) und zu 2) nicht mehr in gleicher Weise im Stadtrat und seinen Ausschüssen mitwirken können wie ihre Kollegen aus den Fraktionen. Die Gewährung von Sitzungsgeld für die Teilnahme an Fraktionssitzungen schmälert nicht die Teilhabemöglichkeiten der kleineren Gruppierungen oder der zu keiner Fraktion gehörenden Mandatsträger an der Stadtrats- bzw. Ausschusstätigkeit (vgl. zur Gewährung nach Fraktionsgröße ansteigender Entschädigungen für Fraktionsvorsitzende und deren Stellvertreter BayVGh, U.v. 3.12.2014 - 4 N 14.2046 - juris Rn. 38 m.w.N.). Denn auch fraktionslose Stadtratsmitglieder wie die Kläger zu 1) und zu 2) erhalten nach dem Vortrag der Beklagten von der Verwaltung der Beklagten die gleichen Unterlagen sowie Hilfeleistungen bei einzelnen Fragen und ihr Sprecher wird - mit Gewährung von Sitzungsgeld - zu der Fraktionssprechersitzung vor Ausschuss- bzw. Stadtratssitzung eingeladen. Es bleibt den Klägern zu 1) und zu 2) unbenommen, im Vorfeld einer Stadtratssitzung ihre Positionen bilateral festzulegen. Zudem werden sie, wie bereits ausgeführt, auch nicht von jeglichen Zuwendungen aus Haushaltsmitteln ausgeschlossen.

37

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1, 159 Satz 2 VwGO.

38

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. Zivilprozessordnung (ZPO).