

Beglaubigte Abschrift

ERLANGEN: 11.09.2025

FRIST: 13.10.2025



VERWALTUNGSGERICHT HALLE

Aktenzeichen: 3 A 168/23 HAL

Verkündet: am 26.08.2025
Tüngler, als Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

der **Stadt Dessau-Roßlau**, vertreten durch den Oberbürgermeister,
Zerbster Straße 4, 06844 Dessau-Roßlau,

Klägerin,

Prozessbevollmächtigte:

SchmuckDäumichen Rechtsanwälte GbR,
Sebastian-Bach-Straße 13, 04109 Leipzig,
- 00140/22 -

gegen

das **Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt**, vertreten durch den Präsidenten,
Ernst-Kamieth-Straße 2, 06112 Halle (Saale),
- 206.1.1-10010-DE -

Beklagte,

wege n

Kommunalaufsichtlicher Beanstandung

hat das Verwaltungsgericht Halle - 3. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom
26. August 2025 durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Schneider, die

Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Schenderlein, die Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Decher sowie die ehrenamtlichen Richter Herr Eißner und Frau Foerster für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Vollstreckungsschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Vollstreckungsgläubiger zuvor Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Berufung wird zugelassen, soweit sich der Bescheid des Beklagten vom 4. November 2022 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 19. Juli 2023 auf die §§ 3 Abs. 2 S. 2, 4 Abs. 3 der Entschädigungssatzung der Klägerin vom 14. Oktober 2020 bezieht.

T a t b e s t a n d

Die Klägerin begehrt die Aufhebung des Bescheides des Beklagten vom 4. November 2022 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 19. Juli 2023, mit dem dieser drei Regelungen einer kommunalen Satzung beanstandete und sie zur Aufhebung verpflichtete.

Die Klägerin ist eine kreisfreie Stadt in Sachsen-Anhalt.

Am 16. September 2020 beschloss der Stadtrat der Klägerin die „Satzung über die Entschädigung der Mitglieder des Stadtrates, der Ortschaftsräte und der ehrenamtlich Tätigen der Stadt Dessau-Roßlau“ (im Folgenden: Entschädigungssatzung), die unter anderem folgende Regelungen enthält:

§ 3 Abs. 2: „Zusätzlich erhält der Vorsitzende des Stadtrates eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 460,00 EUR/Monat. Die Vertreter des Vorsitzenden des Stadtrates erhalten eine Entschädigung in Höhe der Hälfte der

zusätzlichen Entschädigung des Vorsitzenden des Stadtrates. Diese Aufwandsentschädigung wird nachträglich am ersten Tag des folgenden Monats gezahlt.“

§ 3 Abs. 4a: „Die Fraktionsgeschäftsführer erhalten eine Entschädigung in Höhe der Hälfte der zusätzlichen Entschädigung der Fraktionsvorsitzenden.“

§ 4 Abs. 3: „Die Mitglieder des Ortschaftsrats, die mit der Stellvertretung des Ortsbürgermeisters beauftragt wurden (stellvertretende Ortsbürgermeister), erhalten eine pauschale Aufwandsentschädigung in Höhe von einem Viertel der Aufwandsentschädigung des Ortsbürgermeisters.“

Mit Schreiben vom 24. September 2020 widersprach der Oberbürgermeister der Klägerin dem Beschluss gemäß § 65 Abs. 3 KVG LSA, weil dieser mit höherrangigem Recht unvereinbar sei. Die Kommunal-Entschädigungsverordnung des Landes Sachsen-Anhalt sehe eine monatliche Entschädigung für die Stellvertreter des Vorsitzenden des Stadtrates bzw. für die Stellvertreter der Ortsbürgermeister so nicht vor. Die Kommunal-Entschädigungsverordnung sei gegenüber der Entschädigungssatzung höherrangiges Recht, sodass ihr widersprechende Regelungen rechtswidrig seien. Der Beschluss des Stadtrates sei deshalb aufzuheben.

Mit Beschluss vom 14. Oktober 2020 bestätigte der Stadtrat der Klägerin den Beschluss über die Entschädigungssatzung vom 16. September 2020.

Mit Schreiben vom 19. Oktober 2020 widersprach der Oberbürgermeister der Klägerin dem Beschluss erneut und legte die Sache mit Schreiben vom 28. Oktober 2020 der Beklagten als Kommunalaufsichtsbehörde zur Entscheidung vor.

Mit Schreiben vom 26. Januar 2022 teilte der Beklagte der Klägerin mit, dass er beabsichtige, den der kommunalen Entschädigungssatzung zugrundeliegenden Beschluss des Stadtrates vom 14. Oktober 2020 in Teilen zu beanstanden und gab Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Satzung verstoße hinsichtlich ihrer §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 3 und 3 Abs. 4a gegen die Kommunal-Entschädigungsverordnung.

Mit Schreiben vom 19. Mai 2022 äußerte sich die Klägerin zu der beabsichtigten Beanstandung der Entschädigungssatzung. Der im Anhörungsschreiben geltend

gemachte, vermeintliche Widerspruch zur Kommunal-Entschädigungsverordnung bestehe nicht. Die im Anhörungsschreiben benannten Regelungen seien teilweise schon nicht durch die Kommunal-Entschädigungsverordnung erfasst, weil die Entschädigungssatzung sich in §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 3 auf die Konstellation einer aufgabenteilenden, funktionalen Dauerstellvertretung beziehe, die Kommunal-Entschädigungsverordnung aber insofern ausschließlich Vorgaben für die Verhinderungsververtretung enthalte. Dass es für eine Aufwandsentschädigung für Fraktionsgeschäftsführer in der Kommunal-Entschädigungsverordnung keine Grundlage gäbe, treffe zu, sei aber unerheblich. Die Kommunal-Entschädigungsverordnung treffe zudem keine abschließenden, weitergehende Satzungsregelungen ausschließenden Regelungen zur Ausformung der gesetzesunmittelbaren Entschädigungsregelung des § 35 Abs. 1 KVG LSA. Die Rechtsverordnungsermächtigung in § 35 Abs. 4 KVG LSA ermächtige in Bezug auf den Kreis derjenigen Personen, denen eine Entschädigung durch Satzung zugesprochen werden könne, nicht zu einer abschließenden Regelung. Das verfassungsrechtlich garantierte Recht auf kommunale Selbstverwaltung gebiete jedenfalls eine einschränkende Auslegung und Anwendung der Rechtsverordnungsermächtigung. Andernfalls verstieße diese gegen höherrangiges Recht und sei (teil-)nichtig und damit keine taugliche Grundlage für die Beanstandung der strittigen Regelungen. Selbst wenn die Entschädigungssatzung teilweise rechtswidrig wäre, läge ein Absehen von einer aufsichtsbehördlichen Beanstandung im Ermessenswege jedenfalls nahe.

Mit Bescheid vom 4. November 2022 beanstandete der Beklagte den vom Stadtrat der Klägerin am 14. Oktober 2020 gefassten Beschluss zur Entschädigungssatzung hinsichtlich der Regelungen der §§ 3 Abs. 2, 3 Abs. 4a und 4 Abs. 3 der Satzung und verfügte, dass dieser insofern bis zum 31. Januar 2023 aufzuheben sei.

Zur Begründung führte er aus, dass § 3 Abs. 2 der Entschädigungssatzung gegen § 6 Abs. 3 Kommunal-Entschädigungsverordnung verstoße. Die Satzungsbestimmung enthalte weder eine sachliche oder zeitliche Begrenzung und nehme die Vorgabe, dass die Aufwandsentschädigung erst nach einem zusammenhängenden Zeitraum von mehr als drei Monaten gezahlt werden solle, nicht auf. § 3 Abs. 2 der Entschädigungssatzung regle auch keine Verhinderungsververtretung. Eine besondere Verpflichtung im Sinne des § 2 Abs. 2 Kommunal-Entschädigungsverordnung beginne bei dem stellvertretenden Vorsitzenden erst mit der Übernahme der Aufgaben des Vorsitzenden und bei dessen Abwesenheit über einen zusammenhängenden Zeitraum von mindestens drei Monaten. Die Regelung einer aufgabenteilenden, funktionalen Dauerstellvertretung sei aus der Wortbedeutung des Stellvertreters schon nicht angezeigt.

