



c) Der Gesetzgeber ist jedoch gehalten, bei der Wahlkreiseinteilung künftig den Anteil der Minderjährigen an der Bevölkerung zu berücksichtigen. Er hat dabei sowohl die Werte in den Ländern als auch im Vergleich zwischen den einzelnen Wahlkreisen einschließlich der Tendenzen bei der Bevölkerungsentwicklung in den Blick zu nehmen. Sollte die Entwicklung zu einer erheblichen Ungleichverteilung zwischen den Ländern führen, wird der Gesetzgeber zu prüfen haben, ob er die Maßstabsnorm des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BWahlG ändert. Soweit es lediglich um einzelne Wahlkreise betreffende Abweichungen von der durchschnittlichen Verteilung der minderjährigen Deutschen geht, kann neben den bei der Wahlkreiseinteilung bereits bislang zu berücksichtigenden Aspekten wie etwa der territorialen Verankerung des im Wahlkreis gewählten Abgeordneten, den historisch gewachsenen Verwaltungsgrenzen und einer gewissen Kontinuität der räumlichen Gestalt des Wahlkreises (vgl. BVerfGE 95, 335, 364) künftig auch der Anteil der minderjährigen Deutschen in die Entscheidung über den Zuschnitt der Wahlkreise einbezogen werden.  
(...)

1 Vgl. hierzu *Frommer/Engelbrecht*, Bundeswahlrecht, Kennzahl 11.03 Rn. 2 ff.  
2 Vgl. BVerfGE 95, 335, 364.  
3 Vgl. BT-Drs. 17/4600, S. 31.

### Grenzen für die Öffentlichkeitsarbeit einer kommunalen Fraktion im Rahmen eines Bürgerentscheids

**VG Darmstadt, Urteil vom 11.08.2011 – Az. 3 K 1480/10.DA**

Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion sind nur erstattungsfähig, wenn sich die Öffentlichkeitsarbeit auf die Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Gemeindevertretung bezieht. Wird in einem Bürgerentscheid über eine bereits in der Gemeindevertretung beschlossene Maßnahme abgestimmt (kassatorisches Begehren), war die Willensbildung und Entscheidungsfindung in Bezug auf diese Maßnahme bereits abgeschlossen.

### Zum Sachverhalt

Eine in der Stadtverordnetenversammlung vertretene Fraktion (A) und die beklagte Stadt, streiten um die Anerkennung von Ausgaben für Flugblätter, Werbetafeln und Plakatwände als »Fraktionszuwendungen«.

Die Klägerin reichte bei der Beklagten verschiedene Rechnungen mit der Bitte um Erstattung als Fraktionszuwendungen ein, hierbei handelte es sich um Druckkosten für Faltblätter, Kosten von Plakatwänden und Werbetafeln sowie um eine Zeitungsbeilage.

Die Publikationen bezogen sich auf ein von der A-Partei initiiertes Bürgerbegehren. In dem Bürgerentscheid am 30. September 2007 sollte darüber entschieden werden, ob die Kindergärten in der beklagten Stadt in städtischer Trägerschaft bleiben sollten oder nicht. Die Stadtverordnetenversammlung hatte zuvor mit deutlicher Mehrheit beschlossen, die Trägerschaft für die Kindergärten auf den Träger B zu übertragen. Nach Angaben der Klägerin handelte es sich bei den genannten Beträgen um den auf die Klägerin entfallenden Teil der Gesamtkosten; die ebenfalls beteiligte C-Fraktion habe ihren Kostenanteil nicht geltend gemacht.

Das Revisionsamt des Landkreises wies in seiner Prüfung darauf hin, dass die nachgewiesenen Ausgaben in Höhe von insgesamt 1.251,28 Euro nicht zu Lasten der Fraktionsfördermittel anerkannt werden könnten, da die Fraktionen – zumindest beim Einsatz ihrer finanziellen Mittel aus dem öffentlichen Haushalt – keine verdeckte Parteienfinanzierung betreiben und damit auch nicht die Öffentlichkeitsarbeit für die jeweils hinter ihr stehende Partei oder Wählergruppe durchführen dürften.

Gegen die Berichtigungen der Verwendungsnachweise in der Prüfungsniederschrift des Revisionsamtes vom 18. Februar 2009 legte die Klägerin am 14. Dezember 2009 Widerspruch ein. Die Streichung der Ausgaben, so heißt es in der Begründung, werde nicht akzeptiert, da es sich bei den Publikationen um originäre Informationsschriften der Fraktion zu einem Gegenstand handele, der insbesondere die Stadtverordnetenversammlung und die sich dort befindenden Fraktionen betreffe.

In seiner Sitzung vom 1. September 2010 entschied der Magistrat der Beklagten über eine Vorlage, die vorsah, dem

Widerspruch der Klägerin abzuwehren und den Betrag als zuwendungsfähig anzuerkennen. Die Vorlage wurde abgelehnt. Die nachgewiesenen Ausgaben in Höhe von insgesamt 1.251,28 Euro könnten nicht zu Lasten der Fraktionsfördermittel anerkannt werden. Mit Widerspruchsbescheid vom 10. September 2010 wies die Beklagte mit Verweis auf die Begründung des Revisionsamtes den Widerspruch der Klägerin zurück.

Am 14. Oktober 2010 hat die Klägerin hiergegen Klage erhoben, die das Verwaltungsgericht abgewiesen hat. Obwohl die Entscheidung bundesweit – soweit ersichtlich – erstmalig die Erstattungsfähigkeit von Fraktionsausgaben anlässlich eines Bürgerentscheids betraf, hat die klagende Fraktion keinen Rechtsschutz in der zweiten Instanz gesucht. Die Entscheidung ist daher rechtskräftig.

Das Urteil überzeugt im Ergebnis und ist auch auf die Rechtslage anderer Bundesländer zu übertragen. Es darf aber nicht dahingehend missverstanden werden, dass jede Fraktionszuwendung im Gesamtverfahren von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid unzulässig und nicht erstattungsfähig wäre.

Zunächst ist die hessische Rechtslage mit den ausdrücklich geregelten Fraktionsfinanzierungen der Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen anderer Bundesländer inhaltlich identisch (so insb. § 32 Abs. 3 BbgKVerf, § 23 KV M-V, § 57 NKomVG, § 56 Abs. 3 GO NRW, § 35a SächsGemO). Den kommunalen Fraktionen steht dem Grunde nach eine Kostenerstattung im Rahmen ihrer jeweiligen Geschäftsführung zu. Hierzu gehört auch die Öffentlichkeitsarbeit.

Im konkreten Fall war aber die Grenze einerseits zur (nicht erstattungsfähigen) Parteienfinanzierung überschritten, andererseits war der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess in der Gemeindevertretung bereits abgeschlossen. Somit konnten die Publikationen objektiv nicht mehr Belangen der Fraktion dienen, da weder die Fraktion, noch ihre Mitglieder als Stadtverordnete am anstehenden Bürgerentscheid mitwirkten. Die Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung insgesamt gegen einen kassierenden Bürgerentscheid zu verteidigen oder aber als Opposition für einen kassierenden Bürgerentscheid zu werben, ist somit keine Angelegenheit der Fraktion.

Anders ist dies für das vorgelagerte Verfahren des Bürgerbegehrens zu bewer-

ten. Den Kommunalverfassungen aller Bundesländer gemein ist, dass die Vertretung selbst über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet (anders nur § 16g Abs. 5 Satz 1 GO SH, dort entscheidet die Kommunalaufsicht; gem. § 20 Abs. 5 Satz 4 KV M-V entscheidet dort die Gemeindevertretung im Benehmen mit der Rechtsaufsicht). Zwar handelt es sich hierbei in der Theorie um eine gebundene Entscheidung, die anhand objektiver Kriterien getroffen werden soll, in der Praxis vermischen sich allerdings Fragen der Zulässigkeit mit den politischen Interessen der Fraktionen ebenso wie mit begleitenden Verhandlungen zwischen Rat und Vertretungsberechtigten/Vertrauenspersonen (vgl. u.a. *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Kennzahl 92.06). Nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass auch die Möglichkeit besteht, einem zulässigen Bürgerbegehren zu entsprechen und somit den Bürgerentscheid zu erübrigen, bedeutet auch dies, eine Willensbildung und Entscheidungsfindung der jeweiligen Fraktionsmitglieder herbeizuführen. Öffentlichkeitsarbeit hinsichtlich eines Bürgerbegehrens dürfte daher grundsätzlich als Teil der Fraktionsarbeit auch erstattungsfähig sein.

