



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

1 K 2311/22

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

1. [REDACTED]
[REDACTED],
[REDACTED]
2. [REDACTED]
[REDACTED]
3. [REDACTED]
[REDACTED]
4. [REDACTED]
[REDACTED]

– Kläger –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED],
[REDACTED]

g e g e n

die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven, [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]

– Beklagte –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Kammer - durch die Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts Dr. Benjes, den Richter am Verwaltungsgericht Oetting und den Richter am Verwaltungsgericht Müller sowie die ehrenamtliche Richterin Avakgharagelou und den ehrenamtlichen Richter Esper aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 13. Juni 2025 für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Stadt Bremerhaven.

gez. Dr. Benjes

gez. Oetting

gez. Müller

Tatbestand

Die Kläger wenden sich gegen die Nichtauszahlung von Geldleistungen an die Fraktion der [REDACTED] in der Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven in der abgelaufenen Legislaturperiode.

Die [REDACTED] war in der Stadtverordnetenversammlung in der vergangenen Legislaturperiode (Juli 2019 bis Juli 2023) bis September/Oktober 2020 zunächst in Fraktionsstärke vertreten, sodann bildeten ihre Mitglieder bis zum 31.8.2021 eine Gruppe und ab dem 1.9.2021 wurde wieder eine [REDACTED]-Fraktion gebildet.

Mit Bescheid vom 17.8.2021 forderte die Beklagte von der Gruppe der [REDACTED], vertreten durch den Kläger zu 2), die Rückzahlung eines Betrages von 15.765,96 Euro, da als Fraktion/Gruppe im Kalenderjahr 2020 eine zu hohe Rücklage gebildet worden sei. Unter der Bezeichnung Fraktion der [REDACTED] wurde hiergegen Widerspruch eingelegt und mit Bescheid vom 21.9.2022, gerichtet an die Fraktion der [REDACTED], wurde der Bescheid vom 17.8.2021 aufgehoben. Gegen diesen Bescheid legte die Fraktion der [REDACTED] am 14.10.2022 Widerspruch ein, den die Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 7.11.2022 mangels Rechtsbetroffenheit als unzulässig zurückwies.

Mit Schreiben des Stadtverordnetenvorstehers vom 26.9.2022 an die Fraktion der [REDACTED] teilte die Beklagte mit, bei einer Kontrolle der Rechnungslegung der Fraktion für das Kalenderjahr 2021 sei festgestellt worden, dass eine zu hohe Rücklage gebildet worden sei. Die Fraktion habe im Jahr 2021 Fraktionsbeiträge in Höhe von 26.464 Euro erhalten. Die Rücklagen dürften insgesamt am Ende des Haushaltsjahres 50 v. H. der Geldleistungen des vergangenen Haushaltsjahres nicht überschreiten, somit wären im Jahr 2021 Rücklagen in Höhe von 13.232 Euro zulässig. Zum Ende des Jahres 2021 sei

(inklusive der Überzahlung aus 2020) eine Rücklage in Höhe von 47.118,34 Euro gebildet worden. Damit sei der zulässige Höchstbetrag um 33.886,24 Euro überschritten. Dieser Betrag werde mit den laufenden Fraktionsbeiträgen bis April 2023 verrechnet.

