

*Betreff:***Urteil im Klageverfahren AfD-Fraktion gegen Rat der Stadt;
Aufwandsentschädigung für Fraktionsvorsitzende sowie Zuwendungen für
Sach- und Personalkosten der Fraktionen und Gruppen***Organisationseinheit:*Dezernat I
0100 Steuerungsdienst*Datum:*

27.05.2026

*Beratungsfolge:*Rat der Stadt Braunschweig (zur Kenntnis)
Mitteilungen außerhalb von Sitzungen (zur Kenntnis)**Sachverhalt:**

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren der AfD-Fraktion gegen den Rat der Stadt Braunschweig hat das Verwaltungsgericht Braunschweig mit dem anliegenden Urteil vom 13. Mai 2026, eingegangen am 20. Mai 2026, entschieden.

Gegenstand des Verfahrens waren Beschlüsse des Rates vom 16. November 2021. Zum einen betrafen diese die Abstufung bei der Entschädigung für die Vorsitzenden der Fraktionen und Gruppen und zum anderen die Höhe der Zuwendungen für die personelle Ausstattung der Geschäftsstellen der Fraktionen und Gruppen.

Hinsichtlich ersterem hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat das Gericht im Wesentlichen ausgeführt, dass die Klage bereits unzulässig sei. Die Klägerin sei als Ratsfraktion mangels Verletzung eigener Rechte schon nicht klagebefugt. Zudem hat das Gericht aber auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Staffelung der Zulage für die Fraktions- bzw. Gruppenvorsitzenden in der beschlossenen Form zulässig ist.

Bzgl. der Zuwendungen für die personelle Ausstattung der Geschäftsstellen hat das Gericht zunächst festgestellt, dass die Klage insoweit ebenfalls unzulässig sei, als die Fraktion die Wiederherstellung des Zustandes vor dem angegriffenen Ratsbeschluss begehrt.

Das Verwaltungsgericht hat der Klage mit der Begründung, dass der beschlossene Verteilungsschlüssel für die Personalkostenerstattung gegen den Gleichheitssatz verstoße, teilweise stattgegeben. Zwar bestünden gegen die grundsätzliche Staffelung und die Behandlung der kleinstmöglichen Ratsfraktion mit 2 Mitgliedern als gesonderte Größenklasse keine rechtlichen Bedenken. Jedoch sei der Unterschied hinsichtlich der erstattungsfähigen Stellenanzahl zwischen der ersten Stufe (2 Mitglieder – 0,5 Stelle E 11 TVöD) und der zweiten Stufe (3 bis 5 Mitglieder - 1 Stelle E 11 TVöD, 1 Stelle E 6 TVöD) zu groß und stehe somit nicht mehr in einem erforderlichen proportional degressiven Verhältnis (Seite 15-17).

Weiteres Vorgehen:

Das Verwaltungsgericht hat die Berufung nicht zugelassen. Gegen das Urteil ist die Berufung daher nur zulässig, wenn sie von dem Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht in Lüneburg zugelassen worden ist.

Die Zulassung der Berufung muss innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils beantragt werden, also bis zum 22. Juni 2026. Diese Frist kann nicht verlängert werden.

Die Verwaltung wird vor diesem Hintergrund, in Abstimmung mit dem Ratsvorsitzenden, die Zulassung der Berufung zunächst fristwährend beantragen. Die abschließende Entscheidung obliegt sodann dem Rat in der kommenden Sitzung am 30. Juni 2026.

Dr. Kornblum

Anlage/n:

1 - AfD-Fraktion gegen Rat der Stadt Braunschweig - Entscheidung - Urteil - (öffentlich)



Verwaltungsgericht Braunschweig

Im Namen des Volkes

Urteil

1 A 138/22

In der Verwaltungsrechtssache

AfD-Fraktion im Rat der Stadt Braunschweig
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden,
Platz der Deutschen Einheit 1, 38100 Braunschweig

– Kläger –

gegen

Rat der Stadt Braunschweig
vertreten durch den Ratsvorsitzenden Frank Graffstedt,
Platz der Deutschen Einheit 1, 38100 Braunschweig

– Beklagter –

wegen Kommunalrecht; hier: Zuwendungen zu den Sach- und Personalkosten für die
Geschäftsführung von Fraktionen; Aufwandsentschädigung

hat das Verwaltungsgericht Braunschweig - 1. Kammer - ohne mündliche Verhandlung
am 13. Mai 2026 durch die Richterin Dr. Alt für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass Nr. 1 Buchst. a des Beschlusses des Beklagten vom 16. November 2021 (Drs. 21-17142) über die Erstattung der Personalkostenaufwendungen für die Beschäftigung von Personal durch Fraktionen und Gruppen rechtswidrig ist.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens tragen die Beteiligten je zur Hälfte.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des jeweils festzusetzenden Vollstreckungsbetrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 20.000,-- EUR festgesetzt.

Tatbestand

Die Klägerin wendet sich im Rahmen eines Kommunalverfassungsverstreits gegen den Beschluss des Beklagten vom 16. November 2021 über die Erstattung der Personalkostenaufwendungen für die Beschäftigten von Fraktionspersonal für Fraktionen und Gruppen (Ziffer 1 Buchst. a des Beschlusses) sowie gegen den Beschluss des Beklagten vom 16. November 2021 zur Änderung der Satzung über den Ersatz von Verdienstausschlag, Auslagen, Aufwandsentschädigung, Fahr- und Reisekosten (Entschädigungssatzung).

Die Klägerin ist seit ihrer Konstituierung im Oktober 2021 der laufenden Wahlperiode eine Fraktion innerhalb des Beklagten, des Rats der Stadt Braunschweig, und besteht aus 2 Ratsmitgliedern.

In der konstituierenden Sitzung des Beklagten vom 16. November 2021 beschlossen die Mitglieder des Beklagten bei acht Gegenstimmen, darunter die Gegenstimmen der Klägerin, dass Fraktionen und Gruppen mit 2 Ratsmitgliedern eine halbe Stelle zur Fraktionsgeschäftsführung, eingruppiert nach E 11 TVöD, erstattet bekommen (Ziffer 1. Buchst. a) des Beschlusses des Beklagten vom 16. November 2021). In der vorherigen Wahlperiode stand Fraktionen und Gruppen mit 2 Ratsmitgliedern gemäß dem Beschluss des damaligen Rats der Stadt Braunschweig vom 1. November 2016 eine ganze Stelle zur Fraktionsgeschäftsführung, eingruppiert nach E 11 TVöD, zu. Unverändert blieben die Regelungen zur Erstattung der Personalkostenaufwendungen für Fraktionen und Gruppen mit 3 bis zu 5 Ratsmitgliedern (eine Stelle in der Fraktionsgeschäftsführung, eingruppiert nach E 11 TVöD, eine Stelle für einen Fraktionsmitarbeiter, eingruppiert nach E 6 TVöD), für Fraktionen und Gruppen mit 6 bis zu 10 Ratsmitgliedern (eine Stelle in der Fraktionsgeschäftsführung, eingruppiert nach E 11 TVöD, eineinhalb Stellen für Fraktionsmitarbeiter eingruppiert nach E 6 und E 5 TVöD), für Fraktionen und Gruppen mit 11 bis zu 15 Ratsmitgliedern (eine Stelle in der Fraktionsgeschäftsführung, eingruppiert nach E 13 TVöD, zwei Stellen für Fraktionsmitarbeiter, eingruppiert nach E 8 und E 7 TVöD) sowie für Fraktionen und Gruppen mit 16 oder mehr Ratsmitgliedern (eine Stelle in der Fraktionsgeschäftsführung, eingruppiert nach E 13 TVöD, zwei Stellen für Fraktionsmitarbeiter, eingruppiert nach E 11 und E 7 TVöD). Die Beschlussvorlage (Drs. 21-17142) begründete der Oberbürgermeister der Stadt Braunschweig damit, dass

der zeitliche Arbeits- und Koordinierungsaufwand von Fraktionen und Gruppen mit 2 Ratsmitgliedern einem Grundbedarf entspreche. Dieser Grundbedarf werde mit einer halben Stelle in der Fraktionsgeschäftsführung abgedeckt.

