

Oberverwaltungsgericht NRW, 15 A 1676/15

Datum: 17.02.2017
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 15. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 15 A 1676/15
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2017:0217.15A1676.15.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Köln, 4 K 5818/14
Schlagworte: Fraktionszuwendungen Ratsgruppen Verteilungsregelung Staffe­lung Proportionalität
Normen: GG Art. 3 Abs. 1; GO NRW § 56 Abs. 3 Sätze 1 und 4
Leitsätze: § 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.

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 an deren 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.

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.

Tenor: Der angefochtene Gerichtsbescheid wird geändert.

Es wird festgestellt, dass der Beschluss des Rates der Stadt L. vom 30. September 2014 unter dem Tagesordnungspunkt 3.1.1 rechtswidrig ist.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens beider Instanzen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Klägerin ist eine Gruppe im beklagten Rat der Stadt L. . Der Beklagte hat insgesamt 90 Ratsmitglieder (im Folgenden auch: RM). Diese verteilten sich nach der Kommunalwahl vom 25. Mai 2014 wie folgt:

SPD-Fraktion	27 Mitglieder
CDU-Fraktion	24 Mitglieder
Fraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN	18 Mitglieder
Fraktion Die Linke L.	6 Mitglieder
FDP-Fraktion	5 Mitglieder
AfD-Fraktion	3 Mitglieder
Ratsgruppe Deine Freunde	2 Mitglieder
Ratsgruppe Die Piraten	2 Mitglieder
Ratsgruppe pro SL.	2 Mitglieder
Freie Wähler L.	1 Mitglied

Mit Beschlüssen vom 13. Dezember 2007, vom 29. Oktober 2009 und vom 28. Juni 2012 gestaltete der Beklagte sein System der Zuwendungen an Ratsfraktionen und -gruppen als 3-Säulen-Modell aus. Danach erhalten Fraktionen und Gruppen als Zuwendungen einen nach Größenklassen der Ratsfraktionen abgestuften jährlichen Personalkostenzuschuss, der in monatlichen Teilbeträgen ausgezahlt wird, eine monatliche Pro-Kopf-Pauschale je Ratsmitglied und geldwerte Sachleistungen in Gestalt der Bereitstellung von Räumlichkeiten nebst Büroausstattung. Dabei sind die Sachleistungen nach der Anzahl der auf die jeweilige Fraktion bzw. Gruppe entfallenden Ratsmitglieder gestaffelt.

In seiner Sitzung am 30. September 2014 beschloss der Beklagte zum Tagesordnungspunkt 3.1.1, dass die Zuwendungen für die Ratsfraktionen auf der Basis der Zuwendungsstruktur gemäß den Ratsbeschlüssen vom 13. Dezember 2007 und vom 29. Oktober 2009 wie folgt angepasst werden sollten:

„Zu II. Pro-Kopf-Zuweisung

Die Pro-Kopf-Pauschale wird auf 475,- € erhöht.	7
Zu I. Zuschuss zu den personellen Aufwendungen	8
Der Zuschuss zu den personellen Aufwendungen der Fraktionen wird entsprechend den Größenklassen der Fraktionen wie folgt angepasst und bereitgestellt:	9
4 bis 6 RM: +1,0 E10	10
7 bis 9 RM: +1,0 E10	11
10 bis 14 RM: +1,0 E13	12
15 bis 19 RM: +1,5 E9	13
20 bis 24 RM: +1,5 E9	14
25 bis 29 RM: +1,5 E9	15
Ab 30 RM: +0,5 E9 +1,0 E11	16
Zu III. Gewährung von Sachleistungen	17
Die Zuteilung von Büroräumen einschließlich Nebenkosten wird wie folgt neu geregelt:	18
Gemäß den Größenklassen der Fraktionen erhalten:	19
1 RM: 1 Raum	20
2 RM: 1 Raum	21
3 RM: 2 Räume	22
4 bis 6 RM: 4 Räume	23
und die folgenden Größenklassen jeweils +2 Büroräume.	24
Hinsichtlich der übrigen Festlegungen wird die Beschlussfassung des Rates vom 13. Dezember 2007 und vom 29. Oktober 2009 fortgeschrieben.“	25
In der Beschlussvorlage AN/1168/2014 heißt es zur Begründung, der vorliegende Antrag passe auf der Basis der bestehenden Struktur die Fraktionszuwendungen und -ausstattung den aktuellen Erfordernissen für die neue Wahlperiode an. Die gestiegenen Anforderungen an das kommunale Mandat machten eine Anpassung der Ausstattung der Fraktionen, Gruppen und Einzelmandatsträger notwendig. Die Ausübung des Kommunalmandats erfolge nach wie vor ehrenamtlich, d. h. die Ratsmitglieder gingen in aller Regel einer Berufstätigkeit nach und übten ihre verantwortungsvolle Tätigkeit in den eng gesetzten Freistellungsgrenzen und ansonsten in ihrer Freizeit aus. Dieser Zustand sei insbesondere für eine Großstadt wie L. eine enorme Herausforderung. Solange der Landesgesetzgeber die Ehrenamtlichkeit der Stadträte für angemessen halte, sei es umso wichtiger, zumindest die Geschäftsstellen der Ratsfraktionen so auszustatten, dass für die Mandatsträger ein Mindestmaß an professioneller Unterstützung gewährleistet werden könne. Dies betreffe insbesondere die personelle Ausstattung.	26
Auf der Basis des Ratsbeschlusses vom 30. September 2014 erhielten Fraktionen und Gruppen im Rat der Stadt L. im Jahr 2015 ausweislich des Schriftsatzes des Beklagten vom 6. November 2015 folgende Personalkostenzuschüsse (inklusive der Tarifierpassung 2015):	27

Ab 30 RM	824.900,- €	28
25 bis 29 RM	732.900,- €	
20 bis 24 RM	673.100,- €	
15 bis 19 RM	461.900,- €	
10 bis 14 RM	372.300,- €	
7 bis 9 RM	289.900,- €	
4 bis 6 RM	185.050,- €	
3 RM	67.850,- €	
Gruppe mit 2 RM	45.233,33 €	

Hinter diesen Personalkostenzuschüssen steht folgende personelle Ausstattung der Fraktionen nach Entgeltgruppen:

29

Ab 30 RM	11,5 Stellen (1 Geschäftsführer E 15 Ü, 1 Geschäftsstellenleiter E 13, 6 Fraktionsassistenten E 11, 1,5 Verwaltungsangestellte E 9, 2 Bürosekretärinnen E 6)	30
25 bis 29 RM	10,5 Stellen (1 Geschäftsführer E 15 Ü, 1 Geschäftsstellenleiter E 13, 4 Fraktionsassistenten E 11, 2,5 Verwaltungsangestellte E 9, 2 Bürosekretärinnen E 6)	
20 bis 24 RM	9,5 Stellen (1 Geschäftsführer E 15 Ü, 1 Geschäftsstellenleiter E 13, 4 Fraktionsassistenten E 11, 1,5 Verwaltungsangestellte E 9, 2 Bürosekretärinnen E 6)	
15 bis 19 RM	6,5 Stellen (1 Geschäftsführer E 15, 3 Fraktionsassistenten E 11, 1,5 Verwaltungsangestellte E 9, 1 Bürosekretärin E 6)	
10 bis 14 RM	5 Stellen (1 Geschäftsführer E 15, 1 Geschäftsstellenleiter E 13, 2 Fraktionsassistenten E 11, 1 Bürosekretärin E 6)	
7 bis 9 RM	4 Stellen (1 Geschäftsführer E 15, 1 Fraktionsassistent E 11, 1 Fraktionsassistent E 10, 1 Bürosekretärin E 6)	
4 bis 6 RM	3 Stellen (0,5 Fraktionsassistent E 11, 1 Fraktionsassistent E 10, 0,5 Verwaltungsangestellter E 9, 1 Bürosekretärin E 6)	
3 RM	1 Stelle (0,5 Fraktionsassistent E 11, 0,5 Verwaltungsangestellter E 9)	

Darüber hinaus erhielten die Fraktionen im Jahr 2015 eine monatliche Pro-Kopf-Pauschale von 475,- € je Mitglied. Die Gruppen bekamen 317,- € je Mitglied. Des Weiteren wurden

31

allen Fraktionen jährliche Mittel für die Fortbildung der Mandatsträger zugewandt. Diese Mittel beliefen sich 2015 auf 400,- € pro Fraktionsmitglied.

Die Raumzuweisung an die Fraktionen und Gruppen stellte sich 2015 solchermaßen dar: 32

Ab 30 RM	16 Büroräume und 3 Sitzungsräume	33
25 bis 29 RM	14 Büroräume und 2 Sitzungsräume	
20 bis 24 RM	12 Büroräume und 2 Sitzungsräume	
15 bis 19 RM	10 Büroräume und 2 Sitzungsräume	
10 bis 14 RM	8 Büroräume und 2 Sitzungsräume	
7 bis 9 RM	6 Büroräume und 1 Sitzungsraum	
4 bis 6 RM	4 Büroräume und 1 Sitzungsraum	
3 RM	2 Büroräume	
2 RM	1 Büroraum	
1 RM	1 Büroraum	

Die geldwerten Sachleistungen an Fraktionen und Gruppen durch die Bereitstellung von Räumen und Büroausstattung wurden für das Haushaltsjahr 2015 dergestalt ausgewiesen: 34

SPD-Fraktion	191.711,- €	35
CDU-Fraktion	175.314,- €	
Fraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN	150.499,- €	
Fraktion Die Linke L.	66.950,- €	
FDP-Fraktion	68.578,- €	
AfD-Fraktion	24.779,- €	
Ratsgruppe Deine Freunde	13.189,- €	
Ratsgruppe Die Piraten	13.189,- €	
Ratsgruppe pro SL.	13.189,- €	

Die Klägerin hat am 23. Oktober 2014 Klage erhoben, mit der sie die Feststellung der Rechtswidrigkeit des Ratsbeschlusses vom 30. September 2014 zum Tagesordnungspunkt 3.1.1 begehrt hat. 36

Zur Begründung hat sie vorgetragen: Sie greife das am 30. September 2014 beschlossene Finanzierungsmodell insgesamt an. Die Ermessensentscheidung des Beklagten sei fehlerhaft. Der allgemeine Gleichheitssatz sei verletzt worden. Die Differenzierung zwischen den kleinsten Fraktionen von drei Ratsmitgliedern und den nächstgrößeren von 4 bis 6 Ratsmitgliedern in Ziffer II. des Beschlusses sei nicht sachgerecht. Insbesondere die Höhe der Abstufung von einer halben Stelle eines Fraktionsassistenten und einer halben Stelle eines Verwaltungsangestellten (E 11 und E 9) zu drei hauptamtlichen Mitarbeitern (ein Fraktionsassistent E 10, eine Bürosekretärin E 6, 0,5 Fraktionsassistent E 11 und 0,5 Verwaltungsangestellter E 9) sei unverhältnismäßig. Ein Unterschied von lediglich einem Ratsmandat rechtfertige nicht zwei zusätzliche volle Stellen bzw. das Dreifache an Personalkostenzuschüssen. Die Klägerin als Gruppe werde hierdurch ebenfalls gleichheitswidrig benachteiligt, weil sie gemäß § 56 Abs. 3 Satz 4 GO NRW zwei Drittel der Zuwendungen erhalte, die die kleinste Fraktion nach § 56 Abs. 1 Satz 2 GO NRW erhält oder erhalten würde. Der für Fraktionen anerkannte Grundbedarf sei der kleinsten Fraktion - der aus drei Personen bestehenden AfD-Fraktion - verwehrt worden. Diese sei insbesondere gegenüber der FDP-Fraktion, die aus fünf Mitgliedern bestehe, gleichheitswidrig benachteiligt. Es sei weder ein Sockelbetrag für den Grundbedarf gewährt worden noch würden die Zuschüsse in Proportionalität zur Mitgliederzahl bemessen. Vor allem sei nicht berücksichtigt worden, dass mit dem Ansteigen der Mitgliederzahl keine lineare, sondern eine degressive Steigerung der Kosten anzunehmen sei. Die Zuwendungen im Bereich der Personalkosten stiegen zwischen der AfD- und der FDP-Fraktion auf das Dreifache bei nicht einmal doppelter Mitgliederzahl. Die fünfköpfige FDP-Fraktion erhalte nach dem beschlossenen Finanzierungsmodell je Ratsmitglied 36.410,- € jährlich an Personalkostenzuschuss, während die dreiköpfige AfD-Fraktion sowie die Klägerin nur 22.450,- € je Ratsmitglied pro Jahr an Personalkostenzuschüssen erhielten. Der Beschluss unter Ziffer II. sei grundsätzlich nicht zu beanstanden. Hier sei jedoch in rechtswidriger Weise eine weitere Kürzung zulasten der Klägerin vorgenommen worden, die mit § 56 GO NRW nicht in Einklang zu bringen sei. Bei einer Zuweisung von 475,- € je Mitglied monatlich erhalte eine aus drei Mitgliedern bestehende Fraktion eine Geldzuweisung von 1.425,- €. Dementsprechend sollte die Klägerin zwei Drittel hiervon, also 950,- € monatlich erhalten. Nach dem angegriffenen Beschluss erhalte sie jedoch nur 317,- € je Mitglied, mithin 634,- € monatlich. Auch die Gewährung von Sachleistungen (Ziffer III. des Beschlusses) verletze den allgemeinen Gleichheitssatz. Die kleinste Fraktion, die aus drei Ratsmitgliedern bestehe, erhalte nur zwei Büroräume. Die nächstgrößere Fraktion mit vier bis sechs Ratsmitgliedern erhalte vier Büroräume und einen Sitzungsraum. Gehe man von einem Grundbedarf je Fraktion von zwei Büroräumen aus, rechtfertige dies nicht eine Steigerung um zwei Räume und zusätzlich einen Besprechungsraum bei nur einem bzw. zwei Ratsmitgliedern mehr.

Die Klägerin hat beantragt, 38

festzustellen, dass der Beschluss des Rates der Stadt L. vom 30. September 2014 unter dem Tagesordnungspunkt 3.1.1 rechtswidrig ist. 39

Der Beklagte hat beantragt, 40

die Klage abzuweisen. 41

Zur Begründung hat er vorgetragen, das am 30. September 2014 beschlossene System der Fraktionszuwendungen und -ausstattung entspreche den gesetzlichen Vorgaben des § 56 Abs. 3 GO NRW und stehe insbesondere nicht im Widerspruch zu Art. 3 Abs. 1 GG. Es sei als zulässiger Maßstab der Finanzierung anerkannt, den Grund- oder Sockelbetrag für jede Fraktion kombiniert mit einer Pro-Kopf-Zuweisung festzulegen. Die Höhe der Zuwendungen dürfe ohne Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes nach der Zahl der Fraktionsmitglieder differenziert werden, wobei allen im Rat vertretenen Fraktionen einen Grundbedarf zuzubilligen sei. Dem sei hier dadurch Rechnung getragen worden, dass eine Grundausstattung durch Gewährung von Räumen, PCs, Internetanschlüssen, 42

Kommunikationspauschalen erfolge. Der Grundbedarfsdeckung dienten auch die Zuschüsse zu den personellen Aufwendungen. Diese seien so bemessen, dass selbst die kleinsten Fraktionen - Gruppen erhielten zwei Drittel - einen Fraktionsassistenten E 11 und einen Verwaltungsangestellten E 9, jeweils mit halber Stelle, finanzieren könnten. Er habe im Rahmen seines Gestaltungsspielraums bei den Zuschüssen zu den personellen Aufwendungen und bei den großen Fraktionen einen höheren Personalbedarf anerkennen dürfen als bei kleineren Fraktionen oder bei Gruppen. Auch könnten im Hinblick auf den anzuerkennenden Personalbedarf Stufen gebildet werden. Welche Stufen gebildet würden, bis zu welcher Fraktionsstärke ein niedrigerer Personalbedarf und ab welcher ein höherer anerkannt werde, unterliege seinem Gestaltungsspielraum. Bei dessen Ausfüllung habe er nicht gegen das Willkürverbot verstoßen. Die Regelung der Pro-Kopf-Zuweisung entspreche bis auf die Höhe den früheren Ratsbeschlüssen, weswegen unklar sei, was die Klägerin mit der Inkraftsetzung der vorhergehenden Beschlüsse gewinnen wolle. Im Übrigen verlange § 56 GO NRW bei einem auf drei Säulen stehenden Finanzierungssystem nicht, dass jede Säule die Zwei-Drittel-Bedingung erfülle. Hinsichtlich der Gewährung der Sachleistungen gelte das zu den Zuschüssen zu den personellen Aufwendungen Gesagte. Auch insoweit sei Willkür nicht zu erkennen. Mit steigender Zahl von Ratsmitgliedern werde in plausibler Weise eine Zunahme des Sachmittelbedarfs anerkannt. Dabei müssten irgendwo Grenzen gezogen werden, die jedoch - wie etwa bei der Zuweisung einer bestimmten Anzahl von Büroräumen und Sitzungsräumen - der Gestaltungsfreiheit des Beklagten unterlägen.

Mit Gerichtsbescheid vom 17. Juni 2015 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. 43
Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt, der Beklagte habe die Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in rechtlich zulässiger Weise festgesetzt. Das Zuwendungssystem entspreche den Vorgaben des § 56 Abs. 3 Sätze 1 und 4 GO NRW. Es stehe auch nicht im Widerspruch zu Art. 3 Abs. 1 GG.

Mit Beschluss vom 21. September 2015 hat der Senat die Berufung der Klägerin 44
zugelassen.

