KREISRÄTIN ULRIKE KAHL, JÄGERHÄUSER STR. 8,
08359 BREITENBRUNN, OT ANTONSTHAL

Ulrike Kahl
Kreisrätin

Jägerhäuser Straße 8
08359 Breitenbrunn
OT Antonsthal

Tel: +49 (3774) 25041
Mobil: + 49 (151) 50706191

ulrike.kahl@gruene-erzgebirge.de

Verteiler:

Landrat Vogel
Fraktionsvorsitzende
Kreisrat Leubner

Per E-Mail

Breitenbrunn, den 08.06.2016

STELLUNGNAHME ZUR BESCHLUSSVORLAGE 0160/2016

Sehr geehrter Herr Landrat Vogel,
sehr geehrte Fraktionsvorsitzende,
sehr geehrter Herr Leubner,

ich wende mich in Namen der Gruppe der drei Kreisräte von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN an Sie und nehme Bezug auf die für die kommende Kreistagssitzung am 15.06.2016 vom Referat Kreistag/Wahlen eingereichte Beschlussvorlage 0160/2016.

1.
Diese Beschlussvorlage sieht vor, die Entschädigungssatzung des Landkreises dahingehend zu ändern, dass Gruppen im Kreistag, also Zusammenschlüsse von Kreisräten unterhalb der Fraktionsstärkengrenze, künftig keinerlei finanzielle Unterstützung mehr vom Landkreis erhalten. Zur Begründung dieses Erfordernisses wird in der Beschlussvorlage auf eine Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums für Inneres (SMI) verwiesen.

2.
Aus unserer Sicht übersieht die Begründung der Beschlussvorlage allerdings zum einen, dass sich die Stellungnahme des SMI ausschließlich auf fraktionslose Gemeinderatsmitglieder bzw. Gruppen im Gemeinderat und die Regelung des § 35a Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) bezieht. Für den Kreisrat und die dort vertretenen Kreisräte findet hingegen die Regelung des § 31a Abs. 3 der Sächsischen Landkreisordnung (SächsLKrO) und nicht die Sächsische Gemeindeordnung Anwendung.

Die Erwägungen des SMI zur Sächsischen Gemeindeordnung können auch nicht einfach auf die Landkreisordnung übertragen werden, da ein Kreistag ein quantitativ deutlich stärkeres Organ darstellt als ein Gemeinderat. Insofern scheidet bereits wegen der Erfolgswertgleichheit der von den Gruppen repräsentierten Wählerstimmen eine analoge Anwendung der Rechtauffassung auch auf Kreistagsgruppen aus.

3.

Zudem hat die Argumentation des SMI zwei wesentliche Argumentationsfehler: Sie geht davon aus, dass eine Gruppierung ohne Fraktionsstatus, die Arbeit des Gemeinderats nicht messbar erleichtert und deshalb nicht dem allgemeinen Wohl der Bürger dient. Zudem meint das SMI, es stünde den Ratsmitgliedern jederzeit zu, sich durch den Zusammenschluss zu einer Fraktion in den Vorteil einer Finanzierung nach § 35a SächsGemO bringen zu können. Dafür sei ja nur die geringe Voraussetzung zu erfüllen, dass sich mindestens zwei Personen zu einer Fraktion zusammenschließen.

a) Dabei wird zunächst der Grundsatz der Wahlgleichheit nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz verkannt, der „*als Gebot streng formaler Gleichbehandlung aufzufassen ist und Differenzierungen nur aus zwingenden Gründen zulässt*“. Danach darf die „*Gewährung von Fraktionsmitteln an Fraktionen nicht dazu führen, dass die in diesen Fraktionen zusammengeschlossenen Mandatsträger bei der Wahrnehmung ihres Mandats gegenüber fraktionslosen Mandatsträgern ungleich bevorzugt werden*.“ *(vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012, Rn. 18 und 20)*. Bereits nach diesen Grundsätzen ist eine finanzielle Ungleichbehandlung zwischen fraktionsgebundenen und fraktionslosen Mandatsträgern auszugleichen, egal ob sich die fraktionslosen Mandatsträger zu einer Gruppierung zusammengeschlossen haben.

b) Der Kreistag des Erzgebirgskreis ist jedoch einen anderen Weg gegangen: Er hat die Fraktionsstärke auf nicht auf zwei, sondern auf mindestens fünf Kreisräte festgelegt. Damit verfängt die Argumentation des SMI nicht, wonach der die Finanzierung rechtfertigende Gewinn einer Fraktion (Erleichterung der Gemeindearbeit zum Wohl der Bürger) zwar bereits bei zwei zusammengeschlossenen Personen erreicht wird, diese aber keinen dauerhaften Zusammenschluss einschließlich dauerhafter Strukturen darstellen. Eine Gruppierung des Kreistages unter Fraktionsstärke ist genauso wie eine Fraktion in der Lage, die Arbeit des Gemeinderates zu erleichtern und damit mittelbar dem Gemeinwohl zu dienen. Eine Gruppierung von mindestens zwei Personen stellt dabei einen ebenso festen oder losen Zusammenschluss wie eine Fraktion mit zwei Personen dar. Würde der Kreistag die Mindestfraktionsgröße auf zwei Personen absenken, fehlte den Ausführungen des SMI jegliche Argumentationsgrundlage.