In derselben Sitzung beschlossen die Mitglieder des Beklagten mehrheitlich die Erste Satzung zur Änderung der Entschädigungssatzung. In einer getrennten Abstimmung über Artikel I Nr. 2 Ziffer b) der Änderungssatzung wurde bei einigen Gegenstimmen und einer Enthaltung, darunter die Gegenstimmen der Klägerin, beschlossen, dass Fraktions- und Gruppenvorsitzende je nach Fraktionsgröße eine gestaffelte Aufwandsentschädigung erhalten. Nach § 3 Abs. 2 Buchst. b) der Entschädigungssatzung in der Fassung der Änderungssatzung vom 16. November 2021 (Amtsblatt für die Stadt Braunschweig Nr. 13 vom 23. November 2021, S. 59) erhalten Fraktions- und Gruppenvorsitzende von Fraktionen und Gruppen mit 2 Mitgliedern eine zusätzliche Aufwandsentschädigung von monatlich 260,-- EUR, von Fraktionen und Gruppen mit 3 bis 5 Mitgliedern eine zusätzliche Aufwandsentschädigung von monatlich 510,-- EUR, von Fraktionen und Gruppen mit 6 bis 10 Mitgliedern eine zusätzliche Aufwandsentschädigung von monatlich 660,-- EUR und von Fraktionen und Gruppen mit mehr als 10 Mitgliedern eine zusätzliche Aufwandsentschädigung von monatlich 760,-- EUR. Die Beschlussvorlage (Drs. 21-17143) enthielt bezüglich dieser Änderung die Begründung, dass die gestaffelte Aufwandsentschädigung nach der Größe der Fraktionen und Gruppen einem unterschiedlichen Arbeits- und Koordinationsaufwand Rechnung tragen solle. In der vorherigen Wahlperiode stand Fraktions- und Gruppenvorsitzenden gemäß der alten Fassung der Entschädigungssatzung (Amtsblatt für die Stadt Braunschweig Nr. 16 vom 16. November 2011, S. 53) unabhängig von der Größe der Fraktion oder Gruppe eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 510,-- EUR zu.

Gegen die Ziff. 1 Buchst. a) des Beschlusses über die Zuweisung zu den Sach- und Personalkosten vom 16. November 2021 und gegen den Beschluss über Artikel I Nr. 2 Ziffer b) der Änderungssatzung der Entschädigungssatzung vom 16. November 2021 hat die Klägerin am 16. Mai 2022 Klage erhoben. Zur Begründung trägt sie wie folgt vor:

Den angegriffenen Beschlüssen käme Außenwirkung zu, sodass jeweils eine Anfechtungsklage statthaft sei. Hilfsweise werde hinsichtlich der Personalkosten der Fraktionen eine Feststellungsklage erhoben und hinsichtlich der Aufwandsentschädigung der Fraktionsvorsitzenden eine Anfechtungsklage aufrechterhalten. Sie sei in ihrem Recht auf eine gleichberechtigte Ausstattung nach § 57 Abs. 3 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG) verletzt, das ein subjektives Organrecht darstelle. Da auch mehrere Fraktionsvorsitzende eingesetzt werden könnten, habe die Fraktion als Ganze ein Interesse an der Entschädigungshöhe für Frak-

tionsvorsitzende. Sollte das Gericht dies anders sehen, sei eine Abtrennung und gesonderte Verhandlung dieses Verfahrens denkbar.

Fraktionen mit 3 statt 2 Mitgliedern erhielten die vierfache Ausstattung an Personal. Dass Fraktionen mit 2 Mitgliedern lediglich eine halbe Stelle in der Fraktionsgeschäftsführung erstattet bekämen, könne nicht mit einem „Grundbedarf“ begründet werden. Diesen Begriff kenne das NKomVG nicht. Die Annahme, dass bei größeren Fraktionen und Gruppen ein höherer Vorbereitungs-, Koordinierungs- und Kommunikationsbedarf bestehe, trage bereits deshalb nicht, weil eine Fraktion mit 2 Mitgliedern ebenfalls die 14 Fachausschüsse bedienen müsse. Während auf die 2 Mandatsträger 7 Fachausschüsse entfielen, verteilten sich die Fachausschüsse bereits bei einer Fraktion mit 3 Mandatsträgern auf 4 bis 5 Ausschüsse. Die ehrenamtlichen Mandatsträger größerer Fraktionen könnten sich daher leichter auf ihre Ausschüsse vorbereiten. Bis zu einer Fraktionsgröße von 5 bis 6 Mitgliedern sei davon auszugehen, dass jeweils ein Fraktionsmitglied in einem Fachausschuss sitze, sodass der Koordinierungsbedarf für alle Fraktionen bis zu dieser Größe als gleich anzusehen sei. Sollte der Grundbedarf Bezug nehmen auf die Grundmandate der kleineren Fraktionen in einigen Ausschüssen, müsste dies auch für Fraktionen und Gruppen mit bis zu 4 Mitgliedern gelten. Die Erhöhung von Geldzuweisungen für die Geschäftsausstattung um 10,-- EUR monatlich je Mitglied könne das Gefälle bei der Personalausstattung nicht ausgleichen. Auch wenn dem Beklagten im Rahmen des kommunalen Selbstorganisationsrechts ein gewisser Entscheidungsspielraum zustehe und das Prinzip der abgestuften Ausstattung von Fraktionen verschiedener Größe allgemein akzeptiert und praktiziert werde, weise die Abstufung von 0,5 Personalstellen bei 2 Mitgliedern, 2 Personalstellen ab 3 Mitgliedern, zweieinhalb Personalstellen ab 6 Mitgliedern, 3 Personalstellen ab 11 Mitgliedern klar darauf hin, dass am unteren Ende eine unangemessen deutliche Abwertung vorgenommen worden sei, die starke Zweifel an der Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nahelege und nicht plausibel begründet worden sei. Der Entscheidungsspielraum des Rates finde seine Grenzen in dem Gebot willkürfreier Sachgerechtigkeit.

In dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. Juli 2012 - 8 C 22/11 - sowie im Urteil des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen vom 17. Februar 2017 - 15 A 1676/25 - werde der Anspruch einer degressiven Entwicklung der Fraktionsmittel formuliert. Dies bedeute, dass die Mittelbemessung mit stetig sinkenden Zuwachsraten für größere Fraktionen oder Gruppen abhängig von der Anzahl der Ratsmitglieder erfolgen müsse. Dies gestatte keinen Einstieg mit einem Grundbedarf nahe Null und einem sprunghaften Anstieg in der Ausstattung geringfügig größerer Fraktionen. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts seien mindestens drei Viertel des Personalaufwands als fester Anteil für Aufgaben, die in allen Fraktionen gleichermaßen anfielen, vorauszu-

setzen. Da Fraktionen mit 3 Mitgliedern 2 Vollzeitstellen zugebilligt werden, wäre eine Fraktion mit 2 Mitgliedern bei einem festen Anteil von drei Vierteln mit 1,5 Stellen auszustatten. Soweit nicht die vorherigen Verteilungsregelungen wieder in Kraft treten könnten, bestünde eine Unsicherheit für sämtliche bestehende Arbeitsverträge. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs sowie das Niedersächsische Innenministerium hätten festgehalten, dass sich die Erstattung für die Fraktionsgeschäftsführung und -assistenzen nach der Komplexität der Aufgaben richte.