Zu deren Begründung trägt die Klägerin ergänzend vor: Die Anpassung der 45
Zuwendungsstruktur am 30. September 2014 ohne Berücksichtigung aller im Rat vertretenen Fraktionen sei rechtswidrig. Sie sei als willkürlich zu qualifizieren. Sie, die Klägerin, sei hierdurch beschwert. Denn die einer Gruppe nach § 56 Abs. 3 Satz 4 GO NRW zustehenden Zuwendungen orientierten sich jeweils an dem Sockelbetrag, den die kleinste Fraktion nach § 56 Abs. 1 Satz 2 GO NRW erhält oder erhalten würde. Das vom Beklagten beschlossene Finanzierungssystem entspreche nicht den Anforderungen des § 56 Abs. 3 GO NRW. Dieser unterscheide lediglich zwischen „Fraktionen und Gruppen“ sowie „Einzelabgeordneten“. Eine weitere Differenzierung innerhalb dieser Möglichkeiten gebe es im Gesetz nicht. Insbesondere innerhalb des Größenmodells „Fraktion“ finde keine Ausgrenzung von kleinen und kleinsten Fraktionen statt. Es sei objektiv nicht nachvollziehbar, warum der Beklagte den Zuschuss zu den personellen Aufwendungen für eine Fraktion erst ab einer Größenordnung von mindestens vier Ratsmitgliedern erhöht habe. Die aus drei Stadtverordneten gebildete AfD-Fraktion werde ohne erkennbaren Grund von dem Zuschuss ausgeschlossen. Dies benachteilige zugleich sie als Gruppe, die an der für alle übrigen Fraktionen geltenden Erhöhung nicht partizipiere. Die erheblichen Abweichungen betrügen bis zu 41 %. Bei einer solchen Abweichung handele es sich nicht lediglich um einen systembedingten Sprung am Randbereich einer Stufe. Auch die für die Anpassung im Übrigen herangezogenen Differenzierungsmaßstäbe, die in Bezug auf die Größenklassen der jeweiligen Fraktionen gebildet worden seien, stellten sich als sachwidrig und damit ermessensfehlerhaft dar. Die im Zusammenhang des Zuschusses zu den personellen Aufwendungen vorgenommene Abstufung von einer halben Stelle eines Fraktionsassistenten und einer halben Stelle eines Verwaltungsangestellten (E 11 und E 9) zu drei hauptamtlichen Mitarbeitern (ein Fraktionsassistent E 10, eine Bürosekretärin E 6, 0,5 Fraktionsassistent E 11 und 0,5 Verwaltungsangestellter E 9) sei unverhältnismäßig.

Zwar sei es zutreffend, dass bei großen und größeren Fraktionen regelmäßig mehr Koordinierungsaufwand entstehe. Personelle Aufwendungen entstünden jedoch grundsätzlich nicht nur für das Mehr an Koordinierung, sondern vor allem für die büromäßige Abarbeitung der täglichen Postein- und -ausgänge sowie für die bürotechnische Ratsarbeit als solche. Auszugehen sei dabei von der Erkenntnis, dass zur personellen und sachlichen Unterhaltung der Geschäftsstellen ein Grundbedarf anzuerkennen sei, der bei allen Fraktionen gleich sei und auch den gleichen zeitlichen Aufwand erfordere. Das Ansteigen der Mitgliederzahl bewirke keineswegs eine lineare, sondern eine degressive Steigerung der Kosten. Eine Anpassung des der kleinsten Fraktion zustehenden Grundbedarfs finde aber nicht statt. Die Zuwendungsstruktur sehe hierfür keine Regelung vor, wodurch die aus drei Ratsmitgliedern bestehende AfD-Fraktion gleichheitswidrig benachteiligt werde. Weder sei der der AfD-Fraktion zustehende Sockelbetrag für den Grundbedarf erhöht worden noch seien die Zuschüsse in Proportionalität zur Mitgliederzahl angepasst worden. Der Unterschied von lediglich einem Ratsmandat rechtfertige nicht zwei zusätzliche volle Stellen und das dreifache an Personalkostenzuschüssen. Gleiches könne zu der für das Modell grundlegenden Bestimmung der Größenklassen wie der hieran anschließenden Personalkostenzuschüsse gesagt werden. Mangels greifbarer Anknüpfungspunkte sei nicht nachvollziehbar, welche objektiven Faktoren den jeweiligen Anpassungen zugrunde gelegt worden seien.

Die Klägerin beantragt, 46

den angefochtenen Gerichtsbescheid zu ändern und festzustellen, dass der Beschluss des Rates der Stadt L. vom 30. September 2014 unter dem Tagesordnungspunkt 3.1.1 rechtswidrig ist. 47

Der Beklagte beantragt, 48

die Berufung zurückzuweisen. 49

Er trägt vor: Die von der Klägerin im Jahr 2015 erhaltenen Zuwendungen entsprächen zwei Dritteln der Zuwendungen, die die mit 3 Mitgliedern kleinste Ratsfraktion der AfD erhalte. Die Höhe der Zuwendungen an die AfD-Fraktion sei auch in Relation zu denjenigen für die übrigen Fraktionen nicht zu beanstanden. Er habe das ihm durch § 56 Abs. 3 GO NRW eingeräumte Ermessen in seinem Ratsbeschluss vom 30. September 2014 fehlerfrei ausgeübt. Das von ihm praktizierte 3-Säulen-Modell genüge den von § 56 Abs. 3 GO NRW geforderten strukturellen Anforderungen. Ein nach Fraktionsgröße differenzierender und auf der Grundlage einer generalisierenden und typisierenden Betrachtung ermittelter Verteilungsmaßstab sei grundsätzlich zulässig. Dies gelte insbesondere für die Zuwendungen zu den Personalkosten. In diesem Bereich sei eine Differenzierung nach der Anzahl der in einer Fraktion zusammengeschlossenen Ratsmitglieder sachgerecht, weil sie sich an der typischerweise vorzufindenden Bedarfslage der Fraktionen oder Gruppen und an deren kommunalverfassungsrechtlicher Funktion orientiere. Diese Funktion bestehe in der Bündelung und Koordinierung der Arbeit des Rates und seiner Ausschüsse. Sowohl der Sach- als auch der Personalaufwand, den diese Koordinierung erfordere, hänge zumindest zu einem erheblichen Teil von der Zahl der Ratsmitglieder ab, deren Meinungsbildung und Entscheidung zu bündeln sei. Dieser unterschiedliche Koordinierungsbedarf gelte ebenso für den benötigten Sachaufwand. Der personelle Aufwand für die Vor- und Nachbereitung von Gremien- und Fraktionssitzungen steige und sinke mit der Anzahl der Personen, deren Arbeit zu koordinieren sei. Dabei sei auch eine typisierende und generalisierende Unterscheidung zwischen einer (kleinstmöglichen) drei- und einer vierköpfigen Fraktion sachgerecht. Hinsichtlich der Zuwendungshöhe sei anerkannt, eine degressiv-proportionale Staffelung vorzunehmen, die die Größe der Fraktion zum Maßstab nehme, aber keine streng proportionale Abstufung vorsehe. Es werde nichts dazu vorgetragen, inwieweit er sein Ermessen fehlerhaft ausgeübt habe, weil er den Bedarf der kleinsten Fraktion sachwidrig zu niedrig oder den Bedarf der nächstgrößeren Fraktion der FDP sachwidrig zu hoch angesetzt habe. Die Klägerin mache nicht geltend, inwieweit ihr tatsächlicher oder zu

