



VERWALTUNGSGERICHT MAGDEBURG

Aktenzeichen: 9 A 51/16 MD

IM NAMEN DES VOLKES URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

der **Stadtratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen im Stadtrat Bernburg**, vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden,
Friedrichstraße 17, 06406 Bernburg,

Klägerin,

Prozessbevollmächtigter: **Olaf Meister**, Rechtsanwaltskanzlei,
Humboldtstraße 8, 39112 Magdeburg,

g e g e n

die **Stadt Bernburg**, vertr. d. den Oberbürgermeister,
Schlossgartenstraße 16, 06406 Bernburg,

Beklagte,

w e g e n

Kommunalverfassungsrechts (Rückforderung von Fraktionszuschüssen)

hat das Verwaltungsgericht Magdeburg - 9. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 01. September 2017 durch die Richterin Delau als Einzelrichterin für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Klägerin.

Das Urteil ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 120% des vollstreckbaren Betrages vorläufig vollstreckbar.

Der Streitwert wird auf 180,88 Euro festgesetzt.

Tatbestand:

Die Klägerin wendet sich gegen die Rückforderung von an sie ausgezahlten Zuwendungen.

Die Klägerin ist Fraktion im Stadtrat der Beklagten. Diese gewährt auf der Grundlage der Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Stadtrates (GO SR) den Fraktionen im Rat finanzielle Zuschüsse zu den sachlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung (§§ 1, 3 Abs. 1). Der § 3 Abs. 2 der Anlage 1 zur GO SR regelt, dass die Fraktionszuschüsse für die Finanzierung der Ratsarbeit bestimmt und insoweit zweckgebunden sind. § 6 der Anlage zur GO SR enthält Vorgaben zur Verwendung der Zuschüsse. Für den genauen Wortlaut dieser Vorgaben wird auf den Inhalt der Gerichtsakte Bezug genommen. Soweit dieser entscheidungsrelevant ist, wird an anderer Stelle hierzu ausgeführt.

Für das zweite Halbjahr 2014 erhielt die Klägerin Zuwendungen in Höhe von insgesamt 240,00 Euro. Hiervon wandte sie einen Betrag in Höhe von insgesamt 180,88 Euro für die Erstellung und Unterhaltung einer Homepage auf und ließ der Beklagten entsprechende Verwendungsnachweise zukommen. Mit Schreiben vom 23.11.2015 forderte die Beklagte durch den Oberbürgermeister die Klägerin unter Fristsetzung zum 31.12.2015 auf, einen Betrag in Höhe von 188,80 Euro an sie zu erstatten; dieser setzte sich aus unstreitig nicht verbrauchten Mitteln i. H. v. 7,20 Euro und 180,88 Euro für die Erstellung (80,00 Euro netto) und Unterhaltung (72,00 Euro netto) der Homepage zusammen. Ihre Entscheidung begründete sie damit, dass die Aufwendungen für den Internetauftritt der Fraktion keine zweckentsprechende Verwendung der Fraktionszuschüsse darstelle, denn einer Stadtratsfraktion obliege nicht die Öffentlichkeitsarbeit und zudem weise dieser Auftritt Inhalte auf, die außerhalb des Tätigkeitsbereichs einer Stadtratsfraktion lägen. Nach § 6 Abs. 7 der Anlage 1 zur GO SR dürften Fraktionszuschüsse nur beschränkt zur Öffentlichkeitsarbeit genutzt werden und nach § 6 Abs. 8 sei insbesondere deren Verwendung für die Repräsentation einer Fraktion ausgeschlossen. Auf die Stellungnahme der Klägerin vom 30.12.2015, wonach das Betreiben eines Internetauftritts eine zulässige Öffentlichkeitsarbeit einer Gemeinderatsfraktion darstelle, etwaig dabei auftretende Überschreitungen des rechtlich Zulässigen würden jedenfalls nicht eine vollständige Finanzierungsversagung bedingen, erneuerte Die Beklagte ihre Rückzahlungsaufforderung mit Schreiben vom 07.01.2016 unter Fristsetzung zum 29.02.2016.