Das Vorbringen des Beklagten, wonach die Herstellung eines einheitlichen Meinungsbildes sowohl der Fraktionsgeschäftsführung als auch dem Fraktionsvorsitz zugeordnet werde, sei uneindeutig. Der Einfluss der Fraktionsgeschäftsführung auf die politische Willensbildung sei gering und keinesfalls eine Hauptaufgabe. Dies ergebe sich auch aus den Muster-Arbeitsverträgen der Stadt Braunschweig für die Tätigkeiten der Fraktionsgeschäftsführung. Darin werden die Leitung der Fraktionsgeschäftsstelle, die Vorbereitung, die Beschaffung und Erarbeitung von Entscheidungshilfen, die Auswertung der Ausschussprotokolle sowie die Lieferung sonstiger Beiträge für eine sinnvolle und rationale Arbeit benannt. Die letzteren drei Aufgaben stellten ein von der Angehörigenzahl der Fraktion unabhängiges Kerntätigkeitsfeld dar. Das Grundmandat der kleineren Fraktionen in der überwiegenden Anzahl der Ausschüsse habe zur Folge, dass die kleinen Fraktionen sich einen besonders tiefen Einblick erarbeiten müssten, um in einer inhaltlichen Debatte den Standpunkt darlegen zu können, weil kein Stimmrecht bestünde. Schon durch das Fehlen des Stimmrechts komme es zu keiner Überrepräsentation kleiner Fraktionen, sondern zu einem tendenziellen Mehraufwand für den Fraktionsvorsitzenden und die Fraktionsgeschäftsführung, um eine qualifizierte Meinungsäußerung gewährleisten zu können.

Die zusätzliche Aufwandsentschädigung für Fraktions- und Gruppenvorsitzende sei durch die Änderungssatzung für Vorsitzende von Fraktionen und Gruppen mit 2 Mitgliedern halbiert worden. Das im Vergleich zu anderen Fraktionsgrößen nicht geringere Arbeitsaufkommen lasse nicht die Annahme zu, dass der Arbeitsaufwand nur halb so groß sei. Vielmehr umfasse das Aufgabengebiet dieselben Bereiche wie bei Vorsitzenden der größeren Fraktionen. Bezeichnenderweise seien die Abstufungen bei anderen Fraktionsgrößen (250,-- EUR bei 2 Mitgliedern, 510,-- EUR ab 3 Mitgliedern, 660,-- EUR ab 6 Mitgliedern, 760,-- EUR ab 10 Mitgliedern) nominell nie so groß wie der Abstand der kleinsten Fraktionsgröße zur nächsthöheren Fraktionsgröße. Einen Sachgrund habe die Verwaltung der Stadt Braunschweig nicht benennen können. Es entstehe der Eindruck einer willkürlichen Festlegung ohne Gewährleistung einer Gleichbehandlung.

Die Klägerin beantragt wörtlich,

1. die zur Änderung der Ratsdrucksache 16-03124 beschlossenen entsprechenden Regelungen zur personellen Ausstattung von Fraktionen und Gruppen mit zwei Mitgliedern in der Ratsdrucksache 21-17142 rückwirkend für ungültig zu erklären und dadurch den vorherigen Sachstand der Drs. 16-03124 wieder herzustellen,
2. die zur Änderung der Entschädigungssatzung beschlossenen Regelungen zur Aufwandsentschädigung für Fraktions- und Gruppenvorsitzende rückwirkend für ungültig zu erklären und dadurch den vorherigen Sachstand der Entschädigungssatzung wieder herzustellen.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen,

und trägt zur Begründung wie folgt vor: Die Anfechtungsklage sei bereits nicht statthaft. Es handele sich um einen Intraorganstreit. Die angegriffenen Beschlüsse seien mangels Außenwirkung keine Verwaltungsakte. Hinsichtlich der Änderung der Aufwandsentschädigung für Fraktionsvorsitzende sei die Klägerin nicht klagebefugt, da hiervon lediglich die Fraktionsvorsitzenden betroffen seien. Außerdem könne die Klägerin nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht die Wiederherstellung des vorherigen Sachstands verlangen. Im Übrigen sei die Klage unbegründet. Das Zuwendungssystem entspreche den Vorgaben der §§ 55 Abs. 1, 57 Abs. 3 NKomVG und stehe auch nicht mit den Vorgaben des Art. 3 Abs. 1 GG in Widerspruch.

Auf Zuwendungen nach § 57 Abs. 3 NKomVG, insbesondere auf die vollständige Erstattung der entstandenen Aufwendungen für die Geschäftsführung, bestehe kein Rechtsanspruch. Ob und in welcher Form, bei Geldleistungen auch in welcher Höhe, den Fraktionen und Gruppen Sach- oder Geldzuwendungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben gewährt werden, liege im Ermessen der Kommune unter Berücksichtigung des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG. Der Grundsatz der Chancengleichheit verlange, dass alle Fraktionen und Gruppen einen Anspruch auf sachgerechte und willkürfreie Teilhabe an der Vergabe der für diesen Zweck zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel haben; mithin bedürfe eine Ungleichbehandlung der Fraktionen/Gruppen einer sachlichen Rechtfertigung, die mit dem Zweck der Ermächtigung im Einklang stehen müsse. Grenzen der Finanzierung durch die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für die notwendigen sachlichen und personellen Aufwendungen ergäben sich vor allem aus den Aufgaben der Fraktionen. Nur deren Bewältigung solle finanziert werden. Damit gebe das Gesetz selbst den sachlichen Grund für Differenzierungen bei der Bemessung dieser Zuschüsse vor. Die gewährten Mittel müssten unter den Fraktionen nach einem Maßstab verteilt

werden, der sich an deren tatsächlichen oder an dem zu erwartenden Bedarf für ihre Geschäftsführung orientiere. Bei der Verteilungsentscheidung sei eine generalisierende und typisierende Betrachtungsweise erlaubt. In der Praxis habe sich ein Kombinationsmodell entwickelt, das neben einer Mindestausstattung („Grundbedarf“) für alle Fraktionen eine Differenzierung nach deren Größe im Einzelfall vorsehe. Dies sei sachgerecht, weil sie sich an der typischerweise vorzufindenden Bedarfslage der Fraktionen oder Gruppen orientiere. Insbesondere sei die im Beschluss getroffene Festlegung der Unterscheidung von Fraktionen mit der Mindeststärke von 2 Mitgliedern und der nächsten Stufe (bis 5 Mitglieder) gerechtfertigt, weil der Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand mit 5 Mitgliedern deutlich mehr Einsatz, Zeit und Ressourcen benötige, als dies mit lediglich 2 Mitgliedern der Fall sei.

Das Bundesverwaltungsgericht habe in seiner Entscheidung vom 5. Juli 2012 - 8 C 22/11 - gerade nicht vorausgesetzt, dass grundsätzlich mindestens drei Viertel des Personalaufwands in allen Fraktionen unabhängig von ihrer Größe dauerhaft anfielen. Vielmehr habe es diese Größenordnung als Tatsachenfeststellung aus der Vorinstanz als gegeben unterstellt.

Entscheidungen des Rates darüber, in welcher Form und in welcher Höhe den Fraktionen Zuwendungen aus Haushaltsmitteln gewährt werden sollen, unterlägen der gerichtlichen Überprüfung grundsätzlich nur in materiell-rechtlicher Hinsicht. Die subjektiven Vorstellungen und Motive der am Verfahren beteiligten Organe oder Personen seien unbeachtlich; nur die objektive Unvereinbarkeit des sachlichen Inhalts der Norm mit höherrangigem Recht führe zu ihrer Ungültigkeit.