erwartender Personalbedarf oder derjenige der kleinsten Fraktion der AfD über die gewährten Zuwendungen hinausgehe. Sie nehme eine rein rechnerische Bewertung vor, die sich schlicht an den Pro-Kopf-Beträgen pro Ratsmitglied orientiere. Gegen die bis zur Entscheidung vom 30. September 2014 geltende Staffelung und die auch darin vorgesehene Differenz zwischen der Stufe „Fraktion mit 3 Mitgliedern“ und der Stufe „Fraktion mit 4 bis 6 Mitgliedern“ schein die Klägerin keine rechtlichen Bedenken zu erheben. Er habe die streitgegenständliche Anpassung vorgenommen, um damit den gestiegenen Anforderungen an das kommunale Mandat Rechnung zu tragen. Er begründe seine Staffelung mit dem unterschiedlichen personellen Aufwand in einer Fraktionsgeschäftsstelle, der erheblich von der Größe der Fraktion abhängt. Bei einer Kleinstfraktion werde man davon ausgehen müssen, dass Unterstützungsbedarf in erster Linie im Aufgabenbereich Geschäftsstelle/Sekretariat und im Bereich der Sachbearbeitung, d. h. der professionellen Unterstützung der Sachbearbeiter der Fraktion bei bestimmten Themen bestehe. Er habe in seiner Entscheidung vom 30. September 2014 und in den vorangegangenen Entscheidungen zum Ausdruck gebracht, wie er den Aufwand einschätze. Er sehe aufgrund der gestiegenen Anforderungen grundsätzlich keinen zusätzlichen Unterstützungsbedarf im Bereich von Büroarbeiten. Im Bereich der Leitungsfunktionen erkenne er nur für Fraktionen von 10 bis 14 Mitgliedern Handlungsbedarf. Die für notwendig erachtete personelle Unterstützung zur Professionalisierung der Ratsarbeit solle in erster Linie durch Assistenzkräfte erfolgen, die die Ratsmitglieder bei der Bearbeitung von Sachthemen unterstützten. Dieser personelle Aufwand hänge im Wesentlichen mit der Arbeit der Ratsmitglieder zusammen und sei daher unmittelbar von der Größe einer Fraktion abhängig. Der Ratsbeschluss vom 30. September 2014 schreibe die bisherige Annahme fort, der Geschäftsstellenbedarf einer Kleinstfraktion könne ohne Personal mit Leitungsfunktion erledigt werden, es sei lediglich eine Unterstützung der Ratsarbeit durch qualifizierte Sachbearbeiter (eine halbe Stelle Fraktionsassistent Entgeltgruppe 11 und eine halbe Stelle Verwaltungsangestellter Entgeltgruppe 9) anzuerkennen. Gleichzeitig habe er entschieden, aufgrund der gestiegenen Anforderungen an das kommunale Mandat und den höheren Koordinierungsaufwand den Zuschuss insofern zu erhöhen, als den Fraktionen ab einer Größe von vier Mitgliedern ein zusätzlicher Zuschuss für einen weiteren Fraktionsassistenten zuzuerkennen sei. Davon sei er nur in drei Stufen abgewichen, nämlich in der Stufe für die Kleinstfraktionen, in der Stufe für eine Fraktion mit 10 bis 14 Mitgliedern, die eine zusätzliche Leitungskraft erhielten und in der obersten Stufe ab 30 Ratsmitgliedern, die einen Zuschuss für 1,5 Assistenzkräfte erhielten. Die 3 Ratsmitglieder der AfD-Fraktion seien in insgesamt 7 Ausschüssen als Mitglieder mit beratender Stimme vertreten. In den übrigen Ausschüssen sei die AfD-Fraktion durch Nichtratsmitglieder mit beratender Stimme vertreten. Demgegenüber säßen die 5 Mitglieder der nächstgrößeren FDP Fraktionen in insgesamt 13 Ausschüssen sowie im Ältesten- und im Integrationsrat. In den übrigen Ausschüssen werde die FDP-Fraktion durch sachkundige Bürger vertreten. Zudem nehme die FDP-Fraktion durch ein Ratsmitglied den zweiten stellvertretenden Vorsitz im Verkehrsausschuss und durch ein weiteres Ratsmitglied den zweiten Ausschussvorsitz im Ausschuss Soziales und Senioren war. Diese Funktionen führten ebenfalls zu einem höheren Geschäftsstellenbedarf.

In der Berufungsverhandlung vor dem Senat am 17. Februar 2017 haben die Vertreter des 51
Beklagten eine Übersicht über die derzeitige Vertretung der FDP-Fraktion und der AfD-Fraktion in Ausschüssen und Beiräten durch stimmberechtigte und beratende Mitglieder sowie in kommunalen Gesellschaften vorgelegt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der 52
Gerichtsakte sowie auf den Inhalt der vom Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgänge Bezug genommen. Bezug genommen wird außerdem auf den Inhalt der Gerichtsakte Verwaltungsgericht Köln - 4 L 2000/14 -.

Entscheidungsgründe: 53

Die Berufung der Klägerin hat Erfolg.	54
Die Klage ist zulässig (dazu I.) und begründet (dazu II.). Der angefochtene Gerichtsbescheid ist entsprechend zu ändern.	55
I. Die Klage ist als Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO statthaft und auch im Übrigen zulässig.	56
Dem Rechtsstreit liegt ein konkretes organschaftliches Rechtsverhältnis i.S.d. § 43 Abs. 1 VwGO zugrunde. An einem solchen Rechtsverhältnis beteiligt sein können nicht nur natürliche oder juristische Personen, sondern auch kommunale Organe oder Organteile als Träger organisationsinterner Rechte. Der Begriff des Rechtsverhältnisses ist nicht auf Außenrechtsverhältnisse beschränkt. Er umfasst ebenso die Rechtsbeziehungen innerhalb von Organen einer juristischen Person, also auch einer kommunalen Vertretungskörperschaft. Auch ein Ratsbeschluss kann im Rahmen eines kommunalrechtlichen Organstreits überprüft werden, wenn und soweit er - wie hier - die Rechte kommunaler Organe oder Organteile konkretisiert oder nachteilig betrifft.	57
Vgl. insoweit auch OVG NRW, Urteil vom 8. Oktober 2002 - 15 A 3691/01 -, juris Rn. 22.	58
Die Klägerin ist auch klagebefugt. Eine Klage auf Feststellung des Bestehens eines organschaftlichen Rechtsverhältnisses innerhalb kommunaler Organe („kommunalverfassungsrechtliche Feststellungsklage“) ist in entsprechender Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO nur zulässig, wenn es sich bei der geltend gemachten Rechtsposition um ein durch das Innenrecht eingeräumtes, dem klagenden Organ oder Organteil zur eigenständigen Wahrnehmung zugewiesenes wehrfähiges subjektives Organrecht handelt. Geht es - wie vorliegend - um die Rechtmäßigkeit eines Ratsbeschlusses, setzt die Klagebefugnis dementsprechend voraus, dass dieser ein subjektives Organrecht des klagenden Organs oder Organteils nachteilig betrifft. Das gerichtliche Verfahren dient nicht der Feststellung der objektiven Rechtswidrigkeit des Ratsbeschlusses, sondern dem Schutz der dem klagenden Organ oder Organteil durch das Innenrecht zugewiesenen Rechtsposition. Ob eine solche geschützte Rechtsposition im Hinblick auf die Beschlussfassung des Rates besteht, ist durch Auslegung der jeweils einschlägigen Norm zu ermitteln.	59
Vgl. wiederum OVG NRW, Urteil vom 8. Oktober 2002 - 15 A 3691/01 -, juris Rn. 26, m.w.N.	60
Nach diesem Maßstab ist die Klagebefugnis der klagenden Ratsgruppe zu bejahen. § 56 Abs. 3 Satz 1 GO NRW, wonach die Gemeinde den Fraktionen des Rates aus Haushaltsmitteln Zuwendungen zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung gewährt, und § 56 Abs. 3 Satz 4 GO NRW, demzufolge eine Gruppe mindestens eine proportionale Ausstattung erhält, die zwei Dritteln der Zuwendungen entspricht, die die kleinste Fraktion nach § 56 Abs. 1 Satz 2 GO NRW erhält oder erhalten würde, verleihen der Klägerin ein subjektives Organrecht in Gestalt einer innerorganisatorischen Anspruchsnorm.	61
Vgl. auch insofern OVG NRW, Urteil vom 8. Oktober 2002 - 15 A 3691/01 -, juris Rn. 26 ff.	62
Dieses Organrecht betrifft der streitige Ratsbeschluss vom 30. September 2014 nachteilig. Da er eine Erhöhung der jährlichen Personalkostenzuschüsse sowie der geldwerten Sachleistungen für Räumlichkeiten und Büroausstattung erst ab der Größenklasse einer Fraktion von 4 bis 6 Ratsmitgliedern vorsieht, profitiert die kleinste Ratsfraktion mit drei Mitgliedern nicht von ihr. Damit sind mittelbar auch die Ratsgruppen - darunter die Klägerin - von der Erhöhung ausgenommen. Deren Zuwendungen sind nach Maßgabe von § 56 Abs. 3 Satz 4 GO NRW an die Zuwendungen an die kleinstmögliche Fraktion gekoppelt.	63

- Die Klage ist zutreffend gegen den Rat gerichtet. Klagen im Organstreitverfahren sind gegen den intrapersonalen Funktionsträger zu richten, dem gegenüber die mit der Organklage beanspruchte Innenrechtsposition bestehen soll. 64
- Vgl. OVG NRW, Urteil vom 8. Oktober 2002 – 15 A 3691/01 –, juris Rn. 29. 65
- Dies ist der Rat als dasjenige Organ, das durch Beschluss vom 30. September 2014 über die Verteilung der Fraktionszuwendungen entschieden hat. 66
- II. Klage ist auch begründet. 67
- Der Ratsbeschluss vom 30. September 2014 zum Tagesordnungspunkt 3.1.1 über die Anpassung der Zuwendungen für die Ratsfraktionen ist rechtswidrig. Er verstößt gegen § 56 Abs. 3 Satz 1 GO NRW und gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG (dazu 1.). Infolgedessen stehen auch die an den Ratsbeschluss vom 30. September 2014 anknüpfenden Zuwendungen an die Klägerin bzw. an die übrigen Ratsgruppen nicht mit § 56 Abs. 3 Satz 4 GO NRW im Einklang (dazu 2.). 68
1. Gemäß § 56 Abs. 3 Satz 1 GO NRW gewährt die Gemeinde den Fraktionen und Gruppen aus Haushaltsmitteln Zuwendungen zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung. Eine Gruppe erhält mindestens eine proportionale Ausstattung, die zwei Dritteln der Zuwendungen entspricht, die die kleinste Fraktion nach § 56 Abs. 1 Satz 2 GO NRW erhält oder erhalten würde (§ 56 Abs. 3 Satz 4 GO NRW). 69
- Diese Vorschriften 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. 70
- Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 27. Juli 2007 – 15 A 931/07 –, juris Rn. 10, Urteil vom 8. Oktober 2002 – 15 A 3691/01 –, juris Rn. 33 f. (zu Kreistagsfraktionen). 71
- Der Rat übt das ihm eingeräumte Ermessen nur dann rechtmäßig aus, wenn die Verteilungsregelungen über die Zuwendungen an Fraktionen - und damit über die Verknüpfung des § 56 Abs. 3 Satz 4 GO NRW mittelbar auch die Zuwendungen an Gruppen - dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG genügen. 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 sonstwie einleuchtenden Grund angeben können. Dies gilt für Belastungen und Begünstigungen gleichermaßen. Fraktionszuschüsse sind zweckgebundene Zuwendungen. Sie dienen dazu, die sächlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionen für ihre Geschäftsführung ganz oder teilweise zu decken und sind hierauf begrenzt. Damit ist der sachliche Grund für Differenzierungen bei der Bemessung dieser Zuschüsse vorgegeben. Auch wenn die Gemeinde keine kostendeckenden Zuschüsse vorsieht, müssen die gewährten Mittel unter den Fraktionen nach einem Maßstab verteilt werden, der sich willkürfrei an deren tatsächlichem oder erwartbarem Bedarf für ihre Geschäftsführung orientiert. Nichts anderes gilt, wenn man den allgemeinen Gleichheitssatz in der besonderen Ausprägung als Grundsatz der Chancengleichheit versteht. Fraktionszuschüsse wahren die Chancengleichheit, wenn sie sich in dem beschriebenen Sinn nach ihrem gesetzlichen Zweck bemessen und hierauf beschränken. 72
- Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 -, juris Rn. 16 f.; OVG NRW, Beschlüsse vom 22. Januar 2010 - 15 B 1797/09 -, juris Rn. 17, und vom 19. Januar 2010 - 15 B 1810/09 -, juris Rn. 15, Urteil vom 8. Oktober 2002 - 15 A 3691/01 -, juris Rn. 36 (zu 73

Kreistagsfraktionen); im Ergebnis zustimmend auch Meyer, Recht der Ratsfraktionen, 8. Aufl. 2015, S. 254 f.

Die Gewährung von Finanzmitteln an Fraktionen darf überdies mit Blick 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. 74

Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 -, juris Rn. 20. 75

Für eine von Art. 3 Abs. 1 GG gedeckte Verteilungsregelung ist keine spezielle Bedarfsanalyse zu erstellen. Das dem Rat bei der Verteilung der Zuwendungen zustehende Regelungsermessen erlaubt eine generalisierende und typisierende Betrachtungsweise. Allerdings muss sich - wie erwähnt - 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. 76

Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 -, juris Rn. 29; OVG NRW, Beschluss vom 22. Januar 2010 - 15 B 1797/09 -, juris Rn. 21. 77

Ist mit Art. 3 Abs. 1 GG demgemäß nur ein Verteilungsmaßstab vereinbar, der sich an den für die Fraktionsgeschäftsführung entstehenden sächlichen und personellen Aufwendungen orientiert, kann eine rein proportionale Verteilung nach der Fraktionsstärke bei unterschiedlich großen Fraktionen nur gleichheitsgemäß sein, wenn den Fraktionen kein „fixer“ Aufwand - d. h. ein Sockelbedarf - unabhängig von ihrer Größe entsteht oder wenn dieser doch regelmäßig nicht ins Gewicht fällt. 78

Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 -, juris Rn. 21; siehe dazu auch OVG NRW, Beschluss vom 19. Januar 2010 - 15 B 1810/09 -, juris Rn. 15 und 21, Urteil vom 8. Oktober 2002 - 15 A 3691/01 -, juris Rn. 44; Meyer, Recht der Ratsfraktionen, 8. Aufl. 2015, S. 255. 79

Im Übrigen ist der Verteilungsmaßstab der Proportionalität bei Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen weder als alleinige noch als zwingend vorrangige Größe vorgegeben. Er ist kein Selbstzweck. Gleichwohl kann er in einem ausgewogenen, verschiedene Parameter berücksichtigenden Zuwendungssystem ein sachgerechtes Verteilungskriterium sein. 80

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 19. Januar 2010 - 15 B 1810/09 -, juris Rn. 15, und vom 27. Juli 2007 - 15 A 931/07 -, juris Rn. 10, Urteil vom 8. Oktober 2002 - 15 A 3691/01 -, juris Rn. 43 (zu Kreistagsfraktionen). 81

Der allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz 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 an deren 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 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. 82

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 8. Oktober 2002 - 15 A 3691/01 -, juris Rn. 43 (zu Kreistagsfraktionen); VG Gelsenkirchen, Urteil vom 16. Februar 2007 - 15 K 1356/06 -, juris Rn. 68; VG Köln, Beschluss vom 9. Dezember 2004 - 4 L 2979/04 -, juris Rn. 13 f. 83

Insgesamt ist bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Zuwendungssystemen nach § 56 Abs. 3 Satz 1 GO NRW zu berücksichtigen, dass sich die Lösung von Zuteilungskonflikten von Fraktionen und Gruppen am unabweisbaren Bedürfnis der Gemeinde an der Sicherstellung und Aufrechterhaltung der Funktions- und Arbeitsfähigkeit von Verwaltung und Rat zu orientieren hat. Die zwischen den Beteiligten insoweit streitigen Rechte sind diesen nicht um ihrer selbst willen, sondern letztlich der Gemeinde im öffentlichen Interesse zugewiesen worden. 84

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 19. Januar 2010 - 15 B 1810/09 -, juris Rn. 17. 85

Nach diesen Grundsätzen ist der streitbefangene Ratsbeschluss vom 30. September 2014 nicht von § 56 Abs. 3 Satz 1 GO NRW und von Art. 3 Abs. 1 GG gedeckt. 86

a) Zwar bestehen gegen die Grundstruktur des durch die Ratsbeschlüsse vom 13. Dezember 2007 und vom 29. Oktober 2009 eingeführten Zuwendungssystems für Fraktionen und Gruppen, das der Beklagte mit dem Ratsbeschluss vom 30. September 2014 fortschreibt, im Rahmen der insoweit vorzunehmenden Gesamtbetrachtung keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Die Verteilungsprinzipien dieses Zuwendungssystems sind für sich genommen sachgerecht an dem tatsächlichen bzw. erwartbaren sächlichen und personellen Bedarf für die Geschäftsführung der Ratsfraktionen orientiert. Das System als solches hält sich damit im Rahmen des dem Beklagten insoweit eingeräumten Regelungsermessens. 87

Seit den Beschlüssen vom 13. Dezember 2007 und vom 29. Oktober 2009 gestaltet der Beklagte sein System der Zuwendungen an Ratsfraktionen und -gruppen als 3-Säulen-Modell aus. Danach erhalten Fraktionen und Gruppen als Zuwendungen einen nach bestimmten Größenklassen der Ratsfraktionen abgestuften jährlichen Personalkostenzuschuss, der in monatlichen Teilbeträgen ausgezahlt wird, eine monatliche Pro-Kopf-Pauschale je Ratsmitglied sowie geldwerte Sachleistungen wie die Bereitstellung von Räumlichkeiten nebst Büroausstattung. Dabei ist auch die Höhe der gewährten Sachleistungen nach der Anzahl der auf die jeweilige Fraktion bzw. Gruppe entfallenden Ratsmitglieder gestaffelt. 88

Dieser Verteilungsmodus ist im Grundsatz sachlich gerechtfertigt, weil er sich an einer als typisch angesehenen Bedarfslage der Fraktionen und Gruppen sowie an deren kommunalverfassungsrechtlicher Funktion orientiert. Auch für den Beklagten gilt, dass der Sach- und Personalaufwand, den die Koordinierung der Ratsarbeit erfordert, zumindest zu 89

einem erheblichen Teil von der Zahl der Ratsmitglieder abhängt, deren Meinungsbildung und Entscheidung in der betreffenden Fraktion zu bündeln ist. Je mehr Ratsmitglieder eine Fraktion hat und je mehr Aufgaben in der Ratsarbeit diese demgemäß - etwa auch als Vorsitzende oder Mitglieder von Ratsausschüssen - wahrnehmen, desto mehr Vorbereitungs- und Verwaltungsarbeit ist zu leisten, um diese spezifischen kommunalrechtlichen Aufgabenwahrnehmungen - auch im öffentlichen Interesse der Gemeinde insgesamt - möglichst effektiv vonstatten gehen lassen zu können.

Insbesondere ist auch gegen die Abgrenzung der Größenklassen nichts zu erinnern. Der Beklagte darf bei der Ausgestaltung der Fraktionszuwendungen - wie ausgeführt - in den von Art. 3 Abs. 1 GG gesetzten Grenzen pauschalieren und typisieren. Diese Gestaltungsbefugnis schließt die Bildung von Fraktionsgrößenklassen als Maßstab der Zuwendungsverteilung ein, solange die angesetzten Größenklassen einen in der jeweiligen Größenklasse regelmäßig auftretenden Geschäftsführungsaufwand - wie hier - schlüssig widerspiegeln. Eine solchermaßen stimmige Kategorisierung ist sachgemäß, weil der Koordinierungs- und Bündelungsaufwand bei der Fraktionsarbeit typischerweise mit bestimmten Fraktionsgrößen stufenhaft ansteigt. Dass eine derartige Abstufung gerade an den Übergängen der Größenklassen Sprünge in der Zuwendungshöhe mit sich bringt, ist prinzipiell als systembedingt hinzunehmen. 90

Vgl. dazu VG Düsseldorf, Urteil vom 9. Dezember 2011 - 1 K 6855/10 -, juris Rn. 46. 91

Dies gilt auch für die Behandlung der kleinstmöglichen Ratsfraktion mit 3 Mitgliedern als gesonderte Größenklasse, für die der Beklagte sich entschieden hat. Diese 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 3 Mitgliedern pauschal geringer zu veranschlagen als den Aufwand, der üblicherweise bei Fraktionsgrößen ab 4 Mitgliedern aufwärts verursacht wird. Dafür lässt sich auch anführen, dass die Steigerung von 3 auf 4 Mitglieder mit 33,33% im Verhältnis deutlich größer ist als etwa die Steigerungen an den Übergängen in den nächstgrößeren Größenklassen im Zuwendungssystem des Beklagten von 6 auf 7 (+16,66%), von 9 auf 10 (+11,11%) oder von 14 auf 15 (+7,14%) Mitglieder. 92

So auch VG Düsseldorf, Urteil vom 9. Dezember 2011 - 1 K 6855/10 -, juris Rn. 42 ff. 93

Ferner kann der Beklagte einen sachlichen Grund auch dafür ins Feld führen, dass er die Personalkostenzuschüsse für die Fraktionsgrößenklassen typisierend an Personalausstattungserfordernissen ausrichtet, die anhand der aus dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst geläufigen Entgeltgruppen klassifiziert sind. Es ist plausibel, dass der Beklagte als typischerweise in Betracht kommende Beschäftigte einer Fraktion zur Koordinierung und Bündelung von deren Arbeit Geschäftsführer, Geschäftsstellenleiter, Fraktionsassistenten, Verwaltungsangestellte sowie Bürosekretärinnen in Betracht zieht. Diese Beschäftigtengruppen sind abstrakt geeignet, eine wirksame Fraktionsarbeit inhaltlich wie organisatorisch vorzubereiten und zu unterstützen. Konsequenterweise ist im Weiteren auch, diesem Fraktionspersonal Entgeltgruppen zuzuordnen (Geschäftsführer E 15 Ü, Geschäftsführer E 15, Geschäftsstellenleiter E 13, Fraktionsassistent E 11, Fraktionsassistent E 10, Verwaltungsangestellter E 9, Bürosekretärin E 6) und in einer Zusammenschau mit den Fraktionsgrößenklassen in einem nächsten Schritt den erwarteten Personalbedarf der Fraktionen festzulegen. Dieser steigt nachvollziehbar mit der Anzahl der Mitglieder einer Fraktion an. 94

b) Unbeschadet dessen stimmt aber die Zuwendungsanpassung des Ratsbeschlusses vom 30. September 2014 in zweifacher Hinsicht nicht mit § 56 Abs. 3 Satz 1 GO NRW und mit Art. 3 Abs. 1 GG überein. 95

aa) Es liegt kein sachlicher Grund dafür vor, dass der Beklagte die Personalkostenzuschüsse für alle Fraktionsgrößenklassen ab der Stufe „4 bis 6 RM“ 96

anhebt, für die unterste Größenklasse der kleinstmöglichen Fraktion mit 3 Ratsmitgliedern indessen nicht. Dieser Rechtsverstoß hat im Rahmen der anzustellenden Gesamtbetrachtung die Gesamtrechtswidrigkeit des Ratsbeschlusses vom 30. September 2014 zur Folge.

(1) Ein sachlicher Grund für diese Ungleichbehandlung ergibt sich zunächst nicht aus der Beschlussvorlage AN/1168/2014, auf der der Ratsbeschluss vom 30. September 2014 fußt. Zwar erscheint das dort genannte Argument im Ausgangspunkt nachvollziehbar, dass die inhaltlichen genauso wie die organisatorischen Anforderungen an das kommunale Mandat - gerade in einer Großstadt wie L. - gestiegen sind und dass diese gestiegenen Anforderungen eine bessere personelle wie sächliche Ausstattung der Fraktionen erfordern, um eine hinreichend qualitätsvolle Rats- und Ausschussarbeit sicherzustellen. Diese allgemeine Erwägung kann bei typisierender und pauschalierender Betrachtungsweise im Rahmen des dem Rat zukommenden weiten Regelungsermessens eine verbesserte finanzielle Ausstattung der Ratsfraktionen insgesamt rechtfertigen. Allerdings rechtfertigt sie nicht eine Besserstellung der Ratsfraktionen im Hinblick auf die Personalausstattung nur und erst ab der Größenklasse „4 bis 6 RM“. Denn die Grundannahme einer zunehmenden inhaltlichen und organisatorischen Komplexität der Ratsarbeit trifft auf kleinstmögliche Fraktionen mit 3 Mitgliedern genauso zu wie auf alle anderen Fraktionen im Rat. Daher kann sie keinen spezifischen sachlichen Grund für eine Steigerung der Personalkostenzuschüsse liefern, die die Kleinstfraktionen vollständig außen vor lässt. 97

(2) Auch unter Heranziehung des Vorbringens des Beklagten im Verlauf des gerichtlichen Verfahrens und insbesondere in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat am 17. Februar 2017 ist kein sachlicher Grund für die in Rede stehende Ungleichbehandlung zu erkennen. Dieses weitere Vorbringen ist berücksichtigungsfähig, weil und soweit es in der Begründung des Ratsbeschlusses vom 30. September 2014 angelegt ist. 98

Die Zuwendungsanpassung vom 30. September 2014 lässt sich danach nicht darauf gründen, dass ein signifikant gesteigerter Koordinierungs- und Bündelungsbedarf, der zu einem erhöhten Personalbedarf und entsprechend höheren Personalkostenzuschüssen führt, erst ab einer bestimmten Fraktionsmindestgröße - hier der Größenklasse „4 bis 6 RM“ - auftritt. 99

Mit seinem Hinweis auf die unterschiedlichen Größenordnungen der Ausschussmitgliedschaften der aktuell kleinsten Ratsfraktion der AfD mit 3 Mitgliedern im Vergleich zu der nächstgrößeren FDP-Fraktion mit 5 Mitgliedern, die die Größenklasse „4 bis 6 RM“ repräsentiert, beschreibt der Beklagte zum einen eine konstante Grundstruktur des Umfangs der Rats- und Ausschussarbeit unterschiedlich großer Fraktionen, die sich im Zeitpunkt der Beschlussfassung am 30. September 2014 nicht anders darstellte als in den Jahren zuvor. Dass größere Fraktionen typischerweise mehr Ausschussmitglieder stellen als die kleinste Fraktion, ist deshalb schon im Ansatz ein wenig überzeugender Grund dafür, die größeren Fraktionen gerade ab dem 30. September 2014 (mit Rückwirkung zum 1. Juli 2014) besser mit erheblich mehr Personal auszustatten, obwohl das Größenverhältnis der Fraktionen zueinander - und damit auch die Intensität und Schwierigkeit ihrer jeweiligen Ausschusstätigkeit - unverändert geblieben ist. 100

Vor allem aber weist die von den Vertretern des Beklagten in der mündlichen Verhandlung am 17. Februar 2017 überreichte Übersicht über die aktuellen Ausschussmitgliedschaften der FDP einerseits und der AfD andererseits in einer Zusammenschau mit dem diesbezüglichen Vortrag des Beklagten in der Berufungserwiderung vom 6. November 2015 keinen dadurch veranlassten erheblich größeren Vorbereitungs- und Koordinierungsaufwand der FDP-Ratsfraktion - mithin der Größenklasse „4 bis 6 RM“ - aus, der die beschlossene einseitige Erhöhung der Personalkostenzuschüsse rechtfertigt. Nach der vorgelegten tabellarischen Übersicht stellt die FDP gegenwärtig 17 stimmberechtigte Ausschussmitglieder sowie 13 Ausschussmitglieder mit beratender Stimme i.S.v. § 58 Abs. 1 Satz 7 GO NRW, während die AfD 16 Ausschussmitglieder mit beratender Stimme hat. 101

Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass die 13 Ausschussmitglieder der FDP-Fraktion mit beratender Stimme durchweg Ausschüssen angehören, in denen die FDP bereits mit einem stimmberechtigten Mitglied vertreten ist, weswegen durch diese Ausschussmitgliedschaften kein wesentlicher Mehraufwand bei der Geschäftsführung der FDP-Fraktion entsteht. Des Weiteren ist der Aufwand, den die Ausschussarbeit eines (Fraktions-)Mitglieds mit beratender Stimme verursacht, im Hinblick auf die Zuwendungsverteilung mit demselben Gewicht zu veranschlagen wie die Ausschussarbeit eines stimmberechtigten (Fraktions-)Mitglieds, wenn mithin die beratende Stimme nicht lediglich von einem sachkundigen Bürger, der kein Fraktionsmitglied ist, ausgeübt wird.

Vgl. insoweit auch OVG NRW, Urteil vom 8. Oktober 2002 - 15 A 4734/01 -, juris Rn. 44. 102

Aus der Perspektive einer - im öffentlichen Interesse des Gesamtgremiums - 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. Ist die AfD-Fraktion nach dem Schriftsatz des Beklagten vom 6. November 2015 aber in insgesamt 7 Ausschüssen durch eigene Fraktionsmitglieder mit beratender Stimme vertreten, verfügt die FDP nur über etwas mehr als doppelt so viele (fraktionseigene) Ausschussmitglieder. Noch geringer wird der Abstand, wenn man den Vortrag des Beklagten im Schriftsatz vom 6. November 2015 heranzieht, die FDP-Fraktion sei nur durch 13 eigene Mitglieder in Ausschüssen vertreten. Legt man dieses Verhältnis zugrunde, erschließt sich auch anhand des konkreten Beispiels der FDP-Fraktion nicht, warum der Beschluss vom 30. September 2014 die Größenklasse „4 bis 6 RM“ mit einer zusätzlichen Stelle eines Fraktionsassistenten der Entgeltgruppe E 10 versieht. Denn aufgrund dessen disponiert die Größenklasse „4 bis 6 RM“ jetzt über insgesamt drei zu besetzende volle Stellen (0,5 Fraktionsassistent E 11, 1 Fraktionsassistent E 10, 0,5 Verwaltungsangestellter E 9, 1 Bürosekretärin E 6), wohingegen die Größenklasse „3 RM“ weiter bei nur einer zugewiesenen vollen Stelle (0,5 Fraktionsassistent E 11, 0,5 Verwaltungsangestellter E 9) verharrt. Die Stellenrelation der Größenklasse „4 bis 6 RM“ zu der Größenklasse „3 RM“ steigt damit durch den Ratsbeschluss vom 30. September 2014 von 2:1 auf 3:1, ohne dass - wie das Beispiel der FDP-Fraktion zeigt - bei einer Fraktion der Größenklasse „4 bis 6 RM“ die dreifache Ausschussarbeit anfällt. Das sich daraus ergebende Ungleichgewicht zeigt sich umso mehr, als nach dem Vorbringen des Beklagten im Schriftsatz vom 6. November 2015 die für notwendig erachtete personelle Unterstützung zur Professionalisierung der Ratsarbeit in erster Linie durch Assistenzkräfte erfolgen soll, die die Ratsmitglieder bei der Bearbeitung von Sachthemen unterstützen. Besteht die Aufgabe von Fraktionsassistenten demnach in erster Linie in der bloßen Zuarbeit für die Fraktionsmitglieder, erschließt sich nicht, warum eine Fraktion mit 4 bis 6 Mitgliedern dreimal so viel Zuarbeit benötigt wie eine Kleinstfraktion mit nur 3 Mitgliedern. Im Gegenteil liegt in diesem Aufgabenbereich ein degressiv-proportionaler Personalbedarf näher. 103

Nichts anderes lässt sich aus der Dimension der Mitarbeit der FDP-Fraktion im Vergleich zu der AfD-Fraktion in Beiräten und aus der Reichweite der Mitarbeit von FDP-Fraktionsmitgliedern in kommunalen Gesellschaften ableiten, die die vom Beklagten in der mündlichen Verhandlung beigebrachte Übersicht aufschlüsselt. Weder die Arbeit in Beiräten noch vor allem die Vertretung in kommunalen Gesellschaften wie beispielsweise den Stadtwerken, der AVG Abfallentsorgungs- und Verwertungsgesellschaft L. mbH oder der L. Messe GmbH macht die - zuwendungsrelevante - kommunalrechtliche Bedeutung der Ratsfraktionen aus. Nach § 56 Abs. 2 Satz 1 Hs. 1 GO NRW wirken die Fraktionen bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Vertretung mit. Nur darauf bezieht sich die „Geschäftsführung“ i.S.v. § 56 Abs. 3 Satz 1 GO NRW, für deren Bewältigung die Fraktionen finanzielle Zuwendungen erhalten. 104

bb) Aber auch darüber hinaus leidet der Ratsbeschluss vom 30. September 2014 im Hinblick auf die Anpassung der Personalkostenzuschüsse an sachlich nicht gerechtfertigten systemischen Unstimmigkeiten, die seine Gesamtrechtswidrigkeit nach sich ziehen. 105

(1) Die Personalausstattung der einzelnen Fraktionsgrößenklassen lässt zwar im Grundsatz 106 ab der Größenklasse „4 bis 6 RM“ eine degressiv-proportionale Tendenz erkennen. Allerdings ist diese Staffelung nicht durchweg in sich stimmig. Wie die im Tatbestand auf S. 6 wiedergegebene Übersicht zeigt, findet sich neben dem - nach dem zuvor Gesagten sachlich nicht gerechtfertigten - Sprung in der Personalausstattung der Größenklasse „3 RM“ zu der Größenklasse „4 bis 6 RM“ von einer auf nunmehr drei volle Stellen noch ein weiterer, von der übrigen Staffelung deutlich abweichender erheblicher Sprung um drei volle Stellen von 6,5 Stellen auf 9,5 Stellen im Übergang von der Größenklasse „15 bis 19 RM“ zu „20 bis 24 RM“, den der Ratsbeschluss vom 30. September 2014 ebenfalls fortschreibt.

Auch für diesen Sprung in der Personalausstattung der Größenklasse „15 bis 19 RM“ zu 107 der Größenklasse „20 bis 24 RM“, der die sonstigen 1er- bzw. 1,5er Zuwächse ab der Größenklasse „4 bis 6 RM“ nicht nachvollzieht, findet sich kein sachlicher Grund. Dieser ergibt sich weder aus der Beschlussvorlage AN/1168/2014 noch aus den anderen Unterlagen, die der Beklagte zum Zustandekommen der vorhergehenden Ratsbeschlüsse vom 13. Dezember 2007 und vom 29. Oktober 2009 beigebracht hat. Auf Nachfrage konnten die Vertreter des Beklagten in der Berufungsverhandlung vor dem Senat den spezifischen Hintergrund dieser konkreten Zuwendungsregelung ebenfalls nicht erläutern. Ihre Vermutung, die überproportional gute Personalausstattung der Größenklasse „20 bis 24 RM“ könne damit zusammenhängen, dass der Rat hiermit die die Ratsmehrheit typischerweise tragende politische Mitte gleichsam vorsorglich habe stärken wollen, verfängt nicht. Die Absicht, einen bestimmten, vom Rat für besonders wichtig erachteten Teil des politischen Spektrums exzeptionell zu unterstützen, ist keine Begründung, die von dem Gestaltungsrahmen des § 56 Abs. 3 Satz 1 GO NRW, Art. 3 Abs. 1 GG umfasst ist. § 56 Abs. 3 Satz 1 GO NRW hat die Zielsetzung, Zuwendungen zum voraussichtlichen Bedarf bei der Geschäftsführung aller Ratsfraktionen zur Sicherstellung einer effektiven Ratsarbeit unter Beachtung der Chancengleichheit zu gewähren.

Derselbe Befund einer systemischen Unstimmigkeit stellt sich, wenn man die hinter dem 108 aufgeführten Stellenschlüssel stehenden Personalkostenzuschüsse an die einzelnen Fraktionen als Gesamtsumme, als Durchschnittswerte je Fraktionsmitglied pro Größenklasse und als Maximalwerte je Fraktionsmitglied pro Größenklasse betrachtet.

Auf der Basis des Ratsbeschlusses vom 30. September 2014 erhielten Fraktionen und 109 Gruppen im Rat der Stadt L. im Jahr 2015 ausweislich des Schriftsatzes des Beklagten vom 6. November 2015 folgende Personalkostenzuschüsse (inklusive der Tarifierpassung 2015) für die einzelnen Größenklassen:

Ab 30 RM	824.900,- €	110
25 bis 29 RM	732.900,- €	
20 bis 24 RM	673.100,- €	
15 bis 19 RM	461.900,- €	
10 bis 14 RM	372.300,- €	
7 bis 9 RM	289.900,- €	
4 bis 6 RM	185.050,- €	
3 RM	67.850,- €	

Gruppe mit 2 RM	45.233,33 €
-----------------	-------------

Dies demonstriert nochmals insbesondere, dass die Größenklasse „4 bis 6 RM“ einen knapp dreimal so hohen Personalkostenzuschuss erhält wie die Größenklasse „3 RM“, obwohl sie höchstens doppelt so viele Mitglieder haben kann. 111

Die daraus folgenden Durchschnittswerte je Fraktionsmitglied pro Größenklasse fördern gleichfalls Friktionen zutage: 112

Ab 30 RM	27.496,67 €	113
25 bis 29 RM	27.144,44 €	
20 bis 24 RM	30.595,45 €	
15 bis 19 RM	27.170,58 €	
10 bis 14 RM	31.025,- €	
7 bis 9 RM	36.237,50 €	
4 bis 6 RM	37.010,- €	
3 RM	22.616,67 €	
Gruppe mit 2 RM	22.616,67 €	