Die Fraktion der █ hat am 9.12.2022 Klage erhoben, die zunächst gegen den Widerspruchsbescheid vom 7.11.2022 gerichtet war. Der Bescheid vom 17.8.2021 und der Aufhebungsbescheid vom 21.9.2022 seien rechtswidrig. Mit Schriftsatz vom 23.2.2023 ist die Klage hinsichtlich der Kläger zu 2) bis 4) erweitert worden. Diese seien klagebefugt, da sie durch die faktische Kürzung der Fraktionsgelder in ihrer politischen Arbeit beschränkt und damit in ihren Rechten verletzt seien, zudem werde auf § 13 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 EOG hingewiesen. Zudem wurde der Klageantrag ausgewechselt. Die Klage ist nunmehr gerichtet auf Zahlung von 26.390,00 Euro, hilfsweise auf Aufhebung des Bescheides der Beklagten vom 26.9.2022. Die Klageänderung sei sachdienlich, da es einen direkten Zusammenhang hinsichtlich der Frage gebe, ob die Beklagte von der █-Fraktion gebildete Rücklagen zurückfordern dürfe. Die streitgegenständliche Verrechnung sei bereits formell rechtswidrig, da sie nicht durch Verwaltungsakt erfolgt sei. Gehe man vom Vorliegen eines Verwaltungsaktes aus, habe die Beklagte ihr Entschließungsermessen nicht ausgeübt. Schließlich seien die Kläger vor Erlass nicht angehört worden. Die streitgegenständliche Verrechnung sei auch materiell rechtswidrig. Die Berechnung im Schreiben vom 26.9.2023 sei unbestimmt und für die Kläger nicht nachvollziehbar. Zudem habe die █-Fraktion mit ihren Rücklagen die 50%-Grenze nicht überschritten. Denn bei der Berechnung dürften Rücklagen aus 2020 nicht berücksichtigt werden. Die Beklagte verkenne, dass § 18a EOG erst zum 12.8.2022 eingefügt worden sei. Die Vorschrift könne nicht rückwirkend als Rechtsgrundlage für Ansprüche aus vorangegangenen Jahren herangezogen werden. Zudem sei der Beschluss zur Änderung des Entschädigungsartsgesetzes durch Einführung des § 18a EOG rechtswidrig. Es handele sich nicht um eine allgemeine Regelung, sondern aus der Beschlussvorlage gehe eindeutig hervor, dass § 18a EOG nur eingefügt worden sei, um eine Rückforderung gegenüber der █-Fraktion durchführen zu können. Es sei problematisch, dass die Beklagte unter Ausnutzung der derzeitigen Mehrheitsverhältnisse Rückforderungsansprüche stelle. Auch sei die bisherige Zuwendungspraxis intransparent und verstöße gegen Grundsätze der Buchführung. Es werde nicht zwischen Zuwendungen an Fraktionen, Fraktionen in Liquidation und an Gruppen unterschieden. Die Beklagte habe zu Unrecht sonstige Einnahmen der █-Fraktion in die Verrechnung einbezogen; es werde nicht zwischen Rücklagen aus Zuwendungen und sonstigen Einnahmen unterschieden. Die Einbeziehung der Rücklagen aus mehreren Jahren ergebe sich nicht aus der Geschäftsordnung oder dem EOG; die Rechtmäßigkeit dieser Praxis werde daher bestritten. Eine Verrechnung sei auch nicht möglich, da eine Rückforderung nicht

verausgabter Zuwendungen etwas anderes sei als die Gewährung von Leistungen für die Fraktionstätigkeit. Eine gesetzliche Grundlage für einen vollständigen Ausschluss der █-Fraktion von den monatlichen Zuwendungen gebe es nicht. Dies dürfe insbesondere nicht wegen des (unbestätigten) Vorwurfs des Rechtspopulismus oder –extremismus erfolgen. Schließlich werde die Einrede der Verjährung erhoben.

Die Kläger beantragen,

1. die Beklagte zur Zahlung von 26.390,00 € zu verurteilen,
2. hilfsweise den Bescheid der Beklagten vom 26.09.2022 zu Aktenzeichen 00.24.02-2022/004546 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hat mit Schriftsatz vom 8.6.2023 in die Klageänderung eingewilligt. Sie trägt vor, hinsichtlich der Kläger zu 2) bis 4) sei die Klage unzulässig, da keine Rechtsverletzung vorliege. Bei dem Schreiben der Beklagten vom 26.9.2022 handele es sich nicht um einen Verwaltungsakt. Durch die Verrechnung werde keine Anordnung getroffen, vielmehr ergebe sich der Erstattungsanspruch unmittelbar aus § 18a Abs. 2 EOG. Es sei auch nicht erforderlich, dass die Verrechnung durch Verwaltungsakt erfolge. Die █-Fraktion habe im Jahr 2021 Fraktionsbeiträge in Höhe von 26.464,00 Euro erhalten. Am Ende des Haushaltsjahres 2021 hätten die Rücklagen daher 13.232,00 Euro nicht überschreiten dürfen. Die █-Fraktion habe jedoch Rücklagen in Höhe von 47.118,34 Euro gebildet, so dass sich ein Erstattungsbetrag in Höhe von 33.886,34 Euro ergebe. Aus dem Wortlaut des § 14 Abs. 2 Satz 3 EOG ergebe sich eindeutig, dass auch Rücklagen aus früheren Jahren zu berücksichtigen seien. Auch Sinn und Zweck der Vorschrift sprächen für eine Berücksichtigung der gesamten Rücklagen. Die Fraktionsbeiträge dienten der Arbeit in der Stadtverordnetenversammlung und ihren Ausschüssen und nicht dazu, eigenes Vermögen aus dem Haushalt der Stadt anzusammeln. Bereits vor der Einfügung des Satzes 3 in § 14 Abs. 2 EOG zum 12.08.2022 hätten die Fraktionen gemäß § 15 Abs. 1 EOG i. V. m. Nr. 2 der Ausführungsbestimmungen zur Haushalt- und Wirtschaftsführung der Fraktionen Rücklagen nur in einer Höhe von insgesamt 50 v. H. der Geldleistungen des vergangenen Haushaltsjahres bilden dürfen. § 18a Abs. 4 EOG habe daher nur klarstellende Funktion. Zudem handele es sich nicht um einen Fall der echten Rückwirkung. Ein schutzwürdiges Vertrauen in Bezug auf ein Behaltendürfen der Fraktionsbeiträge sei nicht gegeben. Die █-Fraktion habe durch ihren Vorsitzenden, den Kläger zu 2), in der Vergangenheit bereits eine gegenteilige Rechtsauffassung vertreten. Der Vorstand der Beklagten habe das ihm zustehende Ermessen daher im Sinne der Durchsetzbarkeit der Forderung

ordnungsgemäß ausgeübt. Die Verrechnungserklärung sei schließlich auch hinreichend bestimmt und die Aufrechnung daher rechtmäßig erfolgt.