Der Gesetzgeber habe dem kommunalen Satzungsgeber in § 55 Abs. 1 Satz 1, § 44 Abs. 1 bis 3 NKomVG unter Einräumung eines weiten normativen Ermessensspielraums die Frage zur Entscheidung übertragen, ob und wie aus Anlass der Wahrnehmung der Aufgaben eines Fraktionsvorsitzenden eine Entschädigung gezahlt werden solle. Die monatliche Aufwandsentschädigung für die Vorsitzenden der Fraktionen und Gruppen im Rat sei nach der jeweiligen Anzahl der Fraktionsmitglieder gestaffelt, da der notwendige Organisations- und Koordinationsaufwand mit zunehmender Größe steige. Dies liege insbesondere an dem höheren Aufwand beim internen Meinungsbildungsprozess sowie einer höheren Anzahl an Diskussionsbeiträgen, Beschlussvorschlägen sowie fraktionsinternen Arbeitskreisen. Die ansteigenden Entschädigungen beeinträchtigten die Mitwirkung der Angehörigen kleinerer Fraktionen in keiner Weise. Die Zuwendungen an die Fraktionsvorsitzenden dürften weder zum Ziel noch zur Folge haben, dass die auf dem Wählervotum beruhenden Größenunterschiede der Parteien und Wählergruppen, die sich in der Sitzverteilung im Rat und in den Ausschüssen widerspiegeln, faktisch

beseitigt werden würden und sich damit kleineren Fraktionen Wirkungsmöglichkeiten eröffneten, die sie ohne die finanzielle Unterstützung nicht bekämen. Einen speziellen Oppositionszuschlag kenne das NKomVG nicht. Das in § 3 Abs. 2 b) der Entschädigungsatzung verwirklichte vierstufige Modell sei trotz der damit unvermeidbar verbundenen Sprünge beim Übergang von der einen zur nächsten Stufe von der Typisierungs- und Pauschalierungsbefugnis des Satzungsgebers gedeckt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Gerichtsakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Über die Klage konnte durch die Berichterstatterin und ohne mündliche Verhandlung entschieden werden, weil sich die Beteiligten mit Schreiben vom 1. und 2. März 2023 mit einer Entscheidung durch die Berichterstatterin gemäß § 87a Abs. 2, 3 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ohne mündliche Verhandlung gemäß § 101 Abs. 2 VwGO einverstanden erklärt haben.

Die Klage hat im tenorierten Umfang Erfolg.

I. Die Klage gegen die Regelungen zur personellen Ausstattung von Fraktionen und Gruppen in der Ratsdrucksache 21-17142 ist als Feststellungsklage überwiegend zulässig und in dem zulässigen Umfang begründet.

1. Soweit die Klägerin mit dem Klageantrag zu 1) begehrt, den Beschluss des Beklagten über die Personalkostenerstattung für Fraktionen für ungültig zu erklären, ist die Klage als Feststellungsklage i.S.v. § 43 Abs. 1 VwGO statthaft und im Übrigen zulässig.

Bei der Klage der Ratsfraktion gegen den Rat handelt es sich um einen sogenannten Kommunalverfassungskstreit. Der kommunalverfassungsrechtliche Organstreit ist dadurch gekennzeichnet, dass Organe oder Organteile einer Kommune (z. B. Gemeinde, Landkreis) über Bestand und Reichweite zwischen- oder innerorganschaftlicher Rechte streiten. Vorliegend streiten der Beklagte als Organ und die Klägerin als dessen Organteil über die Rechtmäßigkeit von zwei Beschlüssen des Beklagten im Bereich ihres inneren Verfassungslebens, so dass kein Außenrechtsverhältnis zwischen ihnen besteht (vgl. Nds. OVG, Urteil vom 27. Juni 2012 - 10 LC 37/10 -, juris Rn. 30; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26. März 2020 - 1 S 424/20 -, juris Rn. 32; Sodan, NK-VwGO, 6. Aufl. 2025, § 42 Rn. 231). Eine Feststellungsklage ist statthaft, wenn gegen-

über der normanwendenden Behörde bzw. bei einem Innenrechtsstreit - wie hier - dem normanwendenden Organ bereits ein konkretes Rechtsverhältnis besteht und nicht nur abstrakt über die Wirksamkeit einer Norm gestritten wird (vgl. Nds. OVG, Urteil vom 4. Dezember 2013 - 10 LC 64/12 – juris Rn. 30; VG Braunschweig, Urteil vom 25. April 2013 - 1 A 28/13 -, juris Rn. 17; VG Oldenburg, Urteil vom 18. März 2014 - 1 A 6502/13 -, juris Rn. 21; vgl. konkret zu Fraktionszuwendungen: Wefelmeier, in: Blum, KVR NKomVG, Dezember 2024, § 57 Rn. 153). Ein solches feststellungsfähiges Rechtsverhältnis ist gegeben. Anhand eines konkreten Sachverhaltes ist zwischen der Klägerin als Organteil des Beklagten und dem Beklagten als Organ der Stadt Braunschweig streitig, ob der Beschluss vom 16. November 2021 über die Personalkostenerstattung wirksam ist. Die Subsidiarität der Feststellungsklage steht ihrer Zulässigkeit nicht entgegen. Mit der Feststellung, dass ein Beschluss eines Organs der Gemeinde rechtswidrig und damit in der Regel unwirksam ist, kann ausreichender Rechtsschutz erreicht werden, weil mangels entgegenstehender Anhaltspunkte davon auszugehen ist, dass der Beklagte diesen Ausspruch respektieren wird (vgl. VG Oldenburg, Urteil vom 18. März 2014 - 1 A 6502/13 -, juris Rn. 21). Insofern steht die Feststellung der Unwirksamkeit der Feststellung der Rechtswidrigkeit gleich, sodass die Auslegung des Klageziels im Sinne der Feststellung der Rechtswidrigkeit des streitgegenständlichen Beschlusses deckungsgleich ist mit der Formulierung im Klageantrag zur Unwirksamkeit des streitgegenständlichen Beschlusses.

Unschädlich für die Zulässigkeit der Klage ist, dass die Klägerin die Ansicht vertritt, dass die Beschlüsse des Beklagten ihr gegenüber Außenwirkung entfalten würden und daher eine Anfechtungsklage statthaft sei. Nach § 88 VwGO darf das Gericht über das Klagebegehren nicht hinausgehen, ist aber an die Fassung der Anträge nicht gebunden; es hat vielmehr das tatsächliche Rechtsschutzbegehren zu ermitteln. Maßgebend für den Umfang des Klagebegehrens ist das aus dem gesamten Parteivorbringen, insbesondere der Klagebegründung, zu entnehmende wirkliche Rechtsschutzziel. Insoweit sind die für die Auslegung von Willenserklärungen geltenden Grundsätze (§§ 133, 157 BGB) anzuwenden. Wesentlich ist der geäußerte Parteiwille, wie er sich aus der prozessualen Erklärung und sonstigen Umständen ergibt; der Wortlaut der Erklärung tritt hinter deren Sinn und Zweck zurück. Neben dem Klageantrag und der Klagebegründung ist auch die Interessenlage des Klägers zu berücksichtigen, soweit sie sich aus dem Parteivortrag und sonstigen für das Gericht und den Beklagten als Empfänger der Prozessklärung erkennbaren Umständen ergibt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. Januar 2012 - 9 B 56/11 -, juris Rn. 7 m.w.N.). Daher kann selbst bei einem als Anfechtungsklage formulierten Klageantrag eine Umdeutung in die statthafte Klageart stattfinden (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Mai 1980 - 2 C 30/78 -, juris Rn. 21; Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO,

30. Aufl. 2024, § 88 Rn. 3). Vorliegend hat die Klägerin ihren Klageantrag nicht anhand von § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO ausgerichtet und nicht wörtlich die Aufhebung des Beschlusses beantragt, sondern lediglich im Rahmen der Klagebegründung ausgeführt, dass sie eine Anfechtungsklage erhebe. Das in der übrigen Klagebegründung wie auch in den gestellten Anträgen zum Ausdruck kommende Rechtsschutzziel der Klägerin besteht dagegen erkennbar in der Feststellung, dass die streitgegenständlichen Beschlüsse rechtswidrig und damit unwirksam sind. Dieses Klagebegehren wird auch in den Ausführungen der Klägerin erkennbar, hilfsweise die Fortführung als Feststellungsklage zu beantragen. Insofern stehen die Ausführungen in der Klagebegründung über die rechtsirrtümlich angenommene Statthaftigkeit einer Anfechtungsklage der Zulässigkeit der Klage nicht entgegen.