§ 4 Abs. 3 der Entschädigungssatzung verstoße gegen § 8 Abs. 5 i.V.m. § 7 Abs. 3 Kommunal-Entschädigungsverordnung, die die Entschädigung der Ortsbürgermeister regeln würden. Danach könne dem stellvertretenden Ortsbürgermeister nur eine Aufwandsentschädigung gewährt werden, wenn der Ortsbürgermeister für einen Zeitraum von mehr als einem Monat verhindert sei. Nur für den Zeitraum nach Ablauf eines Monats solle der Vertreter entschädigt werden. Demgegenüber gewähre die Entschädigungssatzung eine generelle monatliche Pauschale unabhängig vom Vorliegen eines Vertretungsfalles.

§ 3 Abs. 4a der Entschädigungssatzung verstoße gegen § 6 Abs. 4 Kommunal-Entschädigungsverordnung. Danach könne dem Vorsitzenden einer Fraktion eine zusätzliche Aufwandsentschädigung gewährt werden. Eine Regelung zu Fraktionsgeschäftsführern treffe jedoch die Kommunal-Entschädigungsverordnung nicht, sodass der satzungsrechtlichen Regelung eine Grundlage fehle. Im Rahmen einer teleologischen Auslegung sei davon auszugehen, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber die Entschädigung des Fraktionsgeschäftsführers nicht vorgesehen habe, dieses also nicht habe regeln wollen. Nach § 3 Kommunal-Entschädigungsverordnung seien die Kommunen ermächtigt, Entschädigungen im Rahmen dieser Verordnung durch Satzung zu regeln. Alle über diesen vorgegebenen Rahmen hinausgehenden Regelungen seien gerade nicht zulässig.

Aus der Auslegung von § 35 Abs. 1 S. 3, Abs. 4 KVG LSA ergebe sich, dass der durch die Kommunal-Entschädigungsverordnung vorgegebene Rahmen abschließend sei. Hierfür sprächen zunächst teleologische Gründe. Der Gesetzgeber habe § 35 Abs. 4 KVG LSA aus Gründen der Rechtssicherheit und zur Gewährleistung einer einheitlichen Handhabung in den Kommunen eingefügt. „Insbesondere“ die Festsetzung von Höchstbeträgen, die nicht nur empfehlenden, sondern verbindlichen Charakter habe, solle durch den Verordnungsgeber näher ausgestaltet werden. Diese Formulierung der Begründung lege nahe, dass auch anderweitige wichtige Regelungen verbindlichen Charakter besitzen sollten. Dazu zählten auch die Anspruchsvoraussetzungen einer Entschädigungsleistung. Insofern sei die Voraussetzung, dass der Vorsitzende des Stadtrates bzw. des Ortsbürgermeisters ausfalle, verbindlich. Eine davon losgelöste monatliche Entschädigung von Stellvertretern stelle eine Umgehung dar. Auch die Vorgabe eines entsprechenden Fristablaufs sei eine verbindliche Anspruchsvoraussetzung. Andernfalls sei weder Rechtssicherheit noch Rechtseinheit zwischen den Kommunen in Sachsen-Anhalt gegeben. Weiterhin würden die verbindlichen Höchstwerte unterlaufen, weil bei einer generellen Gewährung von Aufwandsentschädigungen in Höhe der Hälfte der zusätzlichen Entschädigung des Vorsitzenden des Stadtrates für die Vertreter des Vorsitzenden diese

Höchstwerte überschritten würden. Systematische Erwägungen stünden der Annahme, dass durch den Verordnungsgeber abschließende Regelungen getroffen werden sollten, nicht entgegen. Der zur Satzungsregelung ermächtigte Stadtrat werde dadurch nicht unzulässig in seinem Gestaltungsspielraum eingeschränkt. Dieser könne die konkrete Höhe der Entschädigung im Rahmen der Höchstwerte regeln und dabei auf den regional unterschiedlichen Aufwand des Ehrenamtes reagieren. Das Setzen einer Mindestfrist für die Entstehung des Entschädigungsanspruchs von Stellvertretern sei geboten, um eine finanzielle Doppelbelastung der Kommune zu verhindern. Ein darüberhinausgehender Gestaltungsspielraum würde das gesetzgeberische Ziel der Rechtssicherheit und Rechtseinheit bzw. Rechtsangleichung unmöglich machen und differierenden Entschädigungsregelungen der Kommunen nicht ausreichend entgegenwirken.

Die Kommunal-Entschädigungsverordnung verstoße auch nicht gegen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Der Eingriff in die Organisationsfreiheit der Kommune sei verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Auch die vorliegende Beanstandung verletze das Recht der Klägerin auf kommunale Selbstverwaltung nicht, weil damit allein die Gesetzmäßigkeit der Kommunalverwaltung sichergestellt werde.

Die Verfügung ergehe auch im Rahmen des erlaubten Ermessensspielraums. Eine andere Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit der Verwaltung wiederherzustellen, bestehe nicht. Durch die Beanstandung erhalte die Klägerin die Möglichkeit, eigenständig einen rechtmäßigen Zustand herzustellen. Die Maßnahme sei auch erforderlich, weil ein milderer Mittel nicht bestehe. Durch den nach dem Widerspruch des Oberbürgermeisters ergangenen Beschluss vom 14. Oktober 2020 habe der Stadtrat zu erkennen gegeben, dass er bei dem rechtswidrigen Beschluss bleibe. Ein erneuter Hinweis auf die Rechtslage werde nach der Reaktion auf das Anhörungsschreiben vom 26. Januar 2022 erfolglos bleiben. Die Beanstandung sei auch angemessen, weil die Klägerin an dem rechtswidrigen Beschluss festhalte und ein berechtigtes öffentliches Interesse am Vorrang des Gesetzes und an der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung bestehe. Hinter das öffentliche Interesse an der Schaffung rechtmäßiger Zustände trete das Interesse der Klägerin, weiterhin bestimmten Personengruppen eine höhere Aufwandsentschädigung zahlen zu können als rechtlich zulässig, zurück. Bereits die Perpetuierung des rechtswidrigen Zustandes könne nicht hingenommen werden, weil der Anschein erzeugt werde, die Regelungen seien rechtmäßig. Ihre Umsetzung würde zudem zu einem (auch finanziellen) Schaden führen, den es zu verhindern gelte.

Mit Schreiben vom 5. Dezember 2022 legte die Klägerin gegen den Bescheid vom 4. November 2022 Widerspruch ein. Diesen begründete sie mit Schreiben vom 19. Januar

2023 dahingehend, dass die beanstandeten Regelungen nicht gegen höherrangiges Recht verstießen. Zur Begründung verwies sie auf die Stellungnahme vor Erlass der Beanstandungsverfügung. Eine substantielle Auseinandersetzung mit den dort aufgeführten Argumenten enthalte die Beanstandungsverfügung nicht.