Am 14.5.2023 wurde die Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven neu gewählt. Der Kläger zu 4) gehört dieser Stadtverordnetenversammlung nicht mehr an. Die Kläger zu 2) und 3) haben zunächst zusammen mit Herrn ██████████ eine █████-Fraktion gebildet. Im Februar 2024 hat Herr ██████████ die █████-Fraktion verlassen. Die Kläger zu 2) und 3) bilden nunmehr eine █████-Gruppe.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die Klage bleibt ohne Erfolg. Sie ist hinsichtlich der Kläger zu 2) bis 4) bereits unzulässig. Hinsichtlich der Klägerin zu 1) als Fraktion in Liquidation ist die Klage mit dem Hauptantrag zulässig, in der Sache jedoch unbegründet. Der Hilfsantrag ist unzulässig.

I. 1.

Mit Schriftsatz vom 23.2.2023 haben die Kläger den Klageantrag ausgetauscht und die Klage hinsichtlich der Kläger zu 2) bis 4) erweitert. Die Beklagte hat in diese Klageänderung mit Schriftsatz vom 8.6.2023 eingewilligt. Damit ist die Klageänderung gemäß § 91 Abs. 1 1. Alt. VwGO zulässig. Mit der Klageänderung ist die Rechtshängigkeit des ursprünglichen Klagebegehrens entfallen (Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 91, 29). Der Widerspruchsbescheid der Beklagten vom 7.11.2022 ist daher nicht mehr Gegenstand des Klageverfahrens.

2.

Die Klägerin zu 1) hat in der mündlichen Verhandlung bestätigt, die Klage als „Fraktion in Liquidation“ fortführen zu wollen. Als solche kann sie Beteiligte des vorliegenden gerichtlichen Verfahrens sein.

Streitgegenständlich ist eine Forderung aus nicht ausgezahlten Geldleistungen an die Fraktion der █████ in den Monaten September 2022 bis April 2023. Am 14.5.2023 wurde die Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven neu gewählt. Nach der konstituierenden Sitzung am 4.7.2023 bildete sich zunächst wiederum eine Fraktion der █████, welche gemäß § 18 Abs. 6 Entschädigungsortsgesetz (vom 20.12.2000, zuletzt geändert durch Ortsgesetz vom 13.9.2023, BremGBI. S. 509, im Folgenden: EOG) hinsichtlich der

Geldleistungen an Fraktionen Rechtsnachfolgerin der ■-Fraktion aus der vorangegangenen Wahlperiode war. Nachdem im Februar 2024 ein Abgeordneter die Fraktion verlassen hat, ist die AfD in der Stadtverordnetenversammlung nur noch durch die Kläger zu 2) und 3) vertreten. Da gemäß § 5 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven (GOStVV, Beschluss vom 12.4.2018, zuletzt geändert mit Beschluss vom 25.4.2024) Fraktionen Vereinigungen von mindestens drei Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung sind, bilden die Kläger zu 2) und 3) seitdem eine Gruppe gemäß § 5 Abs. 3 GOStVV; eine Fraktion der ■ existiert in der Stadtverordnetenversammlung derzeit nicht.

Die Klägerin zu 1) besteht als Rechtspersönlichkeit jedoch insoweit fort, als sie mit dem Ziel der vollständigen Beendigung abgewickelt werden muss. Gemäß § 18 Abs. 1 EOG findet bei Erlöschen des Fraktionsstatus eine Liquidation statt. Eine Fraktion gilt bis zur Beendigung der Liquidation als fortbestehend, soweit der Zweck der Liquidation dies erfordert. Nach übereinstimmenden Angaben der Beteiligten ist noch keine Liquidation der ■-Fraktion erfolgt. Insoweit kann die Klägerin zu 1) auch Beteiligte eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens sein. Die prozessuale Lage kann hierbei nicht anders beurteilt werden als bei Fällen der Auflösung von Vereinen und Gesellschaften. Hier sehen die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen (vgl. z.B. §§ 49 Abs. 2, 54 Satz 1, 730 Abs. 2 BGB) vor, dass die Personenvereinigungen auch nach ihrer Auflösung insoweit noch fortbestehen, als die zum Schutz der Gläubiger und sonstigen Berechtigten erforderliche Auseinandersetzung es erfordert (vgl. OVG Koblenz, Urt. v. 1.10.2020, 7 A 10158/20, juris Rn. 22; OVG Münster, Urt. v. 12.11.1991, 15 A 1046/90, juris Rn. 26; VG Hannover, Urt. v. 13.12.2017, 1 A 1289/16, juris Rn. 33).