Ergebnis dieser Durchschnittswertberechnung ist nicht nur wiederum, dass die kleinste Fraktionsgrößenklasse mit drei Mitgliedern pro Kopf deutlich weniger Personalkostenzuschüsse (lediglich 61,10% bzw. 62,41%) erhält als die nächstgrößeren Größenklassen „4 bis 6 RM“ und „7 bis 9 RM“. Dieser Effekt liegt auch nicht nur in dem tendenziell degressiven Zuwendungssystem des Beklagten begründet, demzufolge es ab der Größenklasse „4 bis 6 RM“ mit steigender Größenklasse im Durchschnitt entweder keine oder nur noch geringfügige Anstiege der Personalkostenzuschüsse gibt. Denn der Beklagte hält diese Degression nicht über alle Größenklassen durch. 114

Nicht anders fällt demgemäß eine Maximalwertbetrachtung aus, die den maximalen Personalkostenzuschuss pro Fraktionsmitglied in der jeweiligen Größenklasse in den Blick nimmt: 115

Ab 30 RM	27.496,67 €	116
25 bis 29 RM	25.272,41 €	
20 bis 24 RM	28.045,83 €	
15 bis 19 RM	24.310,53 €	
10 bis 14 RM	26.592,86 €	

7 bis 9 RM	32.211,11 €
4 bis 6 RM	30.841,67 €
3 RM	22.616,67 €
Gruppe mit 2 RM	22.616,67 €

(2) Zuletzt weist der Ratsbeschluss vom 30. September 2014 eine weitere Unstimmigkeit bei den Personalkostenzuschüssen auf, die nicht sachlich gerechtfertigt ist. Während die Größenklassen „4 bis 6 RM“, „7 bis 9 RM“, „15 bis 19 RM“, „20 bis 24 RM“ und „25 bis 29 RM“ mit 1,0 bzw. 1,5 weiteren Fraktionsassistenten der Entgeltgruppe E 10 bzw. Verwaltungsangestellten der Entgeltgruppe E 9 versehen werden, erhält die Größenklasse „10 bis 14 RM“ jetzt eine Geschäftsstellenleiterstelle der Entgeltgruppe E 13. Der Beklagte hat für diese Personalzuordnung, die in der Beschlussvorlage AN/1168/2014 nicht erklärt wird, keinen sachlichen Grund nennen können. Es ist auch nicht ersichtlich, warum gerade diese Fraktionsgrößenklasse eines Geschäftsstellenleiters bedarf, nicht aber die nächstgrößere Größenklasse „15 bis 19 RM“.

c) Nachdem die vorstehend dargestellten Rechtsverstöße bei der Erhöhung der Personalkostenzuschüsse im Zuge der vorzunehmenden Gesamtbetrachtung die Gesamtrechtswidrigkeit des Ratsbeschlusses vom 30. September 2014 mit sich bringen, weist der Senat lediglich der Vollständigkeit halber darauf hin, dass die Zuteilung der Büro- und Sitzungsräume im Hinblick auf § 56 Abs. 3 Satz 1 GO NRW, Art. 3 Abs. 1 GG nicht zu beanstanden ist. Mit der Neuzuteilung hat der Beklagte sein weites Gestaltungsermessen diesbezüglich nicht überschritten, weil sich die Ausstattung der Fraktionen und Gruppen mit geldwerten Sachleistungen für Räumlichkeiten und Büroausstattung auch nach der Fortschreibung durch den Ratsbeschluss vom 30. September 2014 bei typisierender Betrachtungsweise als insgesamt stimmig erweist. Größere Fraktionen haben einen größeren Raumbedarf als kleinere Fraktionen, wobei der Raumbedarf nicht strikt proportional zur zunehmenden Fraktionsgröße ansteigt. Diese typisierende Annahme hat der Beklagte sachgerecht in sein Raumverteilungssystem eingestellt. Die Zuweisung von Büroräumen hat von Größenklasse zu Größenklasse der Fraktionen Zweierschritte, so dass auch hier ein gleichmäßiger gesamtsystemischer Nivellierungseffekt eintritt (siehe dazu die Übersicht im Tatbestand auf S. 7). So hat etwa die größte Größenklasse „Ab 30 RM“ zehnmal so viele Mitglieder wie die kleinste Dreierfraktion, aber nur achtmal so viel Büroräume. Die Größenklasse „10 bis 14 RM“ hat im Mittel viermal so viele Mitglieder wie die kleinste Größenklasse und auch viermal so viele Büroräume. Entsprechendes gilt für die Zuweisung eines Sitzungsraums ab der Größenklasse „4 bis 6 RM“ und den moderaten Anstieg auf drei Sitzungsräume in der Größenklasse „ab 30 RM“.

2. Da der Ratsbeschluss vom 30. September 2014 rechtswidrig ist, stehen auch die an ihn anknüpfenden Zuwendungen an die Klägerin bzw. an die übrigen Ratsgruppen nicht mit § 56 Abs. 3 Satz 4 GO NRW im Einklang.

Die Zuwendungsentscheidung nach § 56 Abs.3 Satz 4 GO NRW ist eine gebundene Entscheidung, bei der der Gemeinde kein Ermessen eröffnet ist, einer Gruppe im Einzelfall geringere Zuwendungen zu gewähren, weil sie die gesetzliche Regelung nicht für sachgerecht hält.

Vgl. VG Arnsberg, Beschluss vom 14. Januar 2009 - 12 L 883/08 -, juris Rn. 25.

Die Vergleichsgröße des § 56 Abs. 3 Satz 4 GO NRW ist dabei nach dem klaren Wortlaut der Norm 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. Die Wendung „proportional“ in § 56 Abs. 3 Satz 4 GO NRW führt nicht zu einem abweichenden Verständnis.

Insofern unergiebig ist die Begründung der Landesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, LT-Drs. 14/3979, S. 142. 123

Sie unterstreicht vielmehr die anteilige Zwei-Drittel-Koppelung der Zuwendungen an die Ratsgruppen an diejenigen, die die kleinstmögliche Fraktion erhält. Diese Sichtweise entspricht im Übrigen auch der in § 56 Abs. 2 Satz 1 Hs. 1 GO NRW zum Ausdruck kommenden - allein zuwendungsrelevanten - kommunalrechtlichen Funktion der Fraktionen als Organisationseinheiten. Mit Blick darauf bezweckt § 56 Abs. 3 Satz 4 GO NRW, auch Ratsgruppen mittels einer angemessenen Finanzausstattung eine hinreichend effektive Gremienarbeit zu ermöglichen, so dass sie die ihnen - gleichfalls als Organisationseinheiten - zugedachte Koordinierungs- und Bündelungsfunktion erfüllen können. 124

Vgl. zu dieser zuletzt OVG NRW, Beschluss vom 25. Februar 2016 - 15 B 1521/15 -, juris Rn. 11, m.w.N. 125

Ausgehend davon können die Zuwendungen an Gruppen gemäß § 56 Abs. 3 Satz 4 GO NRW nur rechtmäßig sein, wenn auch die Zuwendungen an die kleinstmöglichen Fraktionen nach § 56 Abs. 3 Satz 1 GO NRW, Art. 3 Abs. 1 GG rechtmäßig ausgestaltet sind. Dies ist hier jedoch - wie unter II.1. dargestellt - auf der Grundlage des Ratsbeschlusses vom 30. September 2014 nicht der Fall. 126

Des Weiteren wendet der Beklagte das Zwei-Drittel-Kriterium des § 56 Abs. 3 Satz 4 GO NRW bei den finanziellen Zuwendungen an Ratsgruppen in einem weiteren Punkt nicht rechtmäßig an. Der von dem Beklagten mit Schriftsatz vom 6. November 2015 vorgelegten Aufstellung zufolge haben Gruppen auf der Basis des Ratsbeschlusses vom 30. September 2014 jährliche Personalkostenzuschüsse in Höhe von 45.233,33 € erhalten. Dies sind genau zwei Drittel der jährlichen Personalkostenzuschüsse an die Größenklasse der kleinstmöglichen Fraktion mit 3 Mitgliedern. Diese beliefen sich auf 67.850,- €. Von der darüber hinaus für jedes Fraktionsmitglied vorgesehenen monatlichen Pro-Kopf-Pauschale in Höhe von 475,- € erhalten die Gruppen aber lediglich einen Betrag von 317,- € je Gruppenmitglied. Damit unterschreiten die an sie ausgekehrten finanziellen Zuwendungen nach der gebotenen Gesamtbetrachtung in der Summe die Zwei-Drittel-Schwelle. Diese hätte der Beklagte im Rahmen seines 3-Säulen-Modells nur dann beachtet, wenn die Pro-Kopf-Pauschale für die Ratsgruppen die gleiche Höhe erreicht wie diejenige für die Ratsfraktionen, d. h. 475,- € je Mitglied. Denn dann würde eine aus zwei Mitgliedern bestehende Ratsgruppe monatlich pauschal 950,- € erhalten, mithin zwei Drittel der Pro-Kopf-Pauschale von 1.425,- €, die eine Kleinstfraktion mit 3 Mitgliedern bekommt. 127

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. 128

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, Nr. 11, 711 ZPO. 129

Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor. 130