Die aus der kommunalen Selbstverwaltung folgende Organisationshoheit verleihe ihr die Befugnis, ihre innere Ordnung selbst zu regeln. Dies umfasse auch die Aufwandsentschädigung für Personen, die sich in ihren Organen engagieren. Eine Einschränkung der kommunalen Organisationshoheit sei möglich, bedürfe aber einer normativen Rechtfertigung. Einschränkende Regelungen müssten ihrerseits mit der verfassungsrechtlichen Garantie kommunaler Selbstverwaltung vereinbar sein und dürften nur eine verhältnismäßige Beschränkung bewirken. Die Kommunal-Entschädigungsverordnung sei vor diesem Hintergrund nicht Ermächtigungsgrundlage für das Handeln der Kommune, sondern ein die Organisationshoheit einschränkendes Regelwerk. Sie bilde keine abschließende Regelung in dem Sinne, dass nur die in der Kommunal-Entschädigungsverordnung ausdrücklich erwähnten Regelungen statthaft seien. Mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung sei nur eine Auslegung vereinbar, nach der die Kommunal-Entschädigungsverordnung Beschränkungen nur enthalte, soweit sie ausdrücklich abschließende Regelungen enthalte oder sich eine solche Auslegung nach Sinn und Zweck einer Regelung und einer systematischen Einordnung aufdränge. Etwas anderes ergebe sich auch nicht aus § 35 Abs. 4 KVG LSA. Aus der Gesetzesbegründung lasse sich gerade keine Ermächtigung zur „verbindlichen“, sondern nur zur „näheren“ Ausgestaltung der Ermächtigung ableiten. Auch das allgemeine Regelungsinteresse der Rechtssicherheit und Rechtseinheit spreche nicht für eine abschließende Vollregelung. Es sei so abstrakt, dass es eine Auslegung als ergänzungsoffene Rahmenregelung, die kommunaler Ausgestaltungsmacht Raum lasse, ohne weiteres zulasse. Der Aspekt der Rechtssicherheit beziehe sich entstehungsgeschichtlich ohnehin allein auf die Wahl der Rechtsform (Rechtsverordnung statt Verwaltungsvorschrift). Die Anerkennung eines Interesses an einer Gewährleistung einer einheitlichen Handhabung in den Kommunen als Grundlage abschließender Vollregelungen durch Rechtsverordnung würde die kommunale Ausgestaltungsbefugnis als Ausfluss der Organisationshoheit negieren. Ein spezifisches Interesse an der Vermeidung stark divergierender Entschädigungsregelungen werde vorausgesetzt, aber nicht näher dargelegt. Soweit die Beanstandungsverfügung auf die Vermeidung einer finanziellen Doppelbelastung verweise, bleibe die dogmatische Ableitung dieses Aspekts im Dunkeln. Das Argument der Umgehung der verbindlichen Höchstwerte unterstelle deren Sachwidrigkeit bzw. eine unlautere Absicht des Satzungsgebers, für die kein Anhaltspunkt bestehe.

Zudem habe der Beklagte sein Entscheidungsermessen nicht betätigt. Die Möglichkeit, den (vermeintlich) rechtswidrigen Zustand zu dulden, nehme die Beanstandungsverfügung erkennbar nicht in den Blick. Damit liege ein Ermessensausfall vor. Das Eingriffsermessen werde nicht betätigt, wenn dafür allein auf das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzung „Rechtswidrigkeit des kommunalen Handelns“ abgestellt werde. Das Eingriffsermessen sei nicht intendiert. Es handele sich nicht um einen offensichtlichen Rechtsverstoß. Eine negative Vorbildwirkung für den Fall einer Duldung sei nicht erkennbar.

Mit Widerspruchsbescheid vom 19. Juli 2023 wies die Beklagte den Widerspruch zurück und bestimmte, dass der Beschluss des Stadtrates der Klägerin in den beanstandeten Teilen bis zum 31. Oktober 2023 aufzuheben sei. Zur Begründung verwies die Beklagte darauf, dass die beanstandeten Bestimmungen der Entschädigungssatzung wegen Verstoßes gegen höherrangiges Recht rechtswidrig seien.

Die Regelung in § 3 Abs. 2 S. 2 der Entschädigungssatzung entbehre einer rechtlichen Grundlage und verstoße gegen § 6 Abs. 3 Kommunal-Entschädigungsverordnung. Dabei bestehe entgegen der Auffassung der Klägerin eine Normkollision, weil beide Vorschriften die Stellvertretung regeln würden und es sich allenfalls um zwei verschiedene Varianten der Stellvertretung handele. Der Unterschied liege aber nur in der Ausgestaltung, nicht in ihrem Kerninhalt. Die Entschädigungssatzung sehe die Stellvertretung als permanenten Zustand unabhängig von einer Verhinderung an. Dies laufe dem Sinn und Zweck einer Aufwandsentschädigung im Sinne der Verordnung zuwider. Der Grundgedanke der Aufwandsentschädigung liege darin, den besonderen Aufwand auszugleichen, der bei ehrenamtlichen Tätigkeiten bestehe, speziell die mit unentgeltlichen Dienstleistungen verbundenen Beschwerden und die daraus entstehenden finanziellen Einbußen pauschal auszugleichen. Die Verpflichtung beginne bei einem stellvertretenden Vorsitzenden mit der Übernahme der Aufgaben des Vertretenen. Nur bei dessen Abwesenheit für einen zusammenhängenden Zeitraum von mehr als drei Monaten sehe § 6 Abs. 3 S. 2 Kommunal-Entschädigungsverordnung eine Anspruchsberechtigung vor. Bei einer aufgabenteilenden, funktionalen Dauerstellvertretung stelle sich jedoch die Frage, wann das aus der unentgeltlichen Dienstleistung verbundene Erschwernis bzw. die Verpflichtung eintrete, dessen Aufwand finanziell auszugleichen sei. In § 3 Abs. 2 Entschädigungssatzung fänden sich dafür keine Ausführungen zur Voraussetzung der Verhinderung des Vorsitzenden sowie keine zeitliche Eingrenzung zur Gewährung der Aufwandsentschädigung.

§ 3 Abs. 4a der Entschädigungssatzung finde keine Grundlage in der Kommunal-Entschädigungsverordnung, obwohl es einer solchen bedürfe. Die Einzelheiten, die die Kommune nach § 35 Abs. 1 S. 3 KVG LSA regeln dürfe, müssten im Einklang mit der

Verordnung stehen. Es verletze die Kommunen nicht in ihrer Organisationshoheit, dass die Kommunal-Entschädigungsverordnung die Anspruchsvoraussetzungen und Höhe von Aufwandsentschädigungen abschließend und vollständig regele. Dies sei vielmehr notwendig, um einen harmonisierten und rechtsklaren Rahmen zu schaffen. Andernfalls drohe ein zersplittertes Gefüge von unterschiedlichen Regelungen. Gerade im Hinblick auf die landesweite Einheitlichkeit der Aufwandsentschädigung für ehrenamtlich Tätige sei eine klare und einheitliche Regelung aber erforderlich. Die Ermächtigung zur abschließenden und vollharmonisierten Regelung spiegele sich auch im Wortlaut des § 35 Abs. 4 KVG LSA wider. Die Regelungen über die Anspruchsvoraussetzungen für die Aufwandsentschädigung ließen keinen Raum für die Schaffung darüberhinausgehender anspruchsbegründender Fallkonstellationen, die durch Satzung bestimmt werden könnten. Der Wortlaut setze voraus, dass die Anspruchsvoraussetzungen geschaffen seien und nur noch Einzelheiten in dem vorgegebenen Rahmen durch Satzung geregelt würden. Hätte der Verordnungsgeber Fraktionsgeschäftsführer berücksichtigen wollen, hätte er diese benannt und die entsprechenden Anspruchsvoraussetzungen geschaffen. Dies würden auch die insgesamt sehr detaillierten Regelungen der Kommunal-Entschädigungsverordnung zu den einzelnen Fallgruppen bzw. Anspruchsberechtigten zeigen. Auf kommunaler Ebene sei zudem kein Fraktionsgeschäftsführer vorgesehen. Die Aufgaben würden regelmäßig durch den Fraktionsvorsitzenden wahrgenommen, dessen Mehraufwand nach § 6 Abs. 3 Kommunal-Entschädigungsverordnung abgegolten sei.