3.

Hinsichtlich der Kläger zu 2) bis 4) ist die Klage mangels Rechtsbetroffenheit unzulässig.

Dies ergibt sich für den Kläger zu 4) bereits aus dem Umstand, dass er in der laufenden Wahlperiode nicht mehr Abgeordneter in der Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven ist. Aber auch eine Rechtsbetroffenheit der Kläger zu 2) und 3) bei der Ausübung ihres Mandates ist nicht ersichtlich. Denn die streitgegenständliche Forderung gehört zur Liquidationsmasse der Klägerin zu 1), sie steht für die politische Arbeit der derzeitigen ■-Gruppe in der Stadtverordnetenversammlung nicht zur Verfügung.

Zudem beanspruchen die Kläger zu 2) bis 4) die Durchsetzung eines fremden Rechts. Denn nach den Ausführungen unter 2. kann die Klägerin zu 1) als Fraktion in Liquidation ihre Rechte selbst geltend machen; einer zusätzlichen Geltendmachung durch die

ehemaligen Mitglieder der Fraktion bedarf es nicht (vgl. ThVerfGH, Urt. v. 6.7.2022, 39/21, juris Rn. 100; VG Minden, Urt. v. 9.9.2021, 2 K 3680/19, juris Rn. 116ff.).

4.

Die Klage ist als Allgemeine Leistungsklage zulässig. Bei dem Schreiben des Stadtverordnetenvorstehers vom 26.9.2022, in dem die streitgegenständliche Verrechnung von Geldleistungen an die ■■■-Fraktion mitgeteilt wurde, handelte es sich nicht um einen Verwaltungsakt, daher liegt nach der zulässigen Klageänderung keine Anfechtungssituation i.S.d. § 42 Abs. 1 1. Alt. VwGO (mehr) vor.

Die Geldleistungen nach § 13 EOG erfolgen gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 EOG zur Durchführung der Aufgaben der Fraktionen bzw. Gruppen in der Stadtverordnetenversammlung. Sie werden damit im kommunalverfassungsrechtlichen Innenverhältnis geleistet, so dass mangels Außenwirkung kein Verwaltungsakt i.S.d. § 35 VwVfG i.V.m. § 1 BremVwVfG vorliegt. Die den Organen innerhalb der Körperschaft zugewiesenen Rechtspositionen sind solche, die ihnen zwar zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung übertragen, dennoch aber im ausschließlichen Interesse der juristischen Person selbst begründet worden sind und ausgeübt werden dürfen. Ebenso wie ein Rechtsstreit über eine solche Rechtsposition im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nur als Kommunalverfassungsstreit im Innenverhältnis – also zwischen Organen oder Funktionsträgern desselben Rechtsträgers – geführt werden kann, handelt es sich auch bei der organschaftlichen Rechtsposition selbst um eine Rechtsstellung, die ausschließlich im Innenverhältnis besteht (vgl. OVG Münster, Urt. v. 12.11.1991, 15 A 1046/90 –, juris Rn. 48 ff. m.w.N.; VG Greifswald, Urt. v. 10.10.2023, 2 A 193/23 HGW, juris Rn. 22; VG Magdeburg, Urt. v. 1.9.2017, 9 A 51/16 juris Rn. 16; dem folgend VG Düsseldorf, Urt. v. 25.10.2024, 1 K 996/23, juris Rn. 20; auch: VG Hannover, Urt. v. 13.12.2017, 1 A 1289/16, juris, Rn. 37). Anders als bei der Abgeordnetenentschädigung steht hinter den Fraktionen auch keine natürliche Person, die in individuellen, das heißt anderen als binnenorganschaftlichen Rechten betroffen sein könnte (VG Stuttgart, Urt. v. 2.6.2022, 10 K 4519/19, juris Rn. 48).

Damit ist die Klage hinsichtlich des Hauptantrages zulässig. Der als Anfechtungsantrag formulierte Hilfsantrag ist dagegen unzulässig.

5.

Für die Klage der Klägerin zu 1) besteht schließlich auch ein Rechtsschutzbedürfnis.

Zwar sind nach § 18 Abs. 3 EOG Geldleistungen nach § 13 EOG, die nach der Beendigung der Liquidation verbleiben, an den Haushalt der Stadt zurückzuführen. Die Liquidation der Klägerin zu 1) ist jedoch – auch wenn die Frist des § 18 Abs. 5 EOG zwischenzeitlich abgelaufen ist – noch nicht abgeschlossen. Es ist daher nicht abzusehen, inwieweit die streitgegenständliche Forderung erforderlich wäre, um Forderungen aus nach § 14 EOG zulässigen Verpflichtungen der Klägerin zu 1) zu erfüllen.