c) Ob der Gesetzgeber vor diesem Hintergrund mit § 35a Abs. 3 SächsGemO bzw. 31a SächsLKrO eine „gesetzliche Grenze“ (so das SMI) für fraktionslose Gruppierungen einführen wollte, kann allerdings sogar dahingestellt bleiben: Die Frage nach solchen Gruppierungen stellte sich beim Gesetzgebungsverfahren nämlich nicht. Ausweislich der Begründung zum Gesetz ging der Gesetzgeber davon aus, „*dass eine Fraktion mindestens zwei Mitglieder haben muss*“. Der Gesetzgeber hat damit bereits bei einem Zusammenschluss von zwei Personen einen Finanzierungsbedarf anerkannt.

Die Einführung des § 35a SächsGemO bzw. § 31a SächsLKrO 2005 hatte ausweislich der Gesetzesbegründung das alleinige Ziel, dem als in der „Praxis unvertretbar“ eingeschätzten Ergebnis der Prüfung des Rechnungshofes entgegenzutreten, dass Personal für die Fraktionsgeschäftsstellen nur ausnahmsweise möglich sein soll. So heißt es in der Begründung zum Gesetz:

> *„Zwar war die CDU-Fraktion stets davon ausgegangen und hat dies in den zurückliegenden Wahlperioden in Gesetzgebungsverfahren auch wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass die Gewährung solcher Mittel im Rahmen der kommunalen Satzungsautonomie ohne weiteres durch Haupt- und Haushaltssatzung regelbar sei. Der Sächsische Rechnungshof kam bei Prüfungen in jüngerer Zeit jedoch zu dem in der Praxis unvertretbaren Ergebnis, dass Personal für die Fraktionsgeschäftsstellen nur im Ausnahmefall möglich sein sollen.“*

Der Gesetzgeber hat daher eine Finanzierung von Gruppierungen nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Er hat sich vielmehr – trotz Einführung der gesetzlichen Grundlage für eine Fraktionsfinanzierung – zur kommunalen Satzungsautonomie bekannt. Er hat dabei auch den Grundsatz der Wahlgleichheit anerkannt, indem er die Anforderungen an eine Fraktion bewusst niedrig stellte.

d) Zum Ausgleich der relativ hohen Voraussetzungen zu Bildung einer Fraktion (5 Personen) und in Anwendung des Grundsatzes des Wahlgleichheit hat sich der Kreistag des Erzgebirgskreis daher zur finanziellen Unterstützung der fraktionslosen Kreisräte bekannt, die sich unter der Fraktionsstärke als Gruppierung zusammengeschlossen haben.

Insofern bleibt zunächst festzuhalten, dass eine Streichung der Finanzierung für Gruppierungen den Grundsatz der Wahlgleichheit verletzt. Dieser wurde in der Stellungnahme des SMI nicht berücksichtigt. Die Entschädigungssatzung vom 1.7.2014 ist vor diesem Hintergrund

nicht rechtswidrig. Im Gegenteil: Die vorgesehene Änderung der Entschädigungssatzung durch Streichung der Gruppenfinanzierung würde einen rechtswidrigen Zustand herbeiführen.

4.

Aber selbst wenn man einmal unterstellen würde, dass die Rechtsauffassung des SMI auch auf Kreistage anzuwenden wäre, so werden mit der vorliegend eingereichten Beschlussvorlage die Erwägungen des SMI nur teilweise und im Ergebnis in unvollständiger und daher erst Recht in rechtswidriger Weise umgesetzt.

Denn in seiner E-Mail an Herrn Bastian vom 16.02.2016 zitiert Regierungsoberrat Plath (SMI) in diesem Zusammenhang ausdrücklich zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG, Urteil vom 05.07.2012, 8 C 22.11; BVerfG, Urteil vom 13.06.1989, 2 BvE 1/88).

In der jüngeren der beiden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Urteil vom 05.07.2012, 8 C 22.11), die übrigens ihren Ursprung ebenfalls in Sachsen nahm, führt das Bundesverfassungsgericht zur Finanzierung fraktionsloser Mandatsträger im Verhältnis zu Fraktionen folgendes aus:

> *„Die Gewährung von Finanzmitteln an Fraktionen darf 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 (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 a.a.O. S. 231 f.). 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.“*

5.