§ 4 Abs. 3 der Entschädigungssatzung verstoße gegen § 8 Abs. 5 i.V.m. § 7 Abs. 3 Kommunal-Entschädigungsgesetz. Es bestehe eine Normkollision, weil die Vorschriften im Kern jeweils die Stellvertretung regelten und die Satzung im Widerspruch zur Verordnung stehe. Bestimmungen über die Verhinderungsververtretung sowie die zeitlichen Voraussetzungen enthalte die Satzung nicht. Eine funktionale, aufgabenteilende Dauerstellvertretung entspreche auch nicht dem KVG LSA, wie sich aus einem Vergleich mit § 96 Abs. 4 S. 3 KVG LSA ergebe, wonach der Gemeinderat aus seiner Mitte einen oder mehrere Stellvertreter des Bürgermeisters für den Verhinderungsfall wähle. Nach dem Wortlaut werde deutlich, dass die zugewiesene Aufgabe des Stellvertreters die Vertretung des Bürgermeisters im Fall der Verhinderung sei. Eine Vertretung in Form einer Dauerstellvertretung würde dem zuwiderlaufen.

Soweit die Klägerin annehme, dass die Vorschriften des KVG LSA und der Kommunal-Entschädigungsverordnung verfassungswidrig seien, liege die Normverwerfungskompetenz ausschließlich bei dem Gericht oder dem Normgeber.

Die Beanstandungsverfügung sei auch ermessensfehlerfrei, insbesondere liege kein Ermessensausfall vor. Die Möglichkeit einer Duldung des rechtswidrigen Zustandes komme

nicht in Betracht. Für andere Kommunen und für den Bürger werde der Eindruck erweckt, dass es sich um rechtmäßige Regelungen handle. Mit Blick darauf, dass die Kommunal-Entschädigungsverordnung erst seit 2019 in Kraft sei, sei zu erwarten, dass sich andere Kommunen daran orientierten. Ohne ein aufsichtliches Einschreiten würde sich die Rechtswidrigkeit der Regelungen dauerhaft nach außen perpetuieren, was nicht akzeptiert werden könne. Umstände, die ein kommunalaufsichtliches Nichteinschreiten nahelegten, seien nicht ersichtlich. Der Grundsatz zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verpflichte die Klägerin, die Zahlung rechtswidriger Aufwandsentschädigungen zu unterlassen.

Am 17. August 2023 hat die Klägerin beim erkennenden Gericht Klage erhoben.

Zur Begründung nimmt sie im Wesentlichen auf die Ausführungen im Verwaltungsverfahren Bezug. Die Regelungen der Kommunal-Entschädigungsverordnung stünden den Regelungen der Entschädigungssatzung nicht entgegen und seien ihrerseits zur Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung verfassungskonform einschränkend auszulegen. Vertiefend führt die Klägerin aus, dass die Regelungen der Kommunal-Entschädigungsverordnung hinsichtlich der Aufwandsentschädigung für Mitglieder kommunaler Vertretungsorgane (§ 6 Abs. 1, 2 Kommunal-Entschädigungsverordnung) abhängig von der Einwohnerzahl eine typisierende Staffelung der Aufwandsentschädigung vorsehe. Dies sei aber nicht das einzige Kriterium für den entstehenden notwendigen Aufwand, der mit der Entschädigung abgegolten werden solle. Die in § 6 Abs. 3, 4 Kommunal-Entschädigungsverordnung vorgesehenen Erhöhungen würden ihrerseits lediglich typisierende Annahmen zum Erhöhungsanlass und –satz abbilden, die die Mehraufwände lediglich schätzen würden. Bei einem überdurchschnittlichen Zeitaufwand lasse § 5 Abs. 1 S. 4 Kommunal-Entschädigungsverordnung eine Überschreitung der Höchstbeträge und Entschädigungsrahmen bis zu 20 v.H. zu. Die Regelungen seien jedoch nur in der Höhe, nicht aber in Bezug auf die als entschädigungsberechtigt definierten Personen abschließend. Der Beklagte müsse begründen, weshalb einem überdurchschnittlichen Zeitaufwand nur durch Erhöhung der Entschädigung an eine überlastete Person begegnet werden können solle, nicht aber durch eine Umverteilung der Arbeit bzw. Überlast. Wenn der Beklagte in der Entschädigungssatzung Regelungen zu Beginn, Ende und Umfang der aufgabenteilenden, funktionalen Dauerstellvertretung und eine Eingrenzung für die Gewährung der Aufwandsentschädigung vermisste, bleibe er dem Modell der Verhinderungsververtretung verhaftet. Denn der zu entschädigende Aufwand ergebe sich aus den Absprachen zwischen dem Vorsitzenden und seinem Stellvertreter.

Dass eine Entlastung in der Funktion des Vorsitzenden nach Art und Umfang angezeigt und gerechtfertigt sei, habe die Ratsversammlung durch die Zustimmung zur Entschädigungssatzung anerkannt.

Dass die Kommunal-Entschädigungsverordnung die Entschädigung des Fraktionsgeschäftsführers nicht ausdrücklich benenne, rechtfertige nicht den Schluss, dass eine Entschädigung ausgeschlossen sei. Weshalb die Regelung abschließend sei, habe der Beklagte nicht begründet. Die kommunale Selbstverwaltung verleihe ihr das Recht, bei Notwendigkeit im Sinne des § 5 Abs. 1 S. 1 Kommunal-Entschädigungsverordnung eine weitere Funktion als entschädigungsfähig auszugestalten. § 35 KVG LSA ermächtige nicht zu einer abschließenden Regelung. Eine landesweite Einheitlichkeit der Aufwandsentschädigung für ehrenamtlich Tätige sei weder notwendig noch sachgerecht. Die Argumentation, dass die erhöhte Aufwandsentschädigung für Fraktionsvorsitzende deren Erledigung der typischerweise einem Fraktionsgeschäftsführer obliegenden organisatorisch-vorbereitenden Aufgaben abgelte und dass es eines Fraktionsgeschäftsführers auf kommunaler Ebene nicht bedürfe, nehme die veränderten Aufgabenstrukturen im Bereich der kommunalen Vertretungskörperschaften nicht zur Kenntnis. Empirische Evidenz für diese typisierende Tatsachenannahme könne der Beklagte nicht vorweisen. Die Aufgabenveränderungen durch die jedenfalls seit 2015 komplexer gewordenen Koordinations- und Abstimmungsprozesse in und zwischen den Fraktionen seien durch den „Vorsitzendenzuschlag“ nicht abgegolten.

Hinsichtlich der Entschädigung für stellvertretende Ortsbürgermeister regele die Kommunal-Entschädigungsverordnung nur die Verhinderungsververtretung, nicht die von der Entschädigungssatzung erfasste funktionenteilende Aufgabenverteilung. Die geringe Höhe der vorgesehenen Entschädigung spiegele den Grad der von der Ratsversammlung der Klägerin typisierend festgestellten Zusatzbelastung durch die Stellvertretung. § 96 Abs. 4 S. 3 KVG LSA beschränke die Stellvertretung nicht ausdrücklich auf eine reine Verhinderungsververtretung, sondern diene nur der Sicherung der Arbeitsfähigkeit der Ortsgemeinde und des Gemeinderates.

Die fehlende Normverwerfungskompetenz des Beklagten lasse die inzidente, behördliche Prüfungskompetenz untergesetzlichen Rechts unberührt. Sofern der unverhältnismäßige Eingriff in die kommunale Organisationshoheit, den die Regelungen der Kommunal-Entschädigungsverordnung in der vom Beklagten vertretenen Auslegung bewirken würden, auch nicht durch eine verfassungskonforme Auslegung zu bewältigen sei, habe er bei objektiver Rechtswidrigkeit jedenfalls Konsequenzen für die Betätigung des Beanstandungsermessens. Die Rechtmäßigkeit der Vorschriften der Kommunal-

Entschädigungsverordnung könne ohne entsprechende Prüfung nicht beurteilt werden. Die Ermessensbetätigung gehe damit von einer nicht zutreffenden Sachlage aus.