II.

Die Klage bleibt ohne Erfolg; die Klägerin zu 1) hat keinen Anspruch gegen die Beklagte auf Zahlung von 26.390,00 €.

Zwar beruhte die Verrechnung einer Rückforderung aus überhöhten Rücklagen mit laufenden Geldleistungen an die ■■■-Fraktion auf einer unzureichenden Rechnungslegung und damit auf einer unrichtigen Grundlage (1.). Die Einbehaltung von Geldleistungen an die ■■■-Fraktion kann jedoch in die Ausübung eines Zurückbehaltungsrechts umgedeutet werden (2.).

1. a)

Die Beklagte hat die Erklärung einer Verrechnung im Schreiben vom 26.9.2022 auf § 18a Abs. 2 und 4 EOG i.V.m. § 14 Abs. 2 EOG gestützt. Entgegen der Rechtsansicht der Kläger stellen diese Vorschriften eine rechtmäßige Ermächtigungsgrundlage dar.

Gemäß § 14 Abs. 2 EOG in der ab dem 12.8.2022 geltenden Fassung werden die Geldleistungen nach § 13 EOG den Fraktionen zur Selbstbewirtschaftung überwiesen. Sie dürfen Rücklagen bilden. Die Rücklagen dürfen insgesamt am Ende des Haushaltsjahres 50 v.H. der Geldleistungen des vergangenen Haushaltsjahres nicht überschreiten. Rücklagen, die diese Grenze überschreiten, sind gemäß § 18a Abs. 2 EOG spätestens einen Monat nach Rechnungslegung zu erstatten. Erfolgt keine Erstattung, ist gemäß § 18a Abs. 4 EOG eine Verrechnung mit laufenden Leistungen zulässig.

Die Änderung des Entschädigungsrechtsgesetzes hinsichtlich § 14 Abs. 2 und die Einführung von § 18a EOG wurden von der Stadtverordnetenversammlung als zuständiges Organ (§ 23 Abs. 1 VerfBrhV) in der öffentlichen Sitzung vom 5.7.2022 beschlossen.

aa)

Anders als die Kläger meinen, handelt es sich bei § 14 Abs. 2 i.V.m. § 18a Abs. 2 und 4 EOG nicht um ein Maßnahme- oder Einzelfallgesetz i. S. d. Rechtsprechung.

Zunächst findet das Allgemeinheitsgebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nur auf förmliche, von der Volksvertretung in dem verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren beschlossene Gesetze Anwendung, nicht aber auf Satzungen wie dem Entschädigungsvertragsgesetz (vgl. Huber, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 45; VG Schleswig, Urt. v. 18.7.2024, 4 A 10040/21, juris Rn. 45).

Zum anderen sind § 14 Abs. 2 und § 18a Abs. 2 und 4 EOG abstrakt formuliert und regeln allgemein die Höhe der zulässigen Rücklagen und die Rückerstattung der diese überschreitenden Beträge. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG will verhindern, dass der Gesetzgeber willkürlich aus einer Reihe gleichgelagerter Sachverhalte einen Fall herausgreift und zum Gegenstand einer Sonderregel macht (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.3.2019, 9 C 4/18, juris Rn. 19). Hiervon kann bei der vorliegenden Regelung keine Rede sein.

bb)

Die Vorschriften verstößen auch nicht gegen das im Rechtsstaatsprinzip verankerte Rückwirkungsverbot.

Das Rückwirkungsverbot enthält für verschiedene Fallgruppen unterschiedliche Anforderungen. Eine unechte Rückwirkung ist verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig. Sie liegt vor, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet. Allerdings können sich aus dem Grundsatz des Vertrauenschutzes und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Grenzen der Zulässigkeit ergeben. Diese sind erst überschritten, wenn die vom Gesetzgeber angeordnete unechte Rückwirkung zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht geeignet oder erforderlich ist oder wenn die Bestandsinteressen der Betroffenen die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwiegen. Eine echte Rückwirkung ist dagegen verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig. Sie liegt vor, wenn ein Gesetz nachträglich ändernd in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift. Auch in diesem Fall gibt es jedoch Ausnahmen. Das Rückwirkungsverbot, das im Grundsatz des Vertrauenschutzes nicht nur seinen Grund, sondern auch seine Grenzen findet, tritt zurück, wenn sich kein schützenswertes Vertrauen auf den Bestand des geltenden Rechts bilden konnte. Ferner kommt ein Vertrauenschutz nicht in Betracht, wenn überragende Belange des Gemeinwohls, die dem Prinzip der Rechtssicherheit vorgehen, eine rückwirkende Beseitigung von Normen erfordern (BVerfG, Urt. v. 23.11.1999 – 1 BvF 1/94, juris, m.w.N.)

Nach diesen Maßgaben begegnet die Anwendung der § 14 Abs. 2 und § 18a EOG auf den vorliegenden Sachverhalt keinen rechtlichen Bedenken, insbesondere ist ein

schützenswertes Vertrauen der Kläger nicht ersichtlich. Denn bereits vor Erlass dieser Vorschriften bestand eine Pflicht zur Rückerstattung überhöhter Rücklagen. Nach Nr. 2 der Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen i.V.m. § 15 Abs. 1 EOG konnten die Fraktionen Rücklagen in Höhe von insgesamt 50 Prozent der Geldleistungen nach § 13 EOG des vergangenen Haushaltjahres bilden. Aus dieser Höchstgrenze der zulässigen Rücklagenbildung ergab sich bereits zu der damaligen Rechtslage im Umkehrschluss ein Rückerstattungsanspruch der Beklagten. Dies folgt aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift, da diese andernfalls obsolet gewesen wäre. Anspruchsgrundlage wäre insoweit der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch gewesen (vgl. VG Düsseldorf, Urt. v. 25.10.2024, 1 K 996/23, juris Rn. 40; VG Magdeburg, Urt. v. 1.9.2017, 9 A 51/16, juris Rn. 22). Die ■-Fraktion konnte daher kein schützenswertes Vertrauen darauf habe, über die zulässige Grenze gebildete Rücklagen behalten zu dürfen.

cc)

Soweit die Kläger vortragen, es sei problematisch, dass die Beklagte sie unter Ausnutzung der derzeitigen Mehrheitsverhältnisse benachteilige, ist darauf hinzuweisen, dass die Vorschriften zu den Fraktions- und Gruppenbeiträgen und ihre Verwendung für alle Fraktionen und Gruppen innerhalb der Beklagten gelten. Die Rechnungsprüfung obliegt gemäß § 17 Abs. 1 EOG dem Rechnungsprüfungsamt. Die Pflicht zur Erstattung von zweckwidrig verwendeten Geldleistungen und überhöhten Rücklagen ergibt sich direkt aus dem Entschädigungsrechtsgesetz. Insoweit ist eine Schlechterstellung oder Bevorzugung im Einzelfall durch die Mehrheitsfraktionen nicht möglich.

b)

Die auf der Grundlage von § 18a Abs. 4 EOG erfolgte Verrechnungserklärung im Schreiben vom 26.9.2022 stützt sich jedoch auf eine unzutreffende Rechnungslegung der ■-Fraktion.

Gemäß § 16 Abs. 1 EOG haben die Fraktionen über die Herkunft und die Verwendung der Mittel, die ihnen innerhalb eines Kalenderjahres nach § 13 EOG zugeflossen sind, öffentlich Rechenschaft zu geben. Die von einem Steuerberater geprüfte Rechnung ist dem Vorstand der Stadtverordnetenversammlung spätestens zum Ende des vierten Monats nach Ablauf des Kalenderjahres oder des Monats vorzulegen, in dem die Geldleistung nach § 13 EOG letztmals gezahlt wurde, § 16 Abs. 4 EOG. In der von dem Steuerberater ■ erstellten Rechnungslegung für das Kalenderjahr 2021 wird nicht zwischen Einnahmen und Ausgaben der ■-Fraktion und der in diesem Jahr zuvor bestehenden ■ Gruppe unterschieden, zudem wird ein Übertrag aus 2020 aufgeführt, zu dem wiederum nicht deutlich ist, ob er aus Fraktions- oder Gruppenmitteln stammt. Diese

Aufstellung entspräche nur dann den Vorgaben des § 16 EOG, wenn hinsichtlich des 2020 erfolgten Wechsels von der ■■■-Fraktion zur ■■■-Gruppe und zurück zur ■■■-Fraktion im September 2021 jeweils eine Rechtsnachfolge eingetreten wäre. Das ist jedoch nicht der Fall. Vielmehr handelte es sich jeweils um getrennte Rechtspersönlichkeiten.