Diese Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts machen deutlich, dass Mandatsträger, die nicht in einer Fraktion organisiert sind, im Ergebnis dennoch nicht schlechter gestellt sein dürfen, als fraktionsangehörige Mandatsträger. Zudem führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass es dazu „kompensatorischer - nicht notwendig geldwerter – Maßnahmen“ bedarf, um etwaige Ungleichheiten zwischen fraktionslosen und fraktionsangehörigen Mandatsträgern auszugleichen. Durch die Formulierung „nicht notwendig geldwert“ macht das Gericht

zugleich aber auch einmal mehr deutlich, dass es nicht grundsätzlich unzulässig ist, auch fraktionslosen Mandatsträgern finanzielle Leistungen zukommen zu lassen. Der Unterschied zu Fraktionen ist vielmehr lediglich, dass es keine dahingehende Pflicht gibt, sondern jenseits finanzieller Zuwendungen auch eine andere Kompensation in Frage kommt.

6.

Wie eine solche anderweitige Kompensation für den Fall aussehen muss, dass sich in einer Entschädigungssatzung gegen finanzielle Zuwendungen an Gruppen entschieden wurde, hat das Bundesverfassungsgericht in der zweiten vom SMI zitierten Entscheidung (BVerfG, Urteil vom 13.06.1989, 2 BvE 1/88) beispielhaft aufgeführt (insbesondere Rn. 143):

> *„Aus der Arbeit der Fraktionen erwächst ihren Mitgliedern allerdings eine Reihe von Vorteilen, die sie nicht nur für die Mitwirkung in der Fraktion, sondern auch für ihre eigene politische Arbeit nutzen können. So bringt es die Einbindung in eine Fraktion mit sich, daß dem Abgeordneten zahlreiche, auch schon politisch aufgearbeitete Informationen zufließen, die er sich ohne diese Hilfestellung der Fraktion nur mühsam zu verschaffen vermöchte. Die insoweit dem fraktionslosen Abgeordneten entstehenden Nachteile hat der Deutsche Bundestag im Blick auf die gleiche Rechtsstellung aller, der fraktionsangehörigen wie der fraktionslosen Abgeordneten (vgl. BVerfGE 70, 324 <354>), auszugleichen. Hierzu bedarf es jedoch keiner finanziellen Zuwendungen an den Antragsteller; es genügt, daß ihm der Deutsche Bundestag durch seine Verwaltung und insbesondere durch seine wissenschaftlichen Dienste die für einen solchen Ausgleich erforderlichen Leistungen anbietet. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der fraktionslose Abgeordnete auf eine Zuarbeit in größerem Maße angewiesen ist als der fraktionsangehörige. Dem fraktionslosen Abgeordneten dürfen daher, soweit in zumutbarem Rahmen begehrt, juristischer Rat oder Hilfestellung bei der Formulierung von Anträgen und Initiativen nicht versagt werden, auch wenn solche Leistungen in aller Regel von fraktionsangehörigen Abgeordneten nicht nachgefragt werden. So hat denn auch der Vertreter des Bundestages in der mündlichen Verhandlung erklärt, der Bundestag könne dem Antragsteller, der in der Vergangenheit den wissenschaftlichen Dienst schon mehrfach durch Nachfrage nach Informationen und durch spezielle Arbeitsaufträge in Anspruch genommen habe, solche Hilfen gewähren. Es versteht sich dabei von selbst, daß diese Dienste einem fraktionslosen Abgeordneten, der nicht auf die Unterstützung einer Fraktion zurückgreifen kann, in angemessener Frist zu leisten sind. Allerdings kann es - im Blick auf die politische Neutralität seiner Verwaltung - nicht Sache des Bundestages sein, dem fraktionslosen Abgeordneten über die Lieferung und Aufbereitung von Material hinaus - eine gewissermaßen gebrauchsfertige Ausarbeitung für die politische Auseinandersetzung zu fertigen.“*

(Unterstreichungen durch die Unterzeichnerin)

7.

Jenseits dieser Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die Kompensation etwaiger Ungleichheiten würden sich im vorliegenden Fall die zu kompensierenden Leistungen auch aus der Entschädigungssatzung des Landkreises selbst ergeben. Denn dort findet sich in § 4 Abs. 2 ein umfassender Katalog an Zwecken, für welche die Fraktionen die finanziellen Zuwendungen zu verwenden haben.

Würden Gruppen im Gegensatz zu Fraktionen über keinerlei finanzielle Zuwendungen zur Erfüllung der dort genannten Zwecke verfügen, müsste - entsprechend oben zitierter höchstrichterlicher Rechtsprechung - auf andere Weise sichergestellt werden, dass die Gruppen die in § 4 Abs. 2 der Entschädigungssatzung genannten Zwecke dennoch erfüllen können.

