

Mitteilung

öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Hauptausschuss	24.04.2017

Zuwendungen an die Fraktionen und Gruppen im Rat der Stadt Köln für deren Geschäftsführung gemäß § 56 Abs. 3 Gemeindeordnung NRW

Urteil des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen vom 17.02.2017 in dem verwaltungsgerichtliches Verfahren der Gruppe Pro Köln gegen die Stadt Köln wegen Zuwendungen für die Geschäftsführung im Rat der Stadt Köln

Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) hat mit Urteil vom 17.02.2017 in dem Streitverfahren zwischen der Gruppe Pro Köln und der Stadt Köln (Az. 15 A 1676/15) festgestellt, dass das 2014 vom Rat beschlossene Modell kommunalrechtlicher Zuwendungen an Ratsfraktionen und -gruppen zu den sächlichen und persönlichen Aufwendungen für deren Geschäftsführung rechtswidrig ist (vgl. Mitteilung an den Hauptausschuss vom 13.03.2017, Nr. 0805/2017).

Das nun schriftlich vorliegende Urteil ist in der Anlage 1 in Kopie beigelegt. Die Entscheidung ist rechtskräftig, da mangels Erfolgsaussichten keine Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision eingelegt wurde. Das OVG NRW hat bei seiner Entscheidung die Vorgaben der Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 05.07.2012 (Az. 8 C 22.11) beachtet. Auch ein Verfahrensmangel ist nicht ersichtlich. Somit ist keiner der zulässigen Revisionsgründe gegeben.

Die vom OVG NRW entschiedene Klage richtet sich gegen den Beschluss des Rates vom 30.09.2014. Mit diesem legte der Rat zum Tagesordnungspunkt 3.1.1 fest, dass die Zuwendungen für die Ratsfraktionen auf der Basis der Zuwendungsstruktur gemäß den Ratsbeschlüssen vom 13.12.2007 und vom 29.10.2009 neu angepasst werden. Das hiernach seit 2007 bestehende sog. Drei-Säulen-Modell der Finanzierung, bestehend aus einer Pro-Kopf-Zuweisung, Zuschüssen zu den personellen Aufwendungen und einem Sachkostenzuschuss für Räume und Büroausstattung, sollte fortgeführt und erweitert werden.

Der Rat erhöhte mit dem Beschluss vom 30.09.2014 die Pro-Kopf-Pauschale auf 475 Euro, passte die Zuschüsse zu den personellen Aufwendungen an, indem ab einer Fraktionsgröße von vier bis sechs Mitgliedern aufwärts weitere Personalstellen bereit gestellt wurden, und regelte schließlich die Zuteilung von Büroräumen und Sachmitteln.

Als Zuschüsse zu den personellen Aufwendungen der Ratsfraktionen wurden danach bestimmt (*da- von Anpassung 2014*):

	3 RM	4-6 RM	7-9 RM	10-14 RM	15-19 RM	20-24 RM	25-29 RM	ab 30 RM
Bürosekretärin E 6		1	1	1	1	2	2	2
Verwaltungsangestellter E 9	0,5	0,5			1,5 (+1,5)	1,5 (+1,5)	2,5 (+1,5)	1,5 (+0,5)
Fraktionsassistent E 10		1 (+1)	1 (+1)					
Fraktionsassistent E 11	0,5	0,5	1	2	3	4	4	6 (+1)
Geschäftsstellenleiter E 13				1 (+1)		1	1	1
Geschäftsführer E 15			1	1	1			
Geschäftsführer E 15 Ü						1	1	1
Gesamtzahl Stellen	1	3	4	5	6,5	9,5	10,5	11

An weiteren Zuwendungen legte der Ratsbeschluss vom 30.09.2014 fest: Eine Gruppe erhält zwei Drittel der Zuwendungen, die die kleinste Fraktion erhalten würde. Darüber hinaus erhalten Fraktionen eine monatliche Pro-Kopf-Pauschale in Höhe von 475 € je Mitglied, Gruppen in Höhe von 317 € je Mitglied sowie eine jährliche Fortbildungspauschale in Höhe von 400 € für Fraktionsmitglieder und 266,67 € für Gruppenmitglieder. Schließlich werden Sachleistungen u. a. durch Zuweisung von Büroräumen gewährt (eine Übersicht über die einzelnen Zuwendungen nach dem Ratsbeschluss vom 30.09.2014 ist als Anlage 2 beigefügt).

Nachdem das Verwaltungsgericht Köln mit Gerichtsbescheid vom 17.06.2015 (Az. 4 K 5818/14) die Regelungen zu den Zuwendungen im Ratsbeschluss zunächst als rechtmäßig angesehen hatte, hat das OVG NRW nun festgestellt, dass diese gegen den hier anzuwendenden allgemeinen Gleichheitssatz des Art 3. Abs. 1 Grundgesetz (GG) verstoßen. Der Rat habe das ihm eingeräumte Ermessen nicht rechtmäßig ausgeübt.

Die Leitsätze der Entscheidung lauten:

1. § 56 Abs. 3 Sätze 1 und 4 GO NRW verpflichten die Gemeinde zur Gewährung von Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen dem Grunde nach. Die Bestimmung der Höhe dieser Zuwendungen steht aber im pflichtgemäßen Ermessen des Rates. § 56 Abs. 3 Satz 1 GO NRW ist weder ein Anspruch auf eine Vollkostenerstattung noch auf Gewährleistung eines „Existenzminimums“ zu entnehmen.
2. Art. 3 Abs. 1 GG verbietet nicht, die Höhe der Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Abhängigkeit von deren Mitgliederzahl zu staffeln. Eine solche Differenzierung nach der Anzahl der in einer Fraktion oder Gruppe zusammengeschlossenen Ratsmitglieder ist sachgerecht, weil sie sich an der typischerweise vorzufindenden Bedarfslage der Fraktionen oder Gruppen und anderen kommunalverfassungsrechtlicher Funktion orientiert. Diese Funktion 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 zu bündeln ist.

3. Die Vergleichsgröße des § 56 Abs. 3 Satz 4 GO NRW ist die Zuwendungshöhe, die die kleinste Fraktion nach § 56 Abs. 1 Satz 2 GO NRW als Ganze erhält oder erhalten würde, nicht der Durchschnittswert der Zuwendungen, welche die kleinstmögliche Fraktion je Mitglied erhält oder erhalten würde.

Das OVG NRW führt in seiner Entscheidung zunächst aus, dass gegen die Grundstruktur des durch die Ratsbeschlüsse aus den Jahren 2007 und 2009 festgelegten Zuwendungssystems im Rahmen der Gesamtbetrachtung keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken bestünden. Die Verteilungsprinzipien seien für sich genommen sachgerecht an dem tatsächlichen bzw. erwartbaren sachlichen und personellen Bedarf für die Geschäftsführung der Ratsfraktionen orientiert. Auch die Abgrenzung der Größenklassen erscheine sachlich vertretbar.

Die Anpassung der Zuwendungen durch den Ratsbeschluss vom 30.09.2014 stehe jedoch nicht mehr im Einklang mit § 56 Abs. 3 Satz 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO) und dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz in Artikel 3 Abs. 1 GG, der vorliegend als Maßstab zu Grunde zu legen sei. Das OVG NRW sieht insbesondere die Festlegung der Zuschüsse zu den personellen Zuwendungen und die Regelungen zu den anteiligen Zuwendungen für Ratsgruppen gemäß § 56 Abs. 3 Satz 4 GO als rechtswidrig an, weil sie den Gleichheitsgrundsatz verletzen.

Die Anhebung der Zuschüsse für die personellen Aufwendungen, die erst ab einer Mindestfraktionsstärke ab vier Ratsmitglieder gelten, ist nach Auffassung des OVG NRW nicht sachlich begründet. Die gesteigerten Anforderungen an das kommunale Mandat träfen alle Träger eines kommunalen Mandates. Daher sei eine Anpassung der Zuschüsse für die personellen Aufwendungen wegen der gestiegenen Anforderungen an ein kommunales Mandat allen kommunalen Mandatsträgern im gleichen Maße zu gewähren. Auch der unterschiedliche Umfang der Repräsentation unterschiedlich starker Ratsfraktionen in Ausschüssen des Rates und anderer Gremien des Rates führe zu keinem anderen Ergebnis.

Den im Verfahren vorgetragenen sachlichen Gründen für die Differenzierung zwischen der Personalausstattung der kleinstmöglichen im Vergleich zur nächstgrößeren Fraktionsgröße – wie die stimmberichtigte Mitarbeit in den einer erheblichen Zahl von Ratsausschüssen sowie die Mitwirkung in zusätzlichen Gremien – hielten die Richter des erkennenden OVG-Senats entgegen, dass diese Situation sich ab 2014 nicht anders dargestellt habe als in den Jahren zuvor.

Zudem sei der Aufwand, den die Ausschussarbeit eines Mitglieds mit beratender Stimme, im Hinblick auf die Zuverteilung mit demselben Gewicht zu veranschlagen wie die eines stimmberechtigten Mitglieds. Die Mitwirkung in weiteren Gremien wie Aufsichtsräten mache nicht die zuwendungsrelevante kommunalrechtliche Bedeutung einer Ratsfraktion aus. Daher sei die durch die Anpassung im Jahr 2014 vorgenommene Differenzierung nicht sachlich gerechtfertigt.

Weiter wies das Gericht darauf hin, dass sich für den von der übrigen Staffelung abweichenden Sprung von drei zusätzlichen Stellen beim Übergang von der Größenklasse zu 15 bis 19 Ratsmitglieder zur Größenklasse 20 bis 24 Ratsmitglieder ebenfalls kein sachlicher Grund finde. Auch die besondere Rolle, die den großen Fraktionen bei der Bildung von Mehrheiten zukomme, rechtfertige dies nicht. Schließlich sah das Gericht eine Unstimmigkeit in der Zusetzung einer Stelle der Entgeltgruppe E 13 für die Größenklasse 10 bis 14 RM, die sich in der nächstgrößeren Größenklasse nicht fortsetze.

Gemäß § 56 Abs. 3 Satz 4 GO erhalten Gruppen eine proportionale Ausstattung, die zwei Dritteln der Zuwendungen entspricht, die die kleinste Fraktion erhält, so dass sich die Höhe der Zuwendung an die kleinste Fraktion im Rat unmittelbar auf die Zuwendung an die Gruppen auswirkt.

Während das VG Köln die hier maßgebliche gesetzliche Norm weiter so interpretierte, dass wegen des Zusatzes „proportional“ auf die Zuwendungen je Mitglied der kleinstmöglichen Fraktion abzustellen sei, geht das OVG NRW davon aus, dass der Gesamtbetrag der persönlichen und sachlichen Zuwendungen zu berücksichtigen ist, welchen die kleinste Fraktion erhalte, so dass die Ratsgruppen im Ergebnis die Pro-Kopf-Pauschale in derselben Höhe erhalten müssen wie die Ratsfraktionen. Dem entspräche die bisherige Regelung im Hinblick auf die Pro-Kopf-Pauschale nicht.

Das OVG NRW sieht hingegen die durch den Ratsbeschluss in 2014 festgelegte Ausstattung mit Sachleistungen als insgesamt stimmig an. Insbesondere die Büroräume seien nachvollziehbar verteilt.

Aufgrund der rechtlichen Feststellungen im oben dargestellten rechtskräftigen Urteil des OVG NRW vom 17.02.2017 ist es notwendig, das System der Zuwendungen an Gruppen und Fraktionen im Rat der Stadt Köln unter Berücksichtigung der Leitsätze und Inhalte der Entscheidung des OVG NRW neu zu gestalten.

Anlagen

- Anlage 1: Urteil des OVG NRW vom 17.02.2017, 15 A 1676/15
- Anlage 2: Zuwendungen an die Fraktionen und Gruppen im Rat der Stadt Köln gemäß Ratsbeschluss vom 30.09.2014

gez. Reker