Hiergegen hat die Klägerin am 15.02.2016 Klage erhoben und ausgeführt, dass mit der Regelung des § 6 Abs. 7 der Anlage 1 zur GO SR grundsätzlich eine Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zulässig sei, deren Grenze allein in einer mit solchen Mitteln bewirkten (verdeckten) Parteienfinanzierung liege. Ihre Internetseite werde dem gerecht, denn diese diene sowohl der Information der Bürger über die Fraktionsarbeit als auch als Kontaktaufnahmemöglichkeit. Die Angaben auf der Homepage würden sich lediglich auf die Arbeit der Fraktion und ihrer Mitglieder und deren Stadtratstätigkeiten sowie auf Berichte von Veranstaltungen beschränken. Dem stünden auch nicht die Schreib-

weise und die Verwendung der Sonnenblume als Symbol der Partei entgegen, denn die Erarbeitung eines eigenen Fraktionslogos wäre unverhältnismäßig. Jedenfalls sei der Zusatz „Stadtratsfraktion“ in normaler Schriftgröße ebenfalls angeführt. Sofern die im Jahr 2014 eingestellten Beiträge den zulässigen Rahmen der fraktionellen Öffentlichkeitsarbeit überschritten hätten, seien diese von der Homepage entfernt worden. Jedenfalls wären die ihr gewährten Zuwendungen nur anteilig zu kürzen und somit zu erstatten gewesen.

Die Klägerin beantragt klarstellend,

festzustellen, dass sie zur Rückzahlung von Fraktionszuschüssen in Höhe von 180,88 Euro für das Jahr 2014 an den Beklagten nicht verpflichtet ist.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

In Ergänzung seiner Rückforderungsaufforderung hat der Beklagte konkrete Beispiele benannt, aus denen sich der Gesamteindruck des Internetauftritts als in weiten Teilen als Werbung und Öffentlichkeitsarbeit für die Partei Bündnis 90/Die Grünen darstelle, jedenfalls fehle es den Beiträgen der Homepage oftmals an einem Bezug zu Arbeit der Fraktion bzw. des Stadtrates.

Mit Beschluss vom 08.06.2017 hat die Kammer der Berichterstatterin das Verfahren zur Entscheidung als Einzelrichterin übertragen (vgl. Bl. 51 d. Gerichtsakte).

Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten und des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und des beigezogenen Verwaltungsvorgangs des Beklagten Bezug genommen. Diese waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung und mit der Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 01.09.2017 Gegenstand der Entscheidungsfindung.

Entscheidungsgründe:

Die Einzelrichterin war zur Entscheidung berufen, denn die Kammer hat ihr mit Beschluss vom 08.06.2017 das Verfahren zur Entscheidung übertragen, § 6 Abs. 1 Satz 2 VwGO.

I.

Das Passivrubrum war vorliegend von Amts wegen auf den entsprechenden richterlichen Hinweis und nach Anhörung der Beteiligten in der mündlichen Verhandlung klarstellend im Wege der Berichtigung zu ändern. Dies ist auch sachdienlich, denn die

Klägerin wendet sich gegen die Rückforderung von ihr durch die Stadt Bernburg gewährte Zuschüsse; wenn aber bereits die Gewährung der Zuwendungen durch die Stadt Bernburg erfolgt ist, hier auf der Grundlage des § 3 Abs. 1 der Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Stadtrates der Stadt Bernburg, erfolgt auch die Rückforderung durch die Stadt Bernburg; dass hier die Rückforderungsschreiben vom Oberbürgermeister der Stadt verfasst sind, steht dem nicht entgegen, denn dieser handelt für die Stadt als deren gesetzlicher Vertreter und hat für diese die Erstattung an die Stadt geltend gemacht.

II.

Die Klage ist zulässig (1.), hat in der Sache aber keinen Erfolg. Die Rückforderung des der Klägerin gewährten Betrages in Höhe von 180,88 Euro ist berechtigt, die Klägerin zur Erstattung verpflichtet (2.).

1. Die Klage ist als Feststellungsklage gerichtet auf die Feststellung, dass für die Klägerin keine Pflicht zur (anteiligen) Rückzahlung von ihr von der Beklagten im zweiten Halbjahr 2014 gezahlten Zuschüssen besteht, statthaft. Insbesondere ist der Verwaltungsrechtsweg gem. § 40 Abs. 1 VwGO eröffnet. Streitgegenständlich ist die Verpflichtung der Klägerin, ihr zuvor von der Beklagten gewährte Zuwendungen (in der GO SR als „Zuschüsse“ bezeichnet) für die Fraktionstätigkeit zu erstatten. Dabei teilt die Rückforderung durch die Beklagte als *actus contrarius* die Rechtsnatur der Zuschussgewährung. Diese stellt sich als öffentlich-rechtliche Handlung dar. Die Förderung von Fraktionen des Stadtrates ist im Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) nicht ausdrücklich vorgesehen, ergibt sich aber insoweit aus der Haushalts- bzw. Finanzhoheit der Gemeinde als Ausfluss der kommunalen Selbstverwaltungsfreiheit (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 86 Verf LSA), für die der Stadtrat als Organ (§ 7 Abs. 1 KVG LSA) handelt. Bei der Gewährung unterliegt er dabei der Bindung an die sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung (§ 98 KVG LSA). Der Stadtrat hat zu seiner Geschäftsordnung eine Richtlinie, bezeichnet als Regelung für die Gewährung finanzieller Zuschüsse an die Fraktionen des Stadtrates der Stadt Bernburg (Saale), verabschiedet, durch welche die Gewährung und Rückführung von Zuwendungen (Haushaltsmittel der Stadt) an Fraktionen vorgesehen ist. Diese hoheitliche Maßnahme betrifft den Bereich des öffentlichen Rechts, weil sie in Erweiterung des § 44 KVG LSA und unter Beachtung weiterer kommunalverfassungsrechtlicher Vorgaben eine öffentliche Leistung zu Gunsten der Fraktionen in abstrakt genereller Weise regelt. Demnach teilt auch die nach Prüfung der Mittelverwendung erfolgende Aufforderung, solche Zuwendungen zurückzuzahlen, dieselbe Rechtsnatur, denn sie gründet auf denselben rechtlichen Vorgaben. Die Beteiligten sind auch nicht durch Landesverfassung mit eigenen Rechten ausgestattete Teile des Landesparlaments als Verfassungsorgan. Gegenstand der Feststellungsklage kann gem. § 43 Abs. 1 VwGO auch das Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses - hier das Nichtbestehen einer Rückzahlungspflicht - sein. Der Zulässigkeit steht der Grundsatz der Subsidiarität der Feststellungsklage (§ 43 Abs. 2 VwGO) nicht entgegen. Eine Gestaltungs- oder Leistungsklage kommen vorliegend nicht in Betracht. Weder die Zuschussgewährung noch die Rückforderung

sind ein Verwaltungsakt i. S. d. § 35 S. 1 VwVfG, denn es fehlt insoweit an der Außenwirkung; denn die finanzielle Unterstützung der Fraktionen durch die Stadt stellt sich als Internum dar, da sie damit die Untergliederungen ihres Organs Stadtrat und damit auch ihre eigene Leistungsfähigkeit fördert.

Stellt sich aber die Fraktionsfinanzierung nicht als Verwaltungsakt dar, fehlt es mithin dieser rechtlichen Qualität im Umkehrschluss auch dem Rückforderungsverlangen, kann die Klägerin hier die Feststellung begehren, dass sie zu diesem Handeln - der Erstattung - nicht verpflichtet ist. Das erforderliche konkrete Rechtsverhältnis besteht dabei in dem Rückforderungsverhältnis, wie es sich aus dem ihr gegenüber von der Beklagten geltend gemachten Zahlungsaufforderung ergibt.

Das erforderliche berechnete Interesse der Klägerin ist wirtschaftlicher Natur gerichtet darauf, die schwebende Zahlungsforderung abzuwehren. Dabei kann sie nicht darauf verwiesen werden, eine Zahlungsklage der Beklagten abzuwarten, um ihre Einwendungen bzgl. des Nichtbestehens der Zahlungsverpflichtung geltend zu machen.

Die Beteiligtenfähigkeit der Klägerin folgt aus § 61 Nr. 2 VwGO, denn Fraktionen sind - notwendig - auf die Dauer einer Wahlperiode angelegte ständige Gliederungen kommunaler Vertretungsorgane, hier des Stadtrates, die durch Gesetz oder die jeweilige Geschäftsordnung anerkannt und durch diese mit eigenen Mitwirkungsrechten ausgestattet sind, um den technischen Ablauf der Arbeit im Wege einer „Binnensteuerung“ zu erleichtern und damit letztlich die notwendige Willensbildung in dem Vertretungsorgan zu steuern. Unter dem letztgenannten Aspekt kommt ihnen neben arbeitsökonomischen Gesichtspunkten insbesondere die Aufgabe zu, parteipolitische Vorstellungen durch Vorabstimmung unter ihren Mitgliedern zu kanalisieren, in die Arbeit des Gremiums einzubringen und umzusetzen (vgl. OVG des Saarlandes, Urt. v. 17.09.2015 - 2 C 29/15 -, juris). Als Zusammenschluss ehrenamtlicher Vertreter der Kommunalvertretung (§ 44 S. 1 KVG LSA) steht ihnen das Recht auf Zuschussgewährung nach den Vorgaben der Geschäftsordnung - hier der Anlage zur GO-SR - zu.

Die Klägerin kann insoweit auch die Verletzung eigener Rechte geltend machen, § 42 Abs. 2 VwGO analog. Denn wenn ihr das Recht auf finanzielle Zuwendungen für die Fraktionstätigkeit zusteht, folgt hieraus auch die Berechtigung, die Einschränkung desselben durch eine Rückforderung abzuwehren.

2. Die Klage hat hingegen keinen Erfolg, denn die Klägerin ist zur Erstattung des Zuschusses in Höhe von 180,88 Euro verpflichtet, denn sie hat den Zuschuss i. H. v. 180,88 Euro für fraktionsfremde Zwecke verwendet.

Grundlage für das Erstattungsbegehren der beklagten ist der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch. Dieser dient der Rückgängigmachung rechtsgrundloser Vermögensverschiebungen und ist gewohnheitsrechtlich anerkannt. Vorrangige (spezial-)gesetzliche Regelungen bestehen nicht, insb. kommt die Anwendung des § 49 a VwVfG i. V. m. § 1 Abs. 2 VwVfG LSA nicht in Betracht, denn die Gewährung von Zuwendungen an die Fraktionen des Stadtrates erfolgt nicht auf der Grundlage eines Verwaltungsaktes i. S. d. § 35 VwVfG. Die erforderliche öffentlich-rechtliche Rechtsbeziehung zwischen den Beteiligten ist gegeben, denn die Klägerin ist Fraktion des Stadt-

rates der Klägerin und als solcher steht ihr ein Anspruch auf Zuwendungen für ihre Fraktionstätigkeit - „Zuschüsse“, § 3 der Anlage I zur GO SR - zu. In diesem Verhältnis hat die Klägerin im zweiten Halbjahr 2014 Zuwendungen erhalten, die vorliegend in Höhe von 180,88 Euro streitig sind.

Die Zuwendungen in der hier streitigen Höhe hat die Klägerin zu Unrecht - ohne Rechtsgrund - erlangt. Denn ein Anspruch zum Behaltendürfen besteht nicht bei einer - wie hier - zweckwidrigen Verwendung der gewährten Fraktionsmittel. Der mit den ihr gewährten Zuwendungen finanzierte Aufbau und die Unterhaltung ihrer Homepage stellt keine zweckgebundene Verwendung der Mittel dar.

a) Die Gewährung finanzieller Zuwendungen an die Fraktionen der Kommunalvertretung ist im Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt, aber nach allgemeiner Auffassung grundsätzlich auch ohne eine solche gesetzliche Bestimmung als Ausfluss der Organisations- und Finanzhoheit der Gemeinden zulässig (vgl. BVerfG, Urt. v. 13.06.1989 - 2 BvE 1/88 -; VG Neustadt (Weinstraße), Urt. v. 20.07.1998 - 1 K 313/98.NW -, juris). Dabei hat sich diese Gewährung von Haushaltsmitteln funktional strikt an der Aufgabenstellung der Fraktionen zu orientieren und zielt daher nur auf die Befähigung der Fraktionen zur Wahrnehmung der ihnen zukommenden Aufgaben in der Vertretung ab. Unterliegen diese Mittel damit einer Zweckbindung dergestalt, dass sie den Fraktionen zur sachlichen und personellen Ausstattung für die Aufgabenerfüllung dienen, ist mit diesen eine - ggf. auch nur mittelbare - Finanzierung der in der Regel hinter einer solchen, auch kommunalen Fraktion stehenden Partei unzulässig. Denn die Fraktionen bilden eine Untergliederung der Kommunalvertretung, sind damit Teile des Hauptorgans Vertretung (vgl. § 7 Abs. 1 KVG LSA), und sind nicht Teil der sie tragenden Partei oder Wählergruppe (vgl. Miller in: Bücken-Thielmeyer/Grimberg u.a.: KVG - Kommentar, Lsb.-Sammlg., § 44 Stand: 1.2016, S. 1, 5, 7; VG Neustadt (Weinstraße), a. a. O.; OVG des Saarlandes, a. a. O.; BVerwG, Urt. v. 05.07.2012 - 8 C 22/11 -; beide juris). Voraussetzung und zugleich Grenze der Zuwendung finanzieller Mittel an Fraktionen bildet damit der diesen zukommende Aufgabenbereich in der Kommunalvertretung. Dieser besteht in der Vorbereitung und Durchführung von Fraktionssitzungen, der Mitwirkung bei der Konstituierung des Rates und der Beschickung seiner Ausschüsse (vgl. § 47 KVG LSA) sowie der Vorbereitung der Ratssitzungen (Sichtung der Sitzungsvorlagen, Berichterstattung an die Fraktionsmitglieder, Informationsbeschaffung zu den Tagesordnungspunkten der Ratssitzungen). Ihr Zweck besteht vor allem darin, eine gleichgerichtete und damit wirksame politische Ausübung der ihren Mitgliedern zustehenden Befugnisse sowie die Steuerung des Ablaufs der Meinungsbildung und Beschlussfassung in der Vertretung zu gewährleisten (vgl. OVG Sachsen, Beschl. v. 18.06.2013 - 4 C 25/11 -, juris; Miller, a. a. O., S. 2).

b) Das Recht zur Öffentlichkeitsarbeit ist für die Fraktionen einer Kommunalvertretung im Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt nicht ausdrücklich geregelt; der Wortlaut des § 44 KVG LSA gibt hierfür nichts her (anders § 20 GemO Baden-Württemberg, § 56 Abs. 2 GO NRW, wonach Fraktionen ihre Auffassung öffentlich darstellen können). Der Begriff „Öffentlichkeitsarbeit“ als solcher ist auch nicht legaldefi-

niert. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit ist nach den in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen zulässig, soweit es darum geht, Informationen aus dem staatlichen Bereich zu verbreiten. Die Regierung und die gesetzgebenden Körperschaften dürfen - bezogen auf ihre jeweilige Organtätigkeit - der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie künftig zu lösende Fragen darlegen und erläutern (vgl. hierzu BVerfG, Ur. v. 02.03.1977 - 2 BvE 1/76 - und Ur. v. 19.07.1966 - 2 BvF 1/65 -; beide juris). Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zur Abgrenzung unzulässiger Wahlwerbung von zulässiger Öffentlichkeitsarbeit Kriterien entwickelt. Danach müssen auch bei der Öffentlichkeitsarbeit die zugewiesenen Aufgaben- und Kompetenzbereiche eingehalten werden, die Beiträge dürfen keine offene oder versteckte Werbung für einzelne Parteien oder Gruppen enthalten, und allgemein findet die Öffentlichkeitsarbeit ihre Grenze dort, wo Wahlwerbung beginnt, wobei gerade in der Vorwahlzeit das Gebot äußerster Zurückhaltung zu gelten habe (vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.02.1983 - 2 BvR 1765/82 -; Ur. v. 02.03.1977, a. a. O.; beide juris). Zur Bewertung ist dabei auf die publizierten Inhalte abzustellen, die äußere Form und Aufmachung (mehr Reklame als Information), ein Anwachsen der Arbeit in Wahlkampfnähe, wobei Veröffentlichungen, die sich im Wesentlichen auf die Wiedergabe des Textes kürzlich verabschiedeter oder in naher Zukunft in Kraft tretender Gesetze beschränken, wettbewerbsneutral und durch einen akuten Anlass gerechtfertigt sein sollen. Diese Kriterien können auch für die Beantwortung der Frage nach einem Verstoß gegen das Gebot der sachgerechten und aufgabenbezogenen Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen in der Kommunalvertretung herangezogen werden, weil die Einhaltung der zugewiesenen Aufgabenbereiche und Zuständigkeiten, eine inhaltliche Bewertung sowie die zeitliche Nähe zu bestimmten Ereignissen insoweit übertragbare Kriterien darstellen. Die zulässige Informationstätigkeit in diesem Sinn bleibt jedoch entsprechend des Aufgabenbereichs thematisch begrenzt. Das Bundesverfassungsgericht stellt im Weiteren auch darauf ab, ob die so veröffentlichten Informationen andernfalls nicht verfügbar sind (vgl. BVerfGE, Beschl. v. 26.06.2002 - 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/91 -, juris). Allgemeine, thematisch nicht spezifizierte Publikationstätigkeit wird hierdurch nicht legitimiert. Eine allgemeine kommunale Öffentlichkeitsarbeit über alle Themen mit kommunalem Bezug damit weder der Regierung noch den gesetzgebenden Körperschaften und ihren Gliederungen erlaubt. So darf der Staat in Gestalt der Gemeinde keine eigene Pressetätigkeit betreiben, weshalb gerade keine Berichterstattung „über das gesamte politische und gesellschaftliche Leben“ erfolgen darf.

Anknüpfungspunkt für die hier in Rede stehende Auslegung des Begriffs ist damit ausschließlich die Aufgabenstellung einer Ratsfraktionen. Dient deren Mitwirkung an der Ratstätigkeit - wie oben dargelegt - aber vorrangig der Vorbereitung, Strukturierung sowie der Effizienz und Optimierung der Ratsarbeit, um eine sachgerechte und zügige Behandlung von Beratungsgegenständen in der Vertretung zu leisten, erschöpft sich die ihnen erlaubte Öffentlichkeitsarbeit in der Darstellung der Auffassung der Vertretung zur Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Gemeindevertretung, Aufgaben aus dem Aufgabenbereich des Bürgermeisters oder der Vertretung bzw. dem einzelnen Ratsmitglied darf sie damit nicht durch ihr öffentliches Auftreten wahrnehmen.

Die Information der Einwohner über allgemeine Angelegenheiten der Kommune obliegt gem. § 28 Abs. 1 KVG LSA allein dem Hauptverwaltungsbeamten, der die Einwohner in geeigneter Form zu unterrichten hat; nach § 28 Abs. 2 und 3 KVG LSA hat die Vertretung im Rahmen ihrer Sitzungen Einwohnerfragestunden zur Beantwortung von Fragen der Einwohner zu örtlichen Angelegenheiten durchzuführen bzw. kann sie in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises Bürgerbefragungen durchführen. Einer abschließenden Beantwortung bedarf diese Frage vorliegend nicht, denn die Beklagte selbst geht von der Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit dem Grunde nach aus (so wohl auch die vorherrschende Rechtsprechung, vgl. u. a. OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 08.12.2010 - 14 A 1233/10 -, juris; so auch der Runderlass des Ministeriums des Innern vom 20.03.2007 - 31.11-10005-§43 GO LSA). In Entsprechung der vorgenannten Grundsätze hat der Gemeinderat die Anerkennung auf die Informationen über die Fraktionsarbeit im Stadtrat gesetzt. Diese ist überschritten, wenn diese keinerlei Bezug zur eigentlichen sachlichen Arbeit der Fraktion im Rat aufweist. Dies gilt auch, wenn im Rahmen eines solchen Tätigwerdens der Bezug zur dahinterstehenden Partei unübersehbar, jedenfalls die Darstellung der Fraktionstätigkeit von der Parteiarbeit für einen unbefangenen Betrachter nicht mehr zu unterscheiden ist.

c) Dies vorangestellt, hat die Klägerin mit der Einrichtung und Pflege ihrer Homepage im zweiten Halbjahr 2014 die ihr gewährten Zuwendungen zweckwidrig verwendet, denn sie hat keine zulässige Öffentlichkeitsarbeit betrieben.

Die Homepage der Klägerin in der Aufmachung, wie diese im zweiten Halbjahr 2014 gegeben war, stellte sich danach sowohl ihrer Gestaltung (aa) als auch ihrem Inhalt nach (bb) als nicht mehr vom Begriff der Öffentlichkeitsarbeit einer Stadtratsfraktion gedeckt dar.

aa) Die Homepage war in den Farben grün und gelb, die ebenso von der Partei Bündnis 90/Die Grünen genutzt werden, gehalten. Sie wies auch deren Wort-Bildmarke, den Namen der Partei mit der gelben Sonnenblume am rechten Rand der Parteibezeichnung, in hervortretender Weise auf. Auf der Startseite stand zwar in großen weißen, sich vom grünen Hintergrund deutlich abhebenden Lettern die Angabe „Ratsfraktion Bernburg“. Diese Gestaltung fand sich hingegen unter den Rubriken „Über uns“ und „Stadtrat“ nicht mehr. Unter sämtlichen, von der Startseite aus abrufbaren Rubriken war hingegen der Parteiname in großen weißen Lettern an der Stelle, wo auf der Startseite die Ratsfraktion stand, angebracht und erst in deutlich kleinerer Schriftgröße und schwarz auf gelbem Untergrund war unter den Rubriken, die auf der Homepage im Einzelnen aufgerufen werden konnten, die Angabe „Stadtratsfraktion Bernburg“ zu finden. Mit dieser Gestaltung des Internetauftritts konnte ein objektiver Dritter nicht unterscheiden zwischen der Partei und der Klägerin als Fraktion. Dem steht nicht entgegen, dass die Startseite deutlich die Ratsfraktion Bernburg enthielt; denn in der Gesamtbeurteilung mit den weiteren Seiten (Rubriken) trat diese in der Darstellung in den Hintergrund gegenüber der hervortretenden Parteibezeichnung. Von einer Verwechslungsgefahr geht auch die Klägerin selbst aus, die hierzu mit Schriftsatz vom 27.05.2017 selbst vorgetragen hat, zwischenzeitlich das Layout geändert und auf eine deutliche Betonung der Ratsfraktion Bernburg geachtet zu haben. Im zu betrachtenden

Zeitraum 2014 entsprach der Auftritt - wie ausgeführt - hingegen nicht den Anforderungen.

bb) Ungeachtet der Gestaltung des Internetauftritts überschritten aber auch die von der Klägerin auf der Homepage eingestellten Publikationen den o. g. zulässigen Rahmen. Die Artikel vom 22.10.2014 und 17.11.2014 betreffend den OB-Kandidaten Wendekampf stehen in keinem sachlichen Zusammenhang mit der Arbeit einer Fraktion im Rat. Denn zu den Aufgaben einer Fraktion gehört es nicht, sich zu Kandidaten im (Oberbürgermeister-)Wahlkampf zu äußern; die Wahl der Bürgermeister erfolgt im Wege der Direktwahl (vgl. KVG LSA), eine Wahl aus der Mitte der Vertretung, deren Untergliederung die Fraktionen sind, erfolgt nicht. Damit verbietet sich auch eine Meinungsäußerung der Fraktionen zu möglichen Kandidaten, da sich diese als Parteinahme vergleichbar von Wahlwerbung darstellt. Das hat auch die Klägerin bereits eingeräumt und diese Beiträge nach eigenem Vorbringen entfernt. Ein Zusammenhang mit der Arbeit im Stadtrat der Beklagten besteht auch nicht in Bezug auf die Berichterstattung über das Weinfest.

Anderes vermag das Gericht auch nicht bezogen auf die Mitteilung über die 1. Bürger-sprechstunde der Fraktion und zum Bürgerlichen Engagement gegen den Großschlachthof festzustellen. Denn diese stellen sich als reine Präsentation der Fraktion dar, was aber ebenfalls nicht Zweck der Fraktionsarbeit ist. Gleiches gilt für den Artikel über die Konstituierung der Klägerin, wobei dieser aber bereits vor dem hier zu betrachtenden Rückforderungszeitraum zweites Halbjahr 2014, nämlich am 30.06.2014 erstellt worden ist. Unabhängig davon erschöpft sich dieser aber ebenfalls in einer reinen Präsentation der Klägerin.

Die unter der Rubrik Presseschau eingestellten Artikel (Bürgerinitiative gegen Bernburger Schlachthof löst sich auf; Grüne für Bürgerbeteiligung bei Investitionen; Streit um Zuschuss für „Hotel Wien“) stellen sich mit dem Vorstehenden als Informationen allgemeiner Natur dar, auch wenn ein örtlicher Bezug gegeben ist. Deren Verbreitung obliegt aber - mit § 28 Abs. 1 KVG LSA - nicht der Klägerin als Ratsfraktion.

d) Der Erstattungsanspruch ist auch nicht der Höhe nach beschränkt auf die von der Klägerin im zweiten Halbjahr 2014 aufgewendeten Unterhaltungskosten. Eine (sinnvolle) Trennung zwischen erlaubter Öffentlichkeitsarbeit und unerlaubter (mittelbarer) Darstellung und Informationstätigkeit ist mit der Gesamtbetrachtung der Gestaltung und dem Inhalt des Internetauftritts nicht möglich. Denn bereits mit der Gestaltung der Homepage im Jahr 2014, also deren „Einrichtung“ bestand - wie oben dargelegt - eine derart enge Verknüpfung zu der hinter ihr stehenden Partei, dass die Parteiziele und Tätigkeiten für den objektiven Betrachter - auch mit dem oben aufgezeigten Inhalt der einzelnen Publikationen, zum wesentlichen Teil unter Überschreitung des Rahmens der Fraktionszuständigkeit - in den Vordergrund rückten, die Berichterstattung über die Fraktionsarbeit im Stadtrat hingegen in den Hintergrund getreten war.

Sofern die Klägerin nach 2014 den Auftritt neu gestaltet und die Inhalte dem gebotenen Rahmen angepasst haben mag, steht dies der dargelegten Zweckwidrigkeit der Verwendung der für das zweite Halbjahr 2014 gewährten Mittel nicht entgegen.

II.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 VwGO i. V. m. § 709 ZPO.

Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 52 Abs. 1 GKG. Danach ist der Streitwert mit der Höhe der von der Klägerin in Abrede gestellten Erstattungsforderung zu bemessen.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt zugelassen wird.

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils zu beantragen. Der Antrag ist bei dem

Verwaltungsgericht Magdeburg,
Breiter Weg 203 – 206, 39104 Magdeburg,

zu stellen. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist.

Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Breiter Weg 203 – 206, 39104 Magdeburg, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfeverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird.

Als Bevollmächtigte vor dem Oberverwaltungsgericht sind zugelassen: Rechtsanwälte, Rechtslehrer im Sinne des § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO und die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen; eine Vertretung ist auch durch entsprechend beschäftigte Diplom-Juristen im höheren Verwaltungsdienst zulässig.

Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Sätze 3 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Die Streitwertfestsetzung kann durch Beschwerde an das

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt,
Magdeburg,

angefochten werden, wenn der Beschwerdewert 200 € (zweihundert Euro) übersteigt. Sie ist innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder sich das Verfahren anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht Magdeburg,
Breiter Weg 203 – 206, 39104 Magdeburg,

schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann die Beschwerde noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Beschlusses eingelegt werden. Im Fall der formlosen Mitteilung gilt der Beschluss mit dem dritten Tag nach Aufgabe zur Post als bekannt gemacht.

Für beide Rechtsmittel gilt:

Bei dem Verwaltungsgericht Magdeburg und beim Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt können in allen Verfahren auch elektronische Dokumente nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Sachsen-Anhalt eingereicht werden.

Delau

Urkundsbekannt
am 11.01.2017
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