8.

Betrachtet man die Fragestellung, ob Gruppen finanzielle Zuwendung oder anderweitige Kompensation erhalten, einmal unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten, wagen wir zu bezweifeln, dass es für den Landkreis unter dem Strich kostengünstiger wäre, wenn er in all diesen Bereichen für die derzeit drei bestehenden Gruppen anderweitige Kompensationslösungen finden müsste, anstatt dies den Gruppen selbst zu überlassen und sie dafür entsprechend finanziell auszustatten.

Beispielhaft sei genannt, dass es dann Aufgabe der Landkreisverwaltung wäre, die Internetseiten der Gruppen zu pflegen oder deren Pressearbeit zu übernehmen. Ebenso wäre damit zu rechnen, dass in einer Situation, in welcher Gruppen nicht mehr über eigenes Personal verfügen, welches für diese Sachverhalte recherchieren kann, mit einer erhöhten Anzahl von zu bearbeitenden Anfragen an die Landkreisverwaltung zu rechnen wäre, um die bisher durch die Gruppen-Angestellten vorgenommene Aufklärung von Hintergründen und Sachverhalten zu kompensieren. Die Erstellung von Anträgen und Vorlagen wurde bereits im obigen Bundesverfassungsgerichtsurteil benannt.

Insofern bezweifeln wir, dass derartige Kompensationen anstatt finanzieller Zuwendungen im Ergebnis zu einer Kostenersparnis für den Landkreis führen würden. Allein eine summarische Betrachtung der an die Verwaltung übergehenden Aufgaben, lässt den Eindruck zu, dass die Landkreisverwaltung hierfür unter Umständen sogar zusätzliches Personal abstellen müsste.

Insofern plädieren wir dafür, dass der Landkreis seine vom Bundesverfassungsgericht in oben benannten Urteil dargestellte Wahlfreiheit dahingehend wahrnimmt, dass er die Gruppen auch weiterhin durch finanzielle Zuwendungen und nicht durch anderweitige Kompensationen unterstützt, da dies aus unserer Sicht kostengünstiger für den Landkreis ist.

9.
Jedenfalls rechtswidrig ist die derzeit vorgeschlagene Beschlussvorlage des Landkreises, die sich lediglich mit einer Streichung der finanziellen Mittel, nicht aber mit einer Kompensation des dadurch entstehenden Ungleichgewichts auseinandersetzt.

Wir empfehlen daher, die Beschlussvorlage zunächst von der Tagesordnung der kommenden Kreistagssitzung zu nehmen und der Landkreisverwaltung über die Sommermonate dadurch ausreichend Gelegenheit zu geben, um zu prüfen bzw. durch juristische Gutachten prüfen zu lassen, ob 1. die aus der Stellungnahme des SMI herausgelesene Rechtsauffassung tatsächlich gerichtsfest ist, 2. es in diesem Fall für den Landkreis tatsächlich kostengünstiger wäre, die bisherigen finanziellen Zuwendungen durch anderweitige Maßnahmen zu kompensieren und 3. falls dies der Fall sein sollte, diese Regelungen der Kompensation für alle der in der Entschädigungssatzung geregelten Zwecke unmittelbar in eine neue Beschlussvorlage über die Satzung aufzunehmen.

Unter Umständen ist es unter rechtlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten auch ein Ansatz, die Idee einer Absenkung der Fraktionsstärkengrenze erneut aufzugreifen.

Würde es bei der bisherigen Absicht bleiben, dass der Kreistag am 15.06.2016 über die Vorlage abstimmt bzw. der Kreistag dieser Vorlage zustimmt, würde ein rechtswidriger Zustand geschaffen, da die Unterstützung der Gruppen in der dann geltenden Satzungsvariante gar nicht mehr – weder in finanzieller noch in kompensatorischer Form – geregelt wäre. In diesem Falle würden jedenfalls wir als Gruppe unmittelbar verwaltungsgerichtlich gegen diesen für uns dann unhaltbaren Zustand vorgehen.

Wir meinen, dass es im Interesse aller Beteiligter sein sollte, nicht zuletzt aufgrund des Ansehens des Landkreises und seiner Organe im Ganzen, dass keine Situation eintritt, in welcher der Eindruck entstehen könnte, dass die Mehrheit der Kreisräte, die im Kreistag vertretenen Gruppen als ohnehin schon schwächsten Glieder der Kette, schwächt und in rechtswidriger Weise nahezu handlungsunfähig macht.

In diesem Sinne rege ich an, noch einmal darüber zu befinden, ob die Beschlussvorlage tatsächlich zur nächsten Sitzung in der vorliegenden Form zur Abstimmung gebracht werden soll.

Mit freundlichen Grüßen

Ulrike Kahl