Die erforderliche Klagebefugnis der Klägerin ist ebenfalls gegeben. In entsprechender Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO muss in kommunalverfassungsrechtlichen Verfahren der Kläger geltend machen können, durch ein anderes Organ oder einen Organteil eine eigene Rechtsverletzung erfahren zu haben. Die Möglichkeit einer solchen Rechtsverletzung ist ohne Weiteres gegeben, wenn die Gewährung von Zuwendungen unter Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung gegenüber anderen Fraktionen und Gruppen im kommunalen Vertretungsorgan erfolgt (vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 9. Juni 2009 - 10 ME 17/09 -, juris Rn. 9). Die Klägerin wendet sich gegen den Verteilungsschlüssel der Personalkostenerstattungen für Fraktionen und Gruppen unterschiedlicher Größe. Ein Verstoß gegen die Gleichbehandlung unter Fraktionen und Gruppen ist insofern möglich.

2. Hingegen ist die Klage unzulässig, soweit die Klägerin die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands durch das Gericht verlangt. Eine Feststellung der Rechtswidrigkeit des Beschlusses über die Fraktionszuwendungen hätte nicht zur Folge, dass der vorherige Verteilungsmaßstab wieder in Geltung tritt; vielmehr bestünde für die fragliche Zeitspanne überhaupt keine gültige Verteilungsregelung (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22/11 -, juris Rn. 27). In der Folge müsste der Beklagte für den in Rede stehenden Zeitraum eine neue Verteilungsregelung beschließen, was auch rückwirkend möglich ist. Weil der Beklagte an die Feststellung der Rechtswidrigkeit des Beschlusses gemäß dem Prinzip der Gesetzesmäßigkeit der Verwaltung aus Art. 20 Abs. 3 GG gebunden ist und keine Anhaltspunkte ersichtlich sind, dass der Beklagte die gerichtliche Entscheidung nicht berücksichtigen würde, fehlt es der Klägerin für eine Wiederherstellung der ursprünglichen Regelung an dem erforderlichen allgemeinen Rechtsschutzbedürfnis. Im Übrigen ist das Gericht nicht ermächtigt, an der Stelle des Beklagten eine eigene Regelung über die Personalkostenerstattung für Fraktionen zu treffen. Es fehlt an der Möglichkeit eines Anspruchs der Klägerin auf Wiederherstellung der ursprüngli-

chen Regelung. Denn dem Beklagten kommt insoweit im Rahmen der verfassungsrechtlich garantierten Finanzhoheit der Kommunen (Art. 57 Abs. 1 Niedersächsische Verfassung; Art. 28 Abs. 2 GG) ein Gestaltungsspielraum zu, der diverse Regelungsmöglichkeiten zur Personalkostenerstattung an Fraktionen eröffnet. Deshalb kommt auch eine auf einen Folgenbeseitigungsanspruch gerichtete Leistungsklage nicht in Betracht, weil neben der Wiederherstellung der ursprünglichen Regelung noch andere denkbare Regelungen rechtmäßig wären, die dem Gestaltungsspielraum des Beklagten unterliegen.

3. Die Klage gegen den Beschluss vom 16. November 2021 über die Personalkostenerstattungen für Fraktionen und Gruppen gemäß der Beschlussvorlage 21-17142 ist im zulässigen Umfang begründet.

Gemäß § 57 Abs. 3 Satz 1 Hs. 1 NKomVG kann die Kommune den Fraktionen und Gruppen Zuwendungen zu den Sach- und Personalkosten für die Geschäftsführung gewähren. Die Kommunen haben bei der Entscheidung über die Gewährung von Zuwendungen nach § 57 Abs. 3 NKomVG ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen ihres Ermessens einzuhalten. Im Hinblick hierauf sind sie insbesondere an den allgemeinen Gleichheitssatz gebunden, der jenseits des Art. 3 Abs. 1 GG als objektivrechtliches Rechtsprinzip Geltung auch für die Rechtsbeziehungen zwischen kommunalen Organen und Organteilen beansprucht (vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 9. Juni 2009 - 10 ME 17/09 -, juris Rn. 13; Blum, in: Blum/Meyer, NKomVG, 6. Aufl. 2023, § 57 Rn. 38). Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu behandeln. Der Gesetz- oder sonstige Normgeber muss damit 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. BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22/11 -, juris Rn. 16 m.w.N.). Der allgemeine Gleichheitssatz ist insbesondere in seiner Ausprägung als Grundsatz der Chancengleichheit zu beachten. Dieser Grundsatz verlangt, dass alle Fraktionen und Gruppen einen Anspruch auf sachgerechte und willkürfreie Teilhabe an der Vergabe der für diesen Zweck zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel haben. Mithin bedarf eine Ungleichbehandlung der Fraktionen und Gruppen in kommunalen Vertretungsorganen einer sachlichen Rechtfertigung, die mit dem Zweck der Ermächtigung im Einklang stehen muss (vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 9. Juni 2009 - 10 ME 17/09 -, juris Rn. 13). Die gewährten Mittel müssen unter den Fraktionen nach einem Maßstab verteilt werden, der sich willkürfrei an deren tatsächlichem oder erwartbarem Bedarf für ihre Geschäftsführung orientiert (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Juni 2018 - 10 CN 1/17 -, juris Rn. 38; OVG NRW, Urteil vom 17. Februar 2017 - 15 A 1676/15 -, juris Rn. 70). Der Kommune steht hierbei eine gerichtlich nur eingeschränkt

überprüfbare Einschätzungsprärogative zu (vgl. Bay. VGH, Urteil vom 3. Dezember 2014 - 4 N 14.2046 -, juris Rn. 34; Wefelmeier, in: Blum, KVR NKomVG, Dezember 2024, § 57 Rn. 148).

Fraktionszuschüsse sind zweckgebundene Zuwendungen. Sie dienen dazu, die sachlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionen für ihre Geschäftsführung jedenfalls teilweise zu decken, und sind hierauf begrenzt. Damit gibt das Gesetz selbst den sachlichen Grund für Differenzierungen bei der Bemessung dieser Zuschüsse vor (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Juni 2018 - 10 CN 1/17 -, juris Rn. 38; Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22/11 -, juris Rn. 17). Die an der Größe einer Fraktion oder Gruppe orientierte Abstufung bei der Höhe der Zuwendung stellt in Anlehnung an § 5 Abs. 1 Satz 2 PartG eine solche sachliche Rechtfertigung dar und unterliegt deshalb keinen rechtlichen Bedenken. Denn eine solche Differenzierung liegt im unterschiedlichen Bedarf verschieden großer Fraktionen bzw. Gruppen begründet (vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 9. Juni 2009 - 10 ME 17/09 -, juris Rn. 13; Mehde, in: BeckOK Kommunalrecht Niedersachsen, 36. Ed. 1.1.2026, NKomVG § 57 Rn. 18). Die kommunalverfassungsrechtliche Funktion von Fraktionen und Gruppen besteht in der Bündelung und Koordinierung der Arbeit des Rats und seiner Ausschüsse. Sowohl der Sach- als auch der Personalaufwand, den diese Koordinierung erfordert, hängt zumindest zu einem erheblichen Teil von der Zahl der Ratsmitglieder ab, deren Meinungsbildung und Entscheidung in der geschilderten Weise zu bündeln ist. Nicht nur die Kosten für Papier, Porto, Telefon und Ähnliches (Sachaufwand), sondern auch der Zeitbedarf einer angestellten Geschäftsführungskraft bei der Vor- und Nachbereitung von Sitzungen durch Erstellung und Übermitteln schriftlicher Beratungsvorlagen, Einladungen usw. steigt und sinkt - vorbehaltlich eines größenunabhängigen fixen Bedarfs - in Abhängigkeit von der Anzahl der Personen, deren Arbeit zu koordinieren ist (vgl. OVG NRW, Urteil vom 17. Februar 2017 - 15 A 1676/15 -, juris 80). Das dem Rat bei der Verteilung der Zuwendungen zustehende Regelungsermessen erlaubt eine generalisierende und typisierende Betrachtungsweise. Allerdings muss sich die Verteilungsentscheidung des Rates stets auf die für die Fraktionsgeschäftsführung erforderlichen Tätigkeiten und die Personalaufwendungen hierfür beziehen und beschränken; sie darf weder zu einer verdeckten Parteienfinanzierung noch zu einer (zusätzlichen) Aufwandsentschädigung für die einzelnen Ratsmitglieder werden. Zu bedenken ist auch, dass die Fraktionsgeschäftsführung sich auf organisierende und koordinierende Dienstleistungen für die Fraktionsmitglieder zu beschränken hat. Hierzu rechnen jedenfalls die Vorbereitung und Durchführung der Fraktionssitzungen, die Mitwirkung bei der Konstituierung des Rates (insbesondere die Beschickung seiner Ausschüsse), die Vorbereitung der Ratssitzungen (Sichtung der Sitzungsvorlagen nebst „Berichterstattung“ an die Fraktionsmitglieder, ggf. ergänzende Informationsbeschaffung

zu den Tagesordnungspunkten bei der Stadtverwaltung und bei Dritten) sowie die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 -, juris Rn. 29; OVG NRW, Urteil vom 17. Februar 2017 - 15 A 1676/15 -, juris Rn. 74).

Die Gewährung von Finanzmitteln an Fraktionen darf überdies mit Blick auf mittelbare Auswirkungen 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 (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 -, juris Rn. 20; OVG NRW, Urteil vom 17. Februar 2017 - 15 A 1676/15 -, juris Rn. 72). Indessen folgt aus der formalen Gleichheit der Mandatsträger keine ebenso formale Gleichheit der von ihnen gebildeten Fraktionen und Gruppen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Juni 2018 - 10 CN 1/17 -, juris Rn. 33).

Gemessen an diesen Anforderungen verstößt der im Beschluss vom 16. November 2021 gewählte Verteilungsschlüssel für die Personalkostenerstattung für Fraktionen und Gruppen gegen den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG.

Gegen die grundsätzliche Staffelung der Zuwendungen für die Personalkosten der Fraktionen und Gruppen anhand einer pauschalisierten Betrachtung des Mehraufwands in größeren Fraktionen und Gruppen bestehen keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Es ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass bei größeren Fraktionen und Gruppen ein höherer Arbeits- und Betreuungsaufwand für die Fraktionsmitarbeiter entstehen kann, sodass die Größe der Fraktion oder Gruppe eine sachliche Rechtfertigung für eine Ungleichbehandlung darstellen kann. Insbesondere ist der Beklagte nicht verpflichtet, über das Mittel der Fraktionszuwendungen eine etwaige geringere politische Wirkmacht kleinerer Fraktionen und Gruppen gegenüber größeren Fraktionen und Gruppen auszugleichen. Denn die Größe einer Fraktion oder Gruppe spiegelt das Ergebnis einer demokratischen Wahl wider, das naturgemäß ein unterschiedliches Stimmgewicht zur Folge hat. Die Gewährung eines Oppositionszuschlags ist mangels eines klassischen Verhältnisses von Opposition und Regierung auf kommunaler Ebene nicht geboten (vgl. Wefelmeier, in: Blum, KVR NKomVG, Dezember 2024, § 57 Rn. 150). Der Umstand, dass kleinere Fraktionen in einer Vielzahl der Ausschüsse nur mit einem Grundmandat

vertreten sind, begründet weder die Annahme eines erhöhten noch eines geringeren Vorbereitungsaufwands bzw. Personalstellenbedarfs gegenüber größeren Fraktionen mit mehr oder ausschließlich stimmberechtigten Ausschussmitgliedern. Denn aus der Perspektive einer - im öffentlichen Interesse des Gesamtremiums - möglichst effizienten Vorbereitung und Koordinierung dieser Ausschusstätigkeit durch ein Fraktionsmitglied bzw. durch dessen Fraktion selbst macht es keinen Unterschied, ob das Ausschussmitglied stimmberechtigt ist oder nicht (vgl. OVG NRW, Urteil vom 17. Februar 2017 - 15 A 1676/15 -, juris Rn. 99 ff.). Der anhand der Fraktionsgröße bemessene Personalbedarf liegt damit im Wesentlichen in den koordinierenden und organisierenden Aufgaben von Fraktionsmitarbeitern begründet, die mit der Anzahl an Fraktionsmitgliedern ansteigen, weil eine höhere Anzahl an Fraktionsmitgliedern auf die jeweilige Personalressource auch durch vermehrten Schriftverkehr und Aufgabenstellungen zugreifen und umgekehrt eine höhere Anzahl an Personen über die laufende Arbeit innerhalb der Fraktion und im Rat zu informieren ist.

Zulässig ist auch die Behandlung der kleinstmöglichen Ratsfraktion mit 2 Mitgliedern als gesonderte Größenklasse, für die der Beklagte sich entschieden hat. Dies ist gleichfalls mit dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar. Bei typisierender Betrachtung erscheint es als sachlich vertretbar, den Aufwand bei der Führung der Geschäfte einer Kleinstfraktion mit 2 Mitgliedern pauschal geringer zu veranschlagen als den Aufwand, der üblicherweise bei Fraktionsgrößen ab 3 bis 5 Mitgliedern verursacht wird. Dafür lässt sich auch anführen, dass die Wachstumsrate pro Fraktionsmitglied zwischen diesen beiden Stufen am höchsten ist. Denn die Wachstumsrate verringert sich pro Fraktionsmitglied mit der Größe der Fraktion. So wächst eine Fraktion von 2 zu 3 Mitgliedern um 50 % von 2. Eine Fraktion von 5 auf 6 Mitglieder wächst demgegenüber nur um 20 % von 5, während eine Fraktion von 10 auf 11 Mitglieder um 10 % von 10 und eine Fraktion von 15 auf 16 Mitglieder um 6,66 % von 15 wächst. Auch im Rahmen der Gesamtschau der ausgewählten Abstufungen finden sich in den unteren Fraktionsgrößen die größten relativen Wachstumssprünge. Die Anzahl der Fraktionsmitglieder verdoppelt sich im Verhältnis zu einer Fraktion oder Gruppe mit 2 Mitgliedern gegenüber einer Fraktion oder Gruppe mit 3 bis 5, im Mittelwert also 4, Mitgliedern. Eine im Mittelwert verdoppelte Fraktion findet sich erneut in der nächstgrößeren Größenklasse mit 6 bis 10 Mitgliedern gegenüber einer Fraktionsgröße von 3 bis 5 Mitgliedern. Die darauffolgenden Stufen von 11 bis 15, im Mittelwert also 13, Mitgliedern wächst im Verhältnis zu der vorausgehenden Stufe von 6 bis 10 Mitgliedern nur noch um ungefähr 50 %. Dies rechtfertigt es, den höheren relativen Anstieg der Mitgliederzahlen bei kleineren Fraktionen oder Gruppen zu berücksichtigen und in der Folge den Verteilungsschlüssel degressiv proportional zu gestalten. Zugleich handelt es sich hierbei aufgrund des Gestaltungsspielraums der

Kommunen und der zulässigen Bildung von Stufen nicht um einen vorgegebenen, schemenhaft anzuwendenden Maßstab.

Unter Berücksichtigung der Einschätzungsprärogative der Stadt Braunschweig bei der Bedarfsbemessung der Fraktionen und Gruppen begegnet auch die Annahme eines sogenannten Grundbedarfs von 0,5 Mitarbeiterstellen, eingruppiert nach E 11, für die Geschäftsführung der Fraktionen und Gruppen keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken.

Demgegenüber genügt der ausgehend von dem Grundbedarf gewählte Verteilungsschlüssel nicht den Anforderungen des Gleichheitssatzes, weil die Personalkostenerstattung im Verhältnis einer Fraktion oder Gruppe mit 2 Mitgliedern gegenüber einer Fraktion oder Gruppe mit 3 bis 5 Mitgliedern überproportional anwächst.

Konkret hat sich der Beklagte für eine, ausgehend vom Grundbedarf, tendenziell degressiv proportional anwachsende Personalkostenerstattung entschieden. Die Personalkostenerstattung gemäß dem streitgegenständlichen Beschluss vom 16. November 2021 stellt sich anhand der Anzahl der Stellen, anhand der tatsächlichen Höhe der möglichen Personalkostenerstattung sowie der Höhe der möglichen Personalkostenerstattung pro Mitglied wie folgt dar:

Fraktions-/Gruppengröße	Erstattungsfähige Stellenanzahl	Personalkosten nach TVöD zum 1. Mai 2026, Stufe 1	Personalkosten pro Mitglied
1. Stufe: 2 Mitglieder	0,5 Stellen, E 11 TVöD	2.134,82 EUR	1.067,41 EUR
2. Stufe: 3 bis 5 Mitglieder	1 Stelle, E 11 TVöD 1 Stelle, E 6 TVöD	7.509,94 EUR	2.503,31 EUR (3 Mitglieder) bis 1.501,99 EUR (5 Mitglieder)
3. Stufe: 6 bis 10 Mitglieder	1 Stelle, E 11 TVöD 1 Stelle, E 6 TVöD 0,5 Stellen, E 5 TVöD	9.071,98 EUR	1.511,99 EUR (6 Mitglieder) bis 907,19 EUR (10 Mitglieder)

4. Stufe: 11 bis 15 Mitglieder	1 Stelle, E 13 TVöD 1 Stelle, E 8 TVöD 1 Stelle, E 7 TVöD	11.682,49 EUR	1.062,04 EUR (11 Mitglieder) bis 778,83 EUR (15 Mitglieder)
5. Stufe: Ab 16 Mitglieder	1 Stelle, E 13 TVöD 1 Stelle, E 11 TVöD 1 Stelle, E 7 TVöD	12.465,73	779,11 EUR (16 Mitglieder)

Diese beiden Stufen zwischen Fraktionen und Gruppen mit 2 Mitgliedern auf der einen Seite sowie Fraktionen und Gruppen mit 3 bis 5, im Mittel also 4, Mitgliedern auf der anderen Seite stehen anhand der Mitgliederanzahl in einem ungefähr doppelten Verhältnis. Demgegenüber stehen die gewährten Mittel zur Personalkostenerstattung ausgehend von der Stellenanzahl von 0,5 zu 2 Stellen in einem vierfachen Verhältnis und ausgehend von der tatsächlichen Höhe der erstattungsfähigen Personalkosten bei einer Eingruppierung nach E 11 TVöD und E 6 TVöD, jeweils in der ersten Erfahrungsstufe, in einem ungefähr dreieinhalbfachen Verhältnis. Eine Betrachtung der erstattungsfähigen Personalkosten pro Kopf zeigt, dass die Personalkostenerstattung für Fraktionen und Gruppen mit 2 Mitgliedern auch im Verhältnis zu der höchsten Fraktions- oder Gruppengröße in der darauffolgenden Stufe, nämlich mit 5 Mitgliedern, nicht in einem proportionalen und erst recht nicht in einem proportional degressiven Verhältnis stehen. Die Zuwendungen steigen lediglich zwischen der ersten Stufe zur zweiten Stufe sprunghaft an, während das Verhältnis zwischen Zuwendung und Fraktions- oder Gruppengröße in den nachfolgenden Stufen schrittweise sinkt. In dem von dem Beklagten gewählten degressiv proportionalen System in Kombination mit einem Grundbetrag stellt die Erstattung der Personalkostenaufwendungen für Kleinstfraktionen oder Gruppen mit 2 Mitgliedern daher eine systematische Unstimmigkeit dar. Für diese Ungleichbehandlung fehlt es an einer sachlichen Rechtfertigung. Soweit die Beklagte als Sachgrund den wachsenden Arbeits- und Betreuungsaufwand bei größeren Fraktionen sowie die Berücksichtigung des Grundbedarfs anführt, sind diese zwar grundsätzlich geeignet, einen anhand von pauschalisierten Fraktionsgrößen berechneten und von dem Grundbedarf ausgehenden Verteilungsschlüssel vorzusehen. Allerdings gebietet es der Grundsatz der Gleichbehandlung diesen gewählten Verteilungsschlüssel gleichermaßen – mit nicht vermeidbaren Abstrichen durch zulässige Pauschalisierungen – auf die Abstufungen der Fraktions- und Gruppengrößen anzuwenden. Dies ist aufgrund der auffälligen Abweichung zwi-

schen der ersten und der zweiten Stufe nicht der Fall. Sobald der Beklagte eine von der Mitgliederanzahl abhängige Erstattungsregelung vorsieht, hätte der Beklagte die Erstattungen proportional degressiv anhand der Mitgliederzahl verteilen müssen. Dies war etwa bei der vorangegangenen Regelung der Fall, wonach Fraktionen und Gruppen mit 2 Mitgliedern eine ganze Stelle zur Verfügung stand und Fraktionen und Gruppen mit der doppelten Mitgliederanzahl (Fraktionen und Gruppen mit 3 bis 5, im Mittel also mit 4, Mitgliedern) die doppelte Anzahl an Stellen mit nicht ganz doppelten Personalkosten erstattet wurde. Ein proportional degressiver Verteilungsschlüssel wäre aber etwa auch bei einer Beibehaltung von 0,5 erstattungsfähigen Personalstellen für Fraktionen und Gruppen mit 2 Mitgliedern, einer erstattungsfähigen Stelle für Fraktionen und Gruppen mit 3 bis 5 Mitgliedern und entsprechenden Kürzungen bei den nachfolgenden Fraktions- und Gruppengrößen gegeben.

II. Im Hinblick auf das Klagebegehren, § 3 Abs. 2 Buchst. b) der Entschädigungssatzung in der Fassung der Änderungssatzung vom 16. November 2021 für unwirksam zu erklären und die vorherige Fassung wiederherzustellen (Klageantrag zu 2.), bleibt die Klage ohne Erfolg.

1. Insoweit ist die Klage bereits unzulässig. Vorliegend kann die Frage offen bleiben, ob für die dezidiert auf die (Un)-Gültigkeit von § 3 Abs. 2 der Entschädigungssatzung in der Fassung der Änderungssatzung vom 16. November 2021 gerichtete Klage nicht vielmehr ein Normenkontrollantrag i.S.v. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 75 Niedersächsisches Justizgesetz (NJG) vor dem Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht vorrangig gewesen wäre (vgl. zum Normenkontrollantrag gegen Aufwandsentschädigungen: Bay. VGH, Urteil vom 3. Dezember 2014 - 4 N 14.2046 -, juris Rn. 23; OVG NRW, Urteil vom 14. Juni 1994 - 15 A 2449/91 -, juris Rn. 9). Denn die Klage ist jedenfalls bereits deshalb unzulässig, weil die Klägerin als Ratsfraktion nicht in entsprechender Anwendung von § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt ist. Nach dem die Verwaltungsgerichtsordnung beherrschenden Prinzip des subjektiven Rechtsschutzes ist auch in einem Kommunalverfassungsstreit eine Klage nur zulässig, wenn und soweit der jeweilige Kläger sich auf eine Rechtsposition berufen kann, die ihm durch das Gesetz eingeräumt ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22. Dezember 1988 - 7 B 208/87 -, juris Rn. 3; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26. März 2020 - 1 S 424/20 -, juris Rn. 31 f.; Nds. OVG, Urteil vom 2. Oktober 1991 - 10 L 227/89 -, juris Rn. 7). Eine Klage, die auf die Feststellung einer allein objektiv-rechtlichen Überschreitung oder Unterschreitung von Kompetenzen eines Organs gerichtet ist und nicht dem weiteren Erfordernis genügt, dass der Kläger durch rechtswidriges Organhandeln in einer ihm gesetzlich eingeräumten Rechtsposition verletzt sein kann, bleibt auch im Gewand des kommunalverfassungsrechtlichen Organstreits eine unzulässige Popularklage (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22. Dezem-

ber 1988 - 7 B 208/87 -, juris Rn. 3; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26. März 2020 - 1 S 424/20 -, juris Rn. 32). Eine lediglich mittelbare Betroffenheit ist grundsätzlich nicht geeignet, eine Klagebefugnis zu begründen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 1. September 1992 - 1 S 506/92 -, juris Rn. 5). Die als verletzt bzw. beeinträchtigt bezeichneten Rechte müssen durch Gesetz oder Geschäftsordnung gerade (auch) dem jeweiligen Kläger zugeordnet sein, so dass etwa eine Fraktion oder Gruppe nicht die Verletzung von Rechten eines ihrer Mitglieder und umgekehrt ein Fraktions- oder Gruppenmitglied nicht die Beeinträchtigung von ausschließlich den Fraktionen und Gruppen zustehenden Befugnissen geltend machen kann (vgl. VG Hannover, Urteil vom 4. August 2016 - 1 A 675/16 -, juris Rn. 17).

Danach kann die Klägerin einen Beschluss des Beklagten im organinternen Kommunaverfassungsstreit nur mit der Behauptung angreifen, dass der beanstandete Beschluss wegen Verletzung ihrer eigenen Mitgliedschaftsrechte rechtswidrig ist. Dass die Klägerin durch die konkrete Entschädigungshöhe für Fraktionsvorsitzende in einer ihr gesetzlich eingeräumten Rechtsposition unmittelbar verletzt wird, ist nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen. Denn die nach § 3 Abs. 2 Buchst. b) der Satzung i.V.m. § 55 Abs. 1, § 44 Abs. 2 NKomVG gewährte Aufwandsentschädigung wird den Fraktions- und Gruppenvorsitzenden als Funktionszulage für den zusätzlichen Aufwand gewährt, der mit ihrer Tätigkeit einhergeht. Die Entschädigung steht den jeweiligen Vorsitzenden persönlich zu und ist nicht Bestandteil der Fraktionszuwendungen gemäß § 57 Abs. 3 NKomVG. Soweit die Klägerin vorbringt, sie habe ein Interesse an der Entschädigungshöhe für Fraktionsvorsitzende, da sie mehrere Fraktionsvorsitzende einsetzen könne, ist die Klägerin allenfalls mittelbar durch den beanstandeten Beschluss betroffen und eine solche mittelbare Auswirkung begründet keine Klagebefugnis. Die Klägerin kann als Ratsfraktion auch nicht die Rechte ihrer Mitglieder geltend machen. Hiervon sind auch die Rechte ihres Fraktionsvorsitzenden umfasst.

Soweit die Klägerin eine „Abtrennung und gesonderte Verhandlung des Verfahrens“ für „denkbar“ hielt, soweit das Gericht sie nicht für klagebefugt erachte, ist dies nicht erforderlich, weil kein zweiter Kläger benannt worden ist und auch in einem solchen Fall eine subjektive Klagehäufung möglich gewesen wäre.

2. Lediglich klarstellend ist anzumerken, dass die Klage gegen die Änderungssatzung auch in der Sache nicht erfolgreich wäre. Auch im Hinblick auf die Verteilung der Aufwandsentschädigung für Fraktions- oder Gruppenvorsitzende sind die Kommunen an den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG gebunden. Für die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung gelten im Wesentlichen die gleichen Anforderungen wie bei der Gewährung von Fraktionszuwendungen (s. hierzu die Ausführungen unter I.2.; vgl. Bay.

VGH, Urteil vom 3. Dezember 2014 - 4 N 14.2046 -, juris Rn. 40), wobei insbesondere die Staffelung der Funktionszulage nach der Fraktionsgröße grundsätzlich zulässig ist und hierbei ein Gestaltungsspielraum des Satzungsgebers besteht (Nds. OVG, Urteil vom 10. Oktober 2000 - 10 L 1442/00 -, juris Rn. 29). Diesen Anforderungen wird die getroffene Regelung durch die streitgegenständliche Änderungssatzung vom 16. November 2021 gerecht. Denn die Aufwandsentschädigung für Vorsitzende einer Fraktion und Gruppe mit 2 Mitgliedern in Höhe von 260,-- EUR steht ungefähr in einem Verhältnis von 1:2 gegenüber der Aufwandsentschädigung für Vorsitzende einer Fraktion und Gruppe mit 3 bis 5, im Mittel also 4, Mitgliedern in Höhe von 510,-- EUR. Eine solche Regelung liegt im Rahmen des zulässigen Gestaltungsspielraums des Beklagten. Die darauffolgenden Aufwandsentschädigungen sind in zulässiger Weise proportional degressiv ausgestaltet, indem in der darauffolgenden Stufe ein Anstieg um 150,-- EUR und in der danach folgenden Stufe ein Anstieg von 100,-- EUR vorgesehen ist.

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 VwGO. Da der Klageantrag zu 1) mit dem hauptsächlich verfolgten Klagebegehren der Feststellung der Rechtswidrigkeit erfolgreich war und die Klägerin hinsichtlich des Klageantrags zu 2) vollständig unterliegt, erscheint eine je hälftige Kostenquote angemessen. Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf §§ 708 Nr. 11, 711 Zivilprozessordnung i.V.m. § 167 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 Gerichtskostengesetz (GKG). Sie orientiert sich der Höhe nach an Ziffer 22.7 des Streitwertkataloges 2013 für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (vgl. NVwZ-Beilage 2013, 57 ff.). Da mit der Klage gegen den Beschluss des Beklagten über die Regelungen zur personellen Ausstattung von Fraktionen und Gruppen und mit der Klage gegen den Beschluss der Änderung der Entschädigungssatzung zwei Streitgegenstände vorliegen, sind deren Streitwerte zusammenzurechnen, vgl. § 39 Abs. 1 GKG.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes bei Rechtsstreitigkeiten, die ab dem 1. Januar 2026 anhängig geworden sind, 300,00 Euro übersteigt und bei Rechtsstreitigkeiten, die vor dem 1. Januar 2026 anhängig geworden sind, 200,00 Euro übersteigt. Die Beschwerde findet auch statt, wenn sie vom Gericht wegen der grundsätzlichen Bedeutung der zur Entscheidung stehenden Fragen zugelassen worden ist. Die Nichtzulassung ist unanfechtbar. Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder sich das Verfahren anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht Braunschweig,
Wilhelmstraße 55, 38100 Braunschweig,
oder

Postfach 4727, 38037 Braunschweig,

schriftlich oder zu Protokoll der Geschäftsstelle eingelegt wird. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Im Übrigen ist gegen dieses Urteil die Berufung nur zulässig, wenn sie von dem Niedersächsischen Obergerverwaltungsgericht in Lüneburg zugelassen worden ist. Die Zulassung zur Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils zu beantragen. Der Antrag ist bei dem

Verwaltungsgericht Braunschweig,
Wilhelmstraße 55, 38100 Braunschweig,
oder
Postfach 47 27, 38037 Braunschweig,

zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist (§ 124 a Abs. 4 VwGO). Die Begründung ist, soweit sie nicht mit dem Antrag vorgelegt worden ist, einzureichen bei dem

Niedersächsischen Obergerverwaltungsgericht in Lüneburg
Uelzener Straße 40, 21335 Lüneburg
oder
Postfach 2371, 21313 Lüneburg

Der Antrag und die Begründung sind schriftlich einzulegen.

Ab dem 1. Januar 2022 müssen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vorbereitende Schriftsätze und ihre Anlagen sowie schriftlich einzureichende Anträge und Erklärungen als elektronisches Dokument übermitteln. Gleiches gilt für die nach der VwGO vertretungsberechtigten Personen und Bevollmächtigten, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 oder Nr. 4 VwGO zur Verfügung steht; ausgenommen sind nach § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 Halbsatz 1 oder Nr. 2 VwGO vertretungsbefugte Personen. Die elektronische Form muss den Anforderungen aus § 55a VwGO und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (ERVV) entsprechen. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

Jeder Beteiligte muss sich von einem Rechtsanwalt oder 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 mit Befähigung zum Richteramt oder einer nach § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7, Abs. 4 Satz 4 VwGO zur Vertretung berechtigten Person oder Organisation als Bevollmächtigten vertreten lassen. Das Vertretungserfordernis gilt bereits für den Antrag bei dem Verwaltungsgericht.

Dr. Alt

- qualifiziert elektronisch signiert -