Die Klägerin beantragt,

den Bescheid des Beklagten vom 4. November 2022 in der Gestalt
des Widerspruchsbescheides vom 19. Juli 2023 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung führt er aus, dass der beanstandete Beschluss vom 14. Oktober 2020 hinsichtlich der Regelungen §§ 3 Abs. 2, 3 Abs. 4a, 4 Abs. 3 der Entschädigungssatzung gegen die Kommunal-Entschädigungsverordnung und somit gegen höherrangiges Recht verstoße.

§ 6 Abs. 3 S. 2 Kommunal-Entschädigungsverordnung erfasse nur den Fall der Verhinderungsvertretung und gehe dabei davon aus, dass erst ab einer Abwesenheit des Vorsitzenden von mehr als drei Monaten von einem solchen Aufwand des stellvertretenden Vorsitzenden ausgegangen werde, dass es einer entsprechenden Entschädigung hierfür bedürfe. Der Aufwand, der den Stellvertreter in den ersten drei Monaten der Verhinderung treffe, sei offensichtlich nicht zu entschädigen, auch wenn der Vertreter hierbei bereits vollumfänglich in die Pflichten des Vorsitzenden eintritt. Im Wege eines Erst-Recht-Schlusses sei davon auszugehen, dass eine Entschädigung auch nicht für den Fall der aufgabenverteilenden funktionalen Dauerstellvertretung, die im Ergebnis einen wesentlich niedrigeren Aufwand erfordere, vorgesehen werden solle. Dies zeige sich auch im Vergleich mit § 9 Abs. 1 S. 4 Kommunal-Entschädigungsverordnung, der den Fall der Dauerstellvertretung für bestimmte Fälle der ehrenamtlichen Tätigkeit bei der Freiwilligen Feuerwehr kenne. Dass eine vergleichbare Regelung für den Stellvertreter des Vorsitzenden einer Vertretung nicht getroffen worden sei, lasse darauf schließen, dass der Verordnungsgeber insofern nur die Verhinderungsvertretung als notwendig erachte und auch erst nach drei Monaten in ihrem Aufwand als entschädigungsfähig ansehe. Einer pauschalen Aufwandsentschädigung des Stellvertreters des Vorsitzenden stehe die Kommunal-Entschädigungsverordnung deshalb entgegen.

Im Hinblick auf die in §§ 6 bis 10 Kommunal-Entschädigungsverordnung aufgeführten ehrenamtlichen Tätigkeiten seien die Regelungen der Kommunal-

Entschädigungsverordnung auch abschließend. Dies zeige sich schon darin, dass der Gesetzgeber in § 35 Abs. 4 KVG LSA das zuständige Ministerium – im Gegensatz zum bis dahin geltenden empfehlenden Runderlass – zum Erlass einer Verordnung über die Anspruchsvoraussetzungen für die Zahlung von Aufwandsentschädigungen ermächtigt habe. So heiße es bereits in der Gesetzesbegründung zu § 35 Abs. 4 KVG LSA, dass im Interesse der Rechtssicherheit und der Gewährleistung einer einheitlichen Handhabung in den Kommunen die nähere Ausgestaltung der Entschädigungsregelungen, insbesondere die Festsetzung von Höchstbeträgen, die nicht nur empfehlenden, sondern einen verbindlichen Charakter haben, geboten sei. Dabei sollten nicht nur die Höchstbeträge verbindlichen Charakter erhalten, obwohl der Wortlaut zweideutig sei. Unter Berücksichtigung der Intention des Gesetzgebers, eine einheitliche Handhabung gewährleisten zu wollen, erscheine es jedoch folgerichtig, die §§ 6 bis 10 Kommunal-Entschädigungsverordnung als verbindlich anzusehen, weil andernfalls ein zu großer Spielraum verbliebe, der einer einheitlichen Handhabung entgegenstünde. Dies zeige auch § 3 Kommunal-Entschädigungsverordnung, wonach die Entschädigungen von den Kommunen und Zweckverbänden im Rahmen der Bestimmungen dieser Verordnung durch Satzung zu regeln seien. Indem der Verordnungsgeber in den §§ 6 bis 10 Kommunal-Entschädigungsverordnung für bestimmte ehrenamtliche Tätigkeiten die Voraussetzungen für eine Aufwandsentschädigung näher konkretisiert habe, bleibe kein Raum für hierüber hinausgehende Entschädigungsmöglichkeiten. Dies ergebe sich auch aus § 5 Abs. 1 S. 1, 2 Kommunal-Entschädigungsverordnung. Danach seien die Regelungen in §§ 6 bis 10 Kommunal-Entschädigungsverordnung im Hinblick zu § 5 Abs. 1 Satz 1 Kommunal-Entschädigungsverordnung als *lex specialis* anzusehen, sodass sie in der Aufzählung der zu entschädigenden Tätigkeiten abschließenden Charakter hätten. Insofern seien § 3 Abs. 2 der Entschädigungssatzung und § 4 Abs. 3 der Entschädigungssatzung rechtswidrig. Weil § 6 Abs. 4 Kommunal-Entschädigungsverordnung eine Entschädigungsmöglichkeit nur für den Fraktionsvorsitzenden, nicht aber für den Fraktionsgeschäftsführer enthalte, sei § 3 Abs. 4a der Entschädigungssatzung rechtswidrig. Wegen des abschließenden Charakters der §§ 6 bis 10 Kommunal-Entschädigungsverordnung sei eine Entschädigung des Fraktionsgeschäftsführers unzulässig. Dafür spreche auch, dass es sich bei einem Fraktionsgeschäftsführer üblicherweise um den Leiter einer Fraktionsverwaltung im Parlament handele, der die Arbeit der Fraktion organisiere und koordiniere. Eines solchen bedürfe es auf kommunaler Ebene nicht notwendigerweise, weil diese Aufgaben in der Regel der Fraktionsvorsitzende übernehmen dürfte. Fraktionsgeschäftsführer seien auf kommunaler Ebene nicht vorgesehen und bspw. im KVG LSA folgerichtig nicht erwähnt. Die Schaffung einer solchen Position könne nicht zur Folge haben, dass diese Tätigkeit nach

der Kommunal-Entschädigungsverordnung über § 6 Kommunal-Entschädigungsverordnung hinaus entschädigungsfähig sei. Andernfalls obläge den Kommunen die Möglichkeit, jede beliebig geschaffene ehrenamtliche Tätigkeit für die Mitglieder der Vertretung zu entschädigen, wenngleich diese möglicherweise nicht erforderlich sei. Dies widerspräche der Rechtseinheitlichkeit sowie dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Die Kommunal-Entschädigungsverordnung sei auch offensichtlich rechtmäßig. Eine Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, insbesondere der Organisationshoheit, liege nicht vor. Das in Art. 28 Abs. 2 GG sowie in Art. 87 LVerf LSA normierte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände werde nur im Rahmen der Gesetze bzw. nach Maßgabe der Gesetze gewährt. Gesetzgeberische Eingriffe in den Wirkungsbereich des Rechts auf Selbstverwaltung seien daher nicht von vornherein ausgeschlossen; vielmehr müsse der Gesetzgeber im Rahmen solcher den Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie beachten. Dies habe der Verordnungsgeber getan. Die Kommunal-Entschädigungsverordnung belasse den Kommunen einen beträchtlichen Spielraum. Diese könnten innerhalb der Höchstbeträge die Höhe konkret festlegen und die Entscheidung über das „ob“ einer Aufwandsentschädigung grundsätzlich nach Ermessen treffen. § 11 Kommunal-Entschädigungsverordnung ermächtige zudem die Kommunen, eine Aufwandsentschädigung für sonstige ehrenamtliche Tätigkeiten zu gewähren. Ein weitergehender Anspruch der Kommunen, ohne jede gesetzliche Bindung über die Gewährung finanzieller Leistungen für ehrenamtliche Tätigkeiten befinden zu können, lasse sich aus dem Selbstverwaltungsrecht allerdings nicht herleiten. Hinsichtlich der Gewährung von Auslagenersatz, Verdienstausschlag oder Aufwandsentschädigungen für ehrenamtliche Tätigkeiten unterlägen die Kommunen auch anderweitig Vorgaben durch spezialgesetzliche Bestimmungen, wie etwa den Regelungen des Schiedsstellen- und Schlichtungsgesetzes für ehrenamtliche Schiedspersonen, die der Kommunal-Entschädigungsverordnung als *lex specialis* vorgingen. Infolge des verbleibenden Handlungsspielraums sei das Selbstverwaltungsrecht der Klägerin aber weder unzulässig eingeschränkt noch „innerlich ausgehöhlt“. Es liege lediglich eine geringfügige, verfassungsrechtlich gerechtfertigte Einschränkung vor, sodass die Kommunal-Entschädigungsverordnung rechtmäßig sei.