Die Rechtsstellung von Fraktionen und Gruppen in der Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht. Nach § 5 GOStVV sind Fraktionen Vereinigungen von mindestens drei Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung. Mitglieder, die sich zusammenschließen wollen, ohne Fraktionsstärke zu erreichen, können als Gruppe anerkannt werden. Fraktionen und Gruppen stehen nach § 14 GOStVV unterschiedliche Redezeiten zu und nur für Fraktionsvorsitzende bestehe gemäß § 42 GOStVV ein Teilnahmerecht an Ausschusssitzungen. Auch hinsichtlich der Geldleistungen nach § 13 EOG wird unterschieden: Gruppen erhalten für jedes Mitglied einen Zuschlag, aber nicht den Grundbetrag nach § 13 Abs. 1 EOG. Zudem hat gemäß § 18 Abs. 1 EOG bei Erlöschen des Fraktionsstatus eine Liquidation zu erfolgen; die Vorschrift gilt gemäß § 19 EOG auch für Gruppen. Eine Rechtsnachfolge ist gemäß § 18 Abs. 6 EOG nur für den Übergang in eine neue Wahlperiode vorgesehen. Zu einer mit § 18 Abs. 6 EOG vergleichbaren Regelung im Abgeordnetengesetz des Bundes führt Waldhoff (in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. § 62, Rn. 5) aus, arbeiteten Abgeordnete nach Verlust des Fraktionsstatus als Gruppe fort, so trete wohl eine politische, jedoch keine Rechtsnachfolge im technischen Sinne ein (vgl. auch ThVerfGH, Urt. v. 6.7.2022, 39/21, juris Rn. 134). Eine weitergehende Rechtsnachfolge ist nach den benannten Vorschriften nicht ersichtlich. Vielmehr wird durch § 5 GOStVV klargestellt, dass Fraktionen und Gruppen Vereinigungen von Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung und nicht Vereinigungen von Parteien innerhalb der Stadtverordnetenversammlung sind (vgl. OVG Schl-H., Urt. v. 9.11.2022, 3 LB 3/21, juris Rn. 47ff.).

Richtigerweise hätte daher zum 31.8.2021 eine Liquidation der ■■■-Gruppe erfolgen müssen mit einer Rückführung der ggf. verbliebenen Geldleistungen nach § 13 EOG an den Haushalt, § 18 Abs. 3 EOG. Da der Gruppenstatus seit 2020 bestand, wären insoweit auch Rücklagen aus Gruppenmitteln zu berücksichtigen gewesen. Rückforderungen des Haushaltes aus dieser Zeit können der späteren ■■■-Fraktion nicht entgegen gehalten werden. Getrennt davon hätte eine Rechnungslegung der Fraktion ab 1.9.2021 erfolgen müssen. Nur auf der Grundlage dieser Aufstellung hätte sich ggf. eine Rückforderung gemäß §§ 14 Abs. 2, 18a Abs. 2 EOG ergeben können, mit der die Beklagte gemäß § 18a Abs. 4 EOG hätte aufrechnen können. Der Umstand, dass nach dem Vortrag der Kläger

die Rechnungslegung als Fraktion/Gruppe nie vom Rechnungsprüfungsamt gerügt worden sei, bindet das Gericht insoweit nicht.

Mangels einer ordnungsgemäßen Rechnungslegung der ■-Fraktion für 2021 bestand für die im Schreiben vom 26.9.2022 erklärte Verrechnungserklärung keine hinreichende Grundlage, sie war daher rechtswidrig.

2.

Die Erklärung der Verrechnung im Schreiben vom 26.9.2022 kann jedoch in eine Ausübung des Zurückbehaltungsrechts gemäß § 16 Abs. 5 EOG umgedeutet werden. Nach dieser Vorschrift sind Geldleistungen nach § 13 EOG zurückzuhalten, solange eine Fraktion mit der Rechnungslegung in Verzug ist.

a)

Die Voraussetzungen des § 16 Abs. 5 EOG lagen im September 2022 vor. Die ■-Fraktion hatte nach dem oben gesagten (1. b)) keine ordnungsgemäße Abrechnung für 2021 vorgelegt. Diese Schlechtleistung ist nach Sinn und Zweck des § 16 EOG einer Nichtleistung gleichzustellen. Die Vorschrift zur Rechnungslegung der Fraktionen und Gruppen soll sicherstellen, dass Geldmittel nach § 13 EOG zweckgerichtet verwendet und keine überhöhten Rücklagen gebildet werden (vgl. § 14 EOG). Dies ist nur möglich, wenn die Fraktionen und Gruppen ihrer Pflicht zur Rechnungslegung nach § 16 Abs. 1 und 2 EOG vollständig nachkommen. § 16 Abs. 5 EOG soll sicherstellen, dass dies fristgemäß erfolgt. Die Rechnungslegung hat gemäß § 16 Abs. 4 Satz 2 EOG spätestens zum 30. April des folgenden Jahres zu erfolgen. Im September 2022 war die ■-Fraktion daher mit der Vorlage einer ordnungsgemäßen Rechnungslegung für 2021 in Verzug, § 286 Abs. 1 und 2 BGB. Auch in der Folgezeit wurde keine ordnungsgemäße Abrechnung für 2021 vorgelegt.

b)

Bei Vorliegen eines Verwaltungsaktes besteht nach der Rechtsprechung kein Aufhebungsanspruch, wenn sich der angefochtene fehlerhafte Verwaltungsakt nach der verwaltungsverfahrensrechtlichen Vorschrift des § 47 VwVfG in einen rechtmäßigen Verwaltungsakt umdeuten lässt, d. h. wenn die getroffene Regelung durch eine andere ersetzt werden kann. Zur Umdeutung ist nicht nur die Behörde, sondern auch das Gericht befugt. § 47 Abs. 1 VwVfG fordert, dass der umgedeutete Verwaltungsakt auf das gleiche Ziel gerichtet ist, von der erlassenden Behörde in der geschehenen Verfahrensweise und Form rechtmäßig hätte erlassen werden können und dass die Voraussetzungen für dessen Erlass erfüllt sind. Als unproblematisch erweisen sich diese Konstellationen allerdings nur

bei einer Ermessensreduzierung auf Null oder bei der Umdeutung einer Ermessensentscheidung in eine gebundene Entscheidung (Schoch/Schneider/Riese, 46. EL August 2024, VwGO § 113 Rn. 65, beck-online). Auch für sonstiges staatliches Handeln kann der Rechtsgedanke der Umdeutung entsprechend § 140 BGB berücksichtigt werden (BeckOGK/Beurskens, 1.2.2025, BGB § 140 Rn. 33, beck-online).

Gemessen an diesen Vorgaben liegen die Voraussetzungen für eine Umdeutung vor. Das Zurückbehaltungsrecht nach § 16 Abs. 5 EOG wird in gleicher Zuständigkeit und im gleichen Verfahren erklärt wie eine Verrechnung nach § 18a Abs. 4 EOG. Zuständig zur Vertretung der Stadtverordnetenversammlung ist gemäß § 3 GOStVV der Stadtverordnetenvorsteher. Als Regelung im kommunalverfassungsrechtlichen Innenverhältnis (vgl. oben I. 4.) erfolgt die Ausübung des Zurückbehaltungsrechts ebenso wie Verrechnung nach § 18a Abs. 4 EOG nicht in Form eines Verwaltungsakts. § 16 Abs. 5 EOG ist auch auf das gleiche Ziel gerichtet wie § 18a Abs. 4 EOG. Beide Vorschriften sollen sicherstellen, dass Geldleistungen nach § 13 EOG entsprechend den Vorgaben des § 14 EOG verwendet werden. Schließlich steht die Ausübung des Zurückbehaltungsrechts nach § 16 Abs. 5 EOG nicht im Ermessen der Beklagten, so dass eine Umdeutung auch aus diesem Gesichtspunkt nicht ausgeschlossen ist. Vor diesem Hintergrund misst die Kammer dem Umstand, dass die Verrechnung nur bis zum April 2023 erfolgte und das Zurückbehaltungsrecht demgegenüber zumindest bis zum Ende der Legislaturperiode hätte ausgeübt werden können, keine entscheidende Bedeutung zu. Denn dies führte nicht zu einer weiteren Belastung der Klägerin zu 1). Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Ausübung eines Zurückbehaltungsrechts für die Gegenseite weniger belastend ist, als die Erklärung einer Verrechnung. Die streitgegenständliche Verrechnung hätte zum Erlöschen der Ansprüche der Klägerin zu 1) auf die Geldleistungen für September 2022 bis April 2023 geführt, während sie bei der Ausübung des Zurückbehaltungsrechts die Möglichkeit hat, durch eine ordnungsgemäße Rechnungslegung die Auszahlung der Geldmittel zu bewirken.

3.

Einem Anspruch der Klägerin zu 1) auf Auszahlung der streitgegenständlichen 26.390,00 Euro steht damit ein Zurückbehaltungsrecht der Beklagten aus § 16 Abs. 5 EOG entgegen. Die Klägerin zu 1) hat unstreitig keine ordnungsgemäße Rechnungslegung für die ■-Fraktion für das Jahr 2021 vorgelegt und damit ihre Pflichten aus § 16 Abs. 1 bis 4 EOG (noch) nicht erfüllt. Die Klage ist daher mit dem Hauptantrag abzuweisen.

III.

Die Kosten des Verfahrens hat die Stadt Bremerhaven zu tragen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Bremen, der die Kammer folgt, kommt eine Kostenerstattung gemäß § 154 VwGO in einem "Insichprozess" zweier Funktionsträger einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft grundsätzlich nicht in Betracht. Vielmehr sind die Verfahrenskosten grundsätzlich der Körperschaft aufzuerlegen, der die streitenden Funktionsträger angehören. Etwas anderes gilt nur dann, wenn das Verfahren "ohne vernünftigen Grund" eingeleitet worden ist, wofür vorliegend jedoch keinerlei Anhaltspunkte bestehen (vgl. bspw. OVG Bremen, B.v. 05.04.2011 – 1 B 15/11, juris).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann die Zulassung der Berufung beantragt werden.

Der Antrag ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen. In dem Antrag ist das angefochtene Urteil zu 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 der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch einen Rechtsanwalt oder eine sonst nach § 67 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Sätze 4 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigte Person oder Organisation vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag, durch den ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird.

gez. Dr. Benjes

gez. Oetting

gez. Müller