Zur inhaltlichen und optischen Abgrenzung zwischen Fraktions- und Parteiarbeit gibt die Entscheidung vereinzelte Hinweise. Eine Einzelfallprüfung im konkreten Fall ist daher zwingend notwendig.

Es ist zu erwarten, dass die Erstattungsfähigkeit von Aufwendungen der Fraktionen zukünftig wiederholt Gegenstand von Rechnungsprüfungen und – wo notwendig – auch gerichtlichen Verfahren wird. Dies umso mehr, als schließlich nur den Fraktionen eine Erstattung aus kommunalen Mitteln zustehen kann. Eine Bürgerinitiative, die ein Bürgerbegehren trägt, hat nämlich ihrerseits keinen Erstattungsanspruch ihrer Auslagen, obwohl sie typischerweise den Großteil der Verfahrenskosten trägt.

*Robert Hotstegs, Rechtsanwalt und Lehrbeauftragter für Öffentliches Recht an der FOM Hochschule, Düsseldorf, Bonn*

## Aus den Gründen

Die Klage ist zulässig, aber nicht begründet.

Die Berichtigung der Verwendungsnachweise in der Prüfungsniederschrift

des Revisionsamtes des Landkreises vom 18.02.2009 in Gestalt des Widerspruchsbescheides der Beklagten vom 10.09.2010 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten.

(...) Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Anerkennung der Aufwendungen für die streitgegenständlichen Publikationen durch die Beklagte als zuwendungsfähig im Sinne des § 36a Abs. 4 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 07.03.2005 (GVBl. I S. 142).

Nach dieser Vorschrift kann die Gemeinde den Fraktionen Mittel aus ihrem Haushalt zu den sächlichen Aufwendungen für die Geschäftsführung gewähren. Die Entscheidung hierüber steht im Ermessen der Gemeinde; die Klägerin hat also keinen Anspruch auf die Anerkennung der Ausgaben als erstattungsfähig. Fraktionen können jedoch grundsätzlich verlangen, am Gesamtvolumen der vom Vertretungsorgan im Haushalt für die Unterstützung der Arbeit der Fraktionen bereitgestellten Mittel in sachgerechter und ermessensfehlerfreier Weise beteiligt zu werden (Hess. VGH, Beschl. v. 21.11.1997 – 8 TG 3806/97 –, DVBl. 1998, 781 = NVwZ-RR 1999, 188; Beschl. v. 11.05.1995 – 6 TG 331/95 –, DVBl. 1995, 932 = NVwZ-RR 1996, 105; Benemann in: Kommunalverfassungsrecht Hessen/Hessische Gemeindeordnung, Kommentar, § 36a Rn. 80). Diese Beteiligung ist von bestimmten Voraussetzungen abhängig.

Zum einen haben die Gemeinden das ihnen eingeräumte Ermessen insoweit selbst eingeschränkt, als sie solche Mittel nur dann bereitstellen, wenn die Erstattung den »Empfehlungen für die bestimmungsgemäße Verwendung von Fraktionszuwendungen« des Arbeitskreises Fraktionszuwendungen der hessischen Revisionsämter (Fassung 2010) und dem diesen Empfehlungen zugrunde liegenden Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Europaangelegenheiten v. 20.12.1993 (StAnz. 1994, S. 136) entspricht. In beidem ist der bereits in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgestellte Grundsatz enthalten, dass die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel nicht der Finanzierung von Parteien und Wählervereinigungen dienen dürfen (BVerfG, Urt. v. 19.07.1966 – 2 BvF 1/65 –, BVerfGE 20, 56). Insbesondere ist es den Fraktionen verfassungsrechtlich verwehrt, die ihnen für die

Finanzierung des Aufwandes für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel zur Finanzierung des Wahlkampfes der Partei oder Wählervereinigung zu verwenden (Erlass v. 20.12.1993, a.a.O.).

Zum anderen gehört zu den Aufwendungen für die Geschäftsführung nur der notwendige personelle und sächliche Aufwand, der den Fraktionen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 36a HGO entsteht, nämlich bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Gemeindevertretung mitzuwirken. Die Fraktionen können insoweit ihre Auffassung öffentlich darstellen.

Mit dem Wort »insoweit« stellt die HGO klar, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen sich auf die Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Gemeindevertretung beziehen muss. Im vorliegenden Fall war jedoch die Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Stadtverordnetenversammlung in Bezug auf die Übertragung der Trägerschaft für die städtischen Kinderbetreuungseinrichtungen bereits abgeschlossen; die Gemeindevertretung hatte sich für eine Übertragung der Trägerschaft entschieden, und es war auch nicht zu erwarten, dass sie sich mit diesem Thema noch einmal würde befassen müssen. Gleichgültig, wie der Bürgerentscheid ausgehen würde, hätte die Situation nicht noch einmal in der Stadtverordnetenversammlung behandelt werden müssen. Die Entscheidung für die Übertragung war gefallen; mit der Ausführung hätte sich allenfalls noch der Magistrat, ansonsten aber die Stadtverwaltung beschäftigen müssen. Würde die Mehrheit im Bürgerentscheid gegen eine Übertragung der Trägerschaft stimmen, wäre in dieser Beziehung alles beim Alten geblieben (wie es nach Auskunft der Beteiligten in der mündlichen Verhandlung auch tatsächlich war) und die Stadtverordnetenversammlung ebenfalls nicht mehr mit der Angelegenheit zu befassen gewesen. Die streitgegenständlichen Publikationen hatten also nicht die Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Stadtverordnetenversammlung, sondern ausschließlich den bevorstehenden Bürgerentscheid über die Frage zum Gegenstand, ob die Kindergärten in städtischer Trägerschaft bleiben. Gegen die Annahme, dass die Publikationen über die Willensbildung und Entscheidungsfindung der Klägerin in der Stadtverordnetenversammlung informierte, spricht



auch der Umstand, dass die Publikationen zusammen mit der Fraktion der C. herausgegeben wurden. Es gehört aber keinesfalls zu den Aufgaben einer Fraktion, auch über die Meinungsbildung einer anderen Fraktion zu informieren.

Selbst wenn man zu der Auffassung gelangte, im Hinblick auf den anstehenden Bürgerentscheid gehöre es ebenfalls zu den Aufgaben (und damit zur Befugnis) einer Fraktion in der Gemeindevertretung, die Gründe und Argumentationen darzulegen, die seinerzeit zu der Willensbildung und Entscheidungsfindung im Hinblick auf den Beschluss der Gemeindevertretung führten, hätte die Klage keinen Erfolg.

Denn auch solche Informationen im Sinne des § 36a HGO sind sachlich, objektiv (zum Bürgerentscheid: vgl. Hess. VGH, Beschl. v. 15.11.1994 – 6 TG 3125 –; VG Darmstadt, Beschl. v. 17.01.2002, a.a.O.; Bennemann, a.a.O., Rn. 163; BremStGH, Entsch. v. 29.07.1996, a.a.O.) und mit der gebotenen Zurückhaltung in Bezug auf den politischen Meinungskampf zu erteilen; dabei muss das Verbot der Wahlwerbung beachtet werden (so auch die Empfehlungen des Arbeitskreises Fraktionszuwendungen der hessischen Revisionsämter, Vorbemerkung Nr. 11). Mit den in Streit stehenden Publikationen hat die Klägerin diese Vorgaben nicht eingehalten. Der Anteil der Informationen darüber, wie das Abstimmungsverhalten der Klägerin bei der Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung über die Übertragung der Trägerschaft der Kindergärten zustande gekommen ist, tritt in den Publikationen deutlich hinter dem Versuch der Klägerin zurück, die Abstimmungsberechtigten beim Bürgerentscheid zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten zu beeinflussen.

So enthält die Seite 1 des Flugblatts »Verantwortungsvoll entscheiden« lediglich allgemeine Ausführungen zur Bedeutung der Kindererziehung und -betreuung »auf dem Weg in die Zukunft«. Auf Seite 2 ist ein Interview mit dem damaligen Vorsitzenden des Sozialausschusses und stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden S. H. zu finden, in dem er seine persönliche Meinung zu der Frage des Trägerwechsels dartut. Allein die Frage: »Die B-Gegner sprechen ständig von der geplanten Privatisierung – was ist daran falsch?« zeigt, dass das Interview eher der Beeinflussung als der neutralen Information dient. Der Abschnitt »Fakten!« (Seite

3) enthält zwar Informationen zur Kostendeckung von Kinderbetreuungseinrichtungen, die offenbar der Antwort der Beklagten auf eine entsprechende Anfrage in der Stadtverordnetenversammlung wiedergibt, endet aber mit dem Aufruf an die stimmberechtigten Bürger, beim Bürgerentscheid mit Nein zu stimmen. Die Rubrik »Bilanz« enthält Behauptungen zu den Vorteilen einer Übertragung der Trägerschaft auf den B, die sich nicht als Auseinandersetzung im Sinne von Argument und Gegenargument darstellt, was aber einer zurückhaltenden, sachbezogenen Information entspricht. Der Artikel mit der Überschrift »Kindergärten zukunftsfähig machen!« enthält überwiegend Auseinandersetzungen mit der A als politischem Gegner unter anderem mit dem Vorwurf, von den Gegnern einer Übertragung hätte sich niemand mit den Leitlinien, Satzungen und dem Qualitätshandbuch des B auseinandergesetzt.

Enthält das Flugblatt »Die Zukunft der Kinder ist uns wichtig« auf Seite 1 noch Angaben, die die Kammer als Informationen darüber ansehen kann, welche Argumente zu dem Abstimmungsverhalten der Klägerin in der Stadtverordnetenversammlung geführt haben, findet sich auf der nachfolgenden Seite allerdings ein Interview mit dem damaligen Fraktionsvorsitzenden der C, was nicht im Geringsten etwas mit Informationen aus dem Kreis der Klägerin zu tun haben kann. Der Artikel »Gute Gründe für ein »NEIN!« gibt zwar mit dem Satz »Einige gewichtige Gründe haben dafür gesprochen, die Trägerschaft der Kindergärten (...) an den B zu übertragen...« vor, eine Information in diesem Sinne zu geben, aber auch hier ist die Kammer der Auffassung, dass die Ebene der Sachlichkeit verlassen und eine Beeinflussung der Abstimmungsberechtigten beabsichtigt wird.

Das Gleiche gilt für die Plakatwand wie für die drei Werbetafeln. Hier scheidet eine Anerkennung der jeweiligen Kosten als zuwendungsfähig zunächst schon deshalb, weil die von der Klägerseite vorgelegten Texte nicht den einzelnen Rechnungen zugeordnet werden können. Die Klägerin hat hierzu auch nichts Substantielles vorgetragen; die Beteiligten konnten auch in der mündlichen Verhandlung keine weiteren Angaben machen.

Abgesehen davon ist der Text unter der Überschrift »NEIN! Zum A-Bürgerent-

scheid / Kindergärten – Die Zukunft sichern« schon allein durch den ersten Satz: » heute möchten wir Sie gewinnen für ein NEIN zu dem Ansinnen der A...« eindeutig von einer Handlungsaufforderung und nicht von Informationen geprägt. Der Text unter »A-Bürgerentscheid / NEIN! / Gute Gründe NEIN zur A zu sagen« bedarf in dieser Hinsicht keiner weiteren Erörterung; die letzte der Klagebegründung beigefügte Textseite besteht nur in der Auflistung von »ErstunterstützerInnen« »der Zukunft der Kinderbetreuung mit dem B« sowie von Zitaten eines A-Politikers und Äußerungen Außenstehender zum B. Auch hier kann nicht die Rede von einer Verteidigung des damaligen Abstimmungsverhaltens sein.

Auch die speziell für den Bürgerentscheid bestehende Vorschrift des § 8 b Abs. 5 HGO kann vorliegend nicht als Rechtfertigung dafür herangezogen werden, Kosten einer Fraktion für die Öffentlichkeitsarbeit als zuwendungsfähig anzusehen. Danach muss den Bürgern die von den Gemeindeorganen vertretene Auffassung dargelegt werden, wenn ein Bürgerentscheid durchgeführt wird. (...) Allerdings berechtigt diese Vorschrift nur Gemeindeorgane, also die Gemeindevertretung und den Gemeindevorstand, § 9 HGO, nicht die Fraktionen in der Gemeindevertretung. Die Kammer sieht § 8 b Abs. 5 HGO insoweit als abschließende Vorschrift an. Im Übrigen gelten für solche Informationen die oben dargelegten Grundsätze – das Verbot der Wahlwerbung, das Gebot der Sachlichkeit, der Objektivität (Hess. VGH, Beschl. v. 15.11.1994 – 6 TG 3125 –; VG Darmstadt, Beschl. v. 17.01.2002, a.a.O.; Bennemann, a.a.O., Rn. 163; BremStGH, Entsch. v. 29.07.1996, a.a.O.) und der Zurückhaltung in Bezug auf den politischen Meinungskampf – die – wie dargelegt – nicht eingehalten wurden. (...)