Hinsichtlich seiner Ermessensentscheidung sei zu berücksichtigen, dass es vordergründig nicht um die Belange einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltswirtschaft im Sinne des § 98 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA gehe, sondern vielmehr um das Sicherstellen rechtmäßiger Verwaltungsentscheidungen. Bei Fortbestand der beanstandeten Regelungen sei zudem ein wechselseitiges Aufschaukeln kostenträchtiger Regelungen

unterschiedlicher Kommunen zu befürchten. Zum Zwecke der Rechtssicherheit sowie der Sicherstellung eines rechtskonformen Verhaltens aller Kommunen sei dem Rechtsschein, dass die Regelungen der Entschädigungssatzung rechtmäßig seien, durch die ergangene Beanstandungsverfügung zu begegnen gewesen.

Wegen des weiteren Sachverhalts wird auf die Gerichtsakten sowie die beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten Bezug genommen. Diese Unterlagen sind Gegenstand der mündlichen Verhandlung und Beratung des Gerichts gewesen.

Entscheidungsgründe

Die Klage hat keinen Erfolg. Sie ist zulässig, aber unbegründet.

Der Bescheid des Beklagten vom 4. November 2022 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 19. Juli 2023 ist rechtmäßig (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO).

Die Beanstandung von Teilen des Beschlusses des Stadtrates der Klägerin vom 14. Oktober 2022 findet ihre Rechtsgrundlage in § 146 Abs. 1 S. 1 KVG LSA. Danach kann die Kommunalaufsichtsbehörde – hier der Beklagte, vgl. § 144 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 KVG LSA i.V.m. § 12 Abs. 2 KVG LSA – Beschlüsse und andere Maßnahmen der Kommune, die das Gesetz verletzen, beanstanden und verlangen, dass sie von der Kommune binnen einer angemessenen Frist aufgehoben werden.

Der Beklagte hat den Beschluss des Stadtrates der Klägerin vom 14. Oktober 2020 zunächst zu Recht beanstandet, soweit darin in § 3 Abs. 2 S. 2 der Entschädigungssatzung und in § 4 Abs. 3 der Entschädigungssatzung für die Vertreter des Vorsitzenden des Stadtrates bzw. die Mitglieder des Ortschaftsrates, die mit der Stellvertretung des Ortsbürgermeisters beauftragt wurden, eine zusätzliche pauschale Aufwandsentschädigung vorgesehen wurde. Denn insofern verstößt die mit Beschluss vom 14. Oktober 2020 beschlossene Entschädigungssatzung gegen die nach § 35 Abs. 4 KVG LSA erlassene Kommunal-Entschädigungsverordnung (KomEVO).

Gemäß § 35 Abs. 2 KVG LSA können den in ein Ehrenamt oder zu sonstiger ehrenamtlicher Tätigkeit Berufenen angemessene Aufwandsentschädigungen nach Maßgabe einer Satzung gewährt werden. § 35 Abs. 4 KVG LSA ermächtigt das für

Kommunalangelegenheiten zuständige Ministerium, durch Verordnung Regelungen über die Anspruchsvoraussetzungen für den Ersatz des Verdienstausfalls und die Aufwandsentschädigungen zu treffen und Höchstbeträge festzusetzen. Nach § 3 KomEVO sind die Entschädigungen von den Kommunen im Rahmen der Bestimmungen dieser Verordnung durch Satzung zu regeln.

§ 6 Abs. 3 S. 2 KomEVO sieht vor, dass im Fall der Verhinderung des Vorsitzenden der Vertretung für einen zusammenhängenden Zeitraum von mehr als drei Monaten dem Stellvertreter für die über drei Monate hinausgehende Zeit eine Aufwandsentschädigung bis zur Höhe derjenigen des Vertretenen gewährt werden darf. § 8 Abs. 5 KomEVO i.V.m. § 7 Abs. 3 KomEVO regelt, dass im Fall der Verhinderung des Ortsbürgermeisters für einen zusammenhängenden Zeitraum von mehr als einem Monat dem Stellvertreter für die über einen Monat hinausgehende Zeit eine Aufwandsentschädigung bis zur Höhe derjenigen des Vertretenen gewährt werden darf.

Die in der Entschädigungssatzung für die Vertreter des Vorsitzenden des Stadtrates sowie für die mit der Stellvertretung des Ortsbürgermeisters beauftragten Mitglieder des Ortschaftsrates vorgesehenen Entschädigungsregeln stehen mit diesen Vorgaben nicht im Einklang. Denn sie enthalten keinen Bezug zum Verhinderungsfall, sondern gelten – bewusst – auch bei Anwesenheit des Vertretenen. Insofern nehmen sie konsequenterweise auch keinen Bezug auf eine bestimmte Dauer der Abwesenheit des Vertretenen. Allerdings enthalten sie auch keinen definierten Aufgabenkatalog, um die Verantwortungsbereiche zwischen dem Vorsitzenden und seinem Vertreter während der gleichzeitigen Anwesenheit voneinander abzugrenzen. Vielmehr lassen die Regelungen in § 3 Abs. 2 S. 2 der Entschädigungssatzung bzw. § 8 Abs. 5 i.V.m. § 7 Abs. 3 der Entschädigungssatzung auch zu, dass der Vertreter des Vorsitzenden ohne die Übernahme zusätzlicher Aufgaben eine zusätzliche pauschale Entschädigung erhält. Insofern vermag die Argumentation der Klägerin, dass der zu entschädigende Aufwand des Vertreters sich aus den Absprachen mit dem Vorsitzenden ergäbe, nicht zu überzeugen, weil eine Regelung nach § 5 Abs. 1 S. 1 KomEVO voraussetzen würde, dass für die Bemessung der Aufwandsentschädigung der für die ehrenamtliche Tätigkeit durchschnittlich entstehende notwendige Aufwand ermittelt worden wäre, was es ausschließt, dass erst im Nachhinein durch individuelle Absprachen der Aufgabenkreis definiert wird. Überdies widerspricht die parallele Entschädigung des Vorsitzenden und seiner Vertreter – nach den Angaben der Klägerseite im Rahmen der mündlichen Verhandlung handelt es sich im Fall des Vorsitzenden des Stadtrates um zwei weitere Personen, wobei die Entschädigungssatzung keine Begrenzung hinsichtlich der

Anzahl der Vertreter beinhaltet – der Wertung der KomEVO, die erkennbar eine Doppelbelastung der Kommune vermeiden möchte. Dies ergibt sich aus dem Zusammenspiel der Vertretungsregelungen der KomEVO und der Bestimmung in § 12 KomEVO, wonach der Anspruch auf die Aufwandsentschädigung entfällt, wenn die ehrenamtliche Tätigkeit länger als drei Monate (bzw. einen Monat im Fall des Ortsbürgermeisters) ununterbrochen nicht ausgeübt wird. Die vorgesehene zusätzliche Aufwandsentschädigung für den Vorsitzenden des Stadtrates und seiner beiden Vertreter führt in der Gesamtsumme zudem zu einer zusätzlichen monatlichen Aufwandsentschädigung in Höhe von 920 EUR (460 EUR für den Vorsitzenden und je 230 EUR für die beiden Vertreter), sodass der nach § 6 Abs. 3 S. 1 KomEVO für die zusätzliche Aufwandsentschädigung des Vorsitzenden der Vertretung zulässige Höchstbetrag von 568 EUR (das Doppelte der nach § 6 Abs. 1 KomEVO für eine Kommune mit der Einwohnerzahl der Klägerin vorgesehenen 284 EUR) fortlaufend überschritten wird. Darin liegt ein Verstoß gegen die Vorgaben der KomEVO, ohne dass es auf eine absichtliche Umgehung ankäme.

Es war der Klägerin auch verwehrt, in der beanstandeten Entschädigungssatzung statt der in der KomEVO vorgesehenen Verhinderungsvertretung eine Entschädigung für eine Dauerstellvertretung vorzusehen. Die KomEVO trifft insofern abschließende Regelungen für die Aufwandsentschädigung des Vertreters, neben denen abweichende kommunale Regelungen nicht zulässig sind.

Gemäß § 35 Abs. 4 KVG LSA erstreckt sich die Verordnungsermächtigung auch auf die Regelung von Anspruchsvoraussetzungen für die Aufwandsentschädigung ehrenamtlich Tätiger. Gemäß § 3 KomEVO sind die Entschädigungen von den Kommunen im Rahmen der Bestimmungen der Verordnung durch Satzung zu regeln. Ziel des Ordnungsgebers war insofern die Vorgabe verbindlicher Regelungen, in die sich die satzungsrechtliche Regelung durch die Kommunen einfügen müssen. Dass der Gesetzgeber den Ordnungsgeber dazu ermächtigen wollte, abschließende Regelungen zu treffen, ergibt sich bereits aus der Gesetzesbegründung zu § 35 Abs. 4 KVG LSA. Dort heißt es:

„Mit Einfügung von Absatz 4 wird das für Kommunalangelegenheiten zuständige Ministerium ermächtigt, durch Rechtsverordnung innerhalb des durch Absatz 1 und 2 bestimmten allgemeinen Rahmens Regelungen über die Anspruchsvoraussetzungen für den Ersatz des Verdienstaufschlags und die Aufwandsentschädigungen zu treffen und Höchstbeträge festzusetzen. Bisher erfolgen die erforderlichen näheren Bestimmungen im Wege der Rechtsauslegung

durch den Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport. Im Interesse der Rechtssicherheit und der Gewährleistung einer einheitlichen Handhabung in den Kommunen ist die nähere Ausgestaltung der Entschädigungsregelungen, insbesondere die Festsetzung von Höchstbeträgen, die nicht nur empfehlenden, sondern einen verbindlichen Charakter haben, geboten.“ (LT-Drs. 7/2509 vom 28. Februar 2018, S. 67).

Dass sich der Einschub „die nicht nur empfehlenden, sondern einen verbindlichen Charakter haben“ nicht nur auf die unmittelbar davor genannten Höchstbeträge, sondern auf die Entschädigungsregelungen insgesamt beziehen sollen, ergibt sich aus dem folgenden Absatz der Gesetzesbegründung, in dem es unter Bezugnahme auf die durchgeführte Anhörung und ohne Beschränkung auf die Festlegung von Höchstbeträgen heißt, dass eine Regelung durch Verordnung notwendig sei, um im Vergleich zur bis dahin geltenden Erlasslage eine höhere Verbindlichkeit zu erreichen, was durch die Einführung von § 35 Abs. 4 KVG LSA ermöglicht werde (vgl. LT-Drs. 7/2509 vom 28. Februar 2018, S. 67). Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass der Gesetzgeber den Verordnungsgeber in Bezug auf die Entschädigungsregelungen zur „näheren“ Ausgestaltung ermächtigt hat. Ersichtlich bezieht sich der Begriff „nähere“ in diesem Zusammenhang auf den bereits durch § 35 Abs. 1, 2 KVG LSA gezogenen Rahmen. Der Gesetzgeber statuiert hier ein mehrstufiges System der Konkretisierungen: § 35 Abs. 1, 2 KVG LSA bilden den weitesten Rahmen, der über die auf die Verordnungsermächtigung in § 35 Abs. 4 KVG LSA gestützte KomEVO eine inhaltliche Ausformung erhält, innerhalb derer wiederum die Kommunen zur satzungsrechtlichen Regelung einzelner Details befugt sind.

Dass dabei § 6 Abs. 3 KomEVO bzw. § 8 Abs. 5 KomEVO i.V.m. § 7 Abs. 3 KomEVO die Vertretung jeweils abschließend regeln, ergibt sich aus § 5 KomEVO. Nach § 5 Abs. 1 S. 1 KomEVO ist für die Bemessung der Aufwandsentschädigung der für die ehrenamtliche Tätigkeit durchschnittlich entstehende notwendige Aufwand zu ermitteln. § 5 Abs. 1 S. 2 KomEVO bestimmt, dass die Aufwandsentschädigung für die in den §§ 6 bis 10 aufgeführten ehrenamtlichen Tätigkeiten unter Beachtung der in der Verordnung bestimmten Höchstbeträge und Entschädigungsrahmen zu bemessen ist, ohne dass es einer Ermittlung nach § 5 Abs. 1 S. 1 KomEVO bedarf. Insofern differenziert der Verordnungsgeber zwischen einem bestimmten Kreis ehrenamtlicher Tätigkeiten, für die er bereits ausführliche Regelungen zur Bemessung der Aufwandsentschädigungen trifft und sonstigen ehrenamtlichen Tätigkeiten, für die die Höhe der Aufwandsentschädigung im Einzelnen zu bemessen ist. Sofern der Verordnungsgeber aber in §§ 6 bis 10 KomEVO bestimmte Bereiche ehrenamtlicher Tätigkeiten einer ausführlichen Regelung zugeführt hat,

ist davon auszugehen, dass diese abschließend sein sollen. Dies betrifft unter anderem die Aufwandsentschädigung für Mitglieder der Vertretungen (§ 6 KomEVO) und für ehrenamtliche Tätigkeiten in den Ortschaften (§ 8 KomEVO), die diejenigen, deren Aufwand (zusätzlich) entschädigt werden soll, konkret benennen und dabei jeweils auch Vertretungsfälle normieren. Auch die Übergangsvorschrift in § 15 KomEVO spricht dafür, dass nicht nur die festgelegten Höchstbeträge verbindlichen Charakter haben sollen, sondern auch die Voraussetzungen, unter denen eine Aufwandsentschädigung gezahlt werden kann. Denn danach konnten Aufwandsentschädigungen, die die Satzung vorsah und die nach der KomEVO nicht mehr oder nicht mehr in der geregelten Höhe zulässig waren, bis zum 31. Dezember 2019 weitergewährt werden. Würde die KomEVO ausschließlich für die Höchstbeträge verbindliche Vorgaben schaffen und könnten die Kommunen die Voraussetzungen für ihre Gewährung unabhängig von den Vorgaben der KomEVO festlegen, wäre die erste Alternative (Aufwandsentschädigungen, die nach der KomEVO nicht mehr zulässig waren) ohne Anwendungsbereich geblieben.

Es ist auch nicht davon auszugehen, dass dem Verordnungsgeber das Konzept einer aufgabenteilenden Vertretung nicht bewusst gewesen wäre und insofern versehentlich eine entsprechende Ausformung für die hier relevanten Bereiche ehrenamtlicher Tätigkeit nicht erfolgt ist. Denn § 9 Abs. 1 S. 4 KomEVO regelt für bestimmte ehrenamtliche Tätigkeiten bei der Freiwilligen Feuerwehr eine dauerhafte aufgabenteilende Vertretung, sodass zu erwarten gewesen wäre, dass der Verordnungsgeber die entsprechende Möglichkeit auch für die Vertreter des Vorsitzenden der Vertretung oder die stellvertretenden Ortsbürgermeister geschaffen hätte, wenn er dies gewollt hätte. Ein anderes Ergebnis lässt sich auch nicht aus § 5 Abs. 1 S. 4 KomEVO herleiten, wonach im Einzelfall die Höchstbeträge und Entschädigungsrahmen nach § 5 Abs. 1 S. 2 KomEVO im 20 v.H. überschritten werden dürfen, wenn die Vertretung einen erheblich überdurchschnittlichen Aufwand festgestellt hat. Der Verordnungsgeber hat sich insofern eindeutig dafür entschieden, einer Überlast durch eine höhere finanzielle Kompensation des einzelnen ehrenamtlich Tätigen zu begegnen und nicht die Inhalte der ehrenamtlichen Tätigkeit anders zu verteilen.

In der Vorgabe abschließender Regelungen, durch die es der Kommune verwehrt ist, für bestimmte Bereiche ehrenamtlicher Tätigkeiten eigene Regelungsbereiche zu schaffen, liegt kein Verstoß gegen die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung des Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz – GG – bzw. Art. 87 Abs. 1, 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt – LVerf – in der Ausprägung als Organisationshoheit.

Die Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG sichert den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte in diesem Bereich. Zu der Befugnis eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte gehört auch die Organisationshoheit. Durch sie legen die Gemeinden für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten im Einzelnen fest und bestimmen damit auch über Gewichtung, Qualität und Inhalt ihrer Entscheidungen. Überdies umfasst die Garantie des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG auch kommunale Organisationsbefugnisse. Dies entspricht ihrer Zielrichtung, die Gemeinden als eigene Selbstverwaltungsträger anzuerkennen und ihnen eine eigenverantwortliche Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu garantieren. Damit ist die Gewährleistung eines gewissen organisatorischen Freiraums unmittelbar verbunden: Eine Regelung der gemeindlichen Angelegenheiten „in eigener Verantwortung“, wie es Art. 28 Abs. 2 GG vorsieht, ist ohne eine gewisse Selbständigkeit auch bei der Organisation der Aufgabenwahrnehmung kaum vorstellbar. Es ist nicht anzunehmen, dass die Verfassung den Kommunen einerseits eigene Aufgabenbereiche zur selbständigen Erledigung vorbehält, andererseits aber deren Organisation bis in interne Verfahrensabläufe hinein der umfassenden Steuerung durch den Gesetzgeber oder die staatliche Verwaltung überließe (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Oktober 1994 – 2 BvR 445/91 – juris Rn. 26 ff. m.w.N.).

Die Gewährleistung eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung besteht indes gemäß Art. 28 Abs. 2 GG „im Rahmen der Gesetze“. Dementsprechend sind auch die den Gemeinden zur Hand stehenden Organisationsbefugnisse durch die Vorgaben des Gesetzgebers gebunden. Der Gesetzgeber muss dabei der verfassungsrechtlichen Verbürgung einer mit wirklicher Verantwortlichkeit ausgestatteten Selbstverwaltung, durch die den Bürgern eine wirksame Teilnahme an den Angelegenheiten des Gemeinwesens ermöglicht wird, Rechnung tragen und die Gemeinden zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben befähigen. Von daher sind dem Gesetzgeber in doppelter Hinsicht Grenzen gesetzt.

Zunächst setzt der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie dem Gesetzgeber eine Grenze. Hiernach darf der Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht ausgehöhlt werden. Bei der Bestimmung dieses Kernbereichs ist in besonderer Weise der geschichtlichen Entwicklung und den verschiedenen Erscheinungsformen der Selbstverwaltung Rechnung zu tragen. Der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung verbietet Regelungen, die eine eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Kommunen im Ergebnis ersticken würden. Dies wäre der Fall bei einer Regelungsdichte, die den Gemeinden die Möglichkeit nähme, eine Hauptsatzung zu erlassen oder ihnen

hierbei keinerlei Entscheidungsspielraum mehr beließe, oder wenn die Organisation der Gemeinden durch staatliche Behörden beliebig steuerbar wäre.

Auch im Vorfeld der Sicherung des Kernbereichs entfaltet die Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG aus ihrer normativen Intention, den Gemeinden die Möglichkeit eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung zu garantieren, Rechtswirkungen. Allerdings gilt für die Organisationshoheit nicht ein Prinzip der „Allzuständigkeit“, nach dem die Gemeinden grundsätzlich alle Fragen ihrer Organisationshoheit selbst zu entscheiden hätten. Die prinzipielle Allzuständigkeit, von der in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG die Rede ist, bezieht sich allein auf die örtlichen Angelegenheiten und damit die sachlichen Aufgaben, nicht aber auf die Organisation der Gemeinde. Deren Maß und Bezugspunkt liegt in der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden. Für die kommunale Organisation gilt auch nicht ein Prinzip der Eigenorganisation der Gemeinde, demgegenüber jede staatliche Vorgabe einer spezifischen Rechtfertigung bedürfte. Dies ist weder, wie dargelegt, historisch begründet, noch entspricht dem die derzeitige Ausformung des Kommunalrechts. Dieses setzt mit seinen zahlreichen Regelungen zur Organisation der Gemeinden ersichtlich eine weitgehende Befugnis des staatlichen Gesetzgebers voraus, der Regelung von Organisationsstrukturen seine Vorstellungen zugrunde zu legen. Die Organisationshoheit ist mithin von vornherein nur relativ gewährleistet. Sie kann nicht nur aus Gründen, die außerhalb ihrer selbst liegen, zurückgenommen werden, sie wird auch als Prinzip selbst durch staatliche Regelungen inhaltlich ausgeformt und mit Grenzen versehen. Organisationsvorgaben können etwa auch mit dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung oder dem Wunsch nach Übersichtlichkeit begründet werden. Allerdings steht dem Staat die Entscheidung über die Organisation der Gemeinden nicht alleine zu. Indem Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden eine eigenverantwortliche Aufgabenerledigung und damit auch organisatorische Gestaltungsbefugnisse verbürgt, verpflichtet er den Gesetzgeber, bei der Ausgestaltung des Kommunalrechts den Gemeinden eine Mitverantwortung für die organisatorische Bewältigung ihrer Aufgaben einzuräumen. Seine Vorgaben dürfen die Gemeinden aus der ihnen von der Verfassung zugewiesenen Verantwortung nicht verdrängen. Die Organisation der Gemeinden regelt sich so erst aus dem Ineinandergreifen von staatlicher Vorgabe und kommunaler Ausfüllung. Daraus folgt nicht nur, wie durch den Kernbereich gesichert ist, dass den Gemeinden insgesamt nennenswerte organisatorische Befugnisse verbleiben müssen; es muss ihnen auch ein hinreichender organisatorischer Spielraum bei der Wahrnehmung der je einzelnen Aufgabenbereiche offengehalten werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Oktober 1994 – 2 BvR 445/91 – juris Rn. 30 ff. m.w.N.).

Gemessen an diesen Vorgaben liegt in den auf die Verordnungsermächtigung des § 35 Abs. 4 KVG LSA gestützten Vorgaben der KomEVO eine Einschränkung der kommunalen Organisationshoheit. Denn sie beschränken neben der Festlegung verbindlicher Höchstbeträge ihren Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Personen bzw. Funktionen, für die in der kommunalen Satzung eine Aufwandsentschädigung für ehrenamtliche Tätigkeiten vorgesehen werden kann.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die gesetzliche Ermächtigung, wonach der Verordnungsgeber befugt ist, (auch) abschließende Regelungen für die Voraussetzungen der Aufwandsentschädigung und der Höchbeträge zu erlassen, bestehen nicht. Der Gesetzgeber greift damit zunächst nicht in den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung ein, weil er sich für ein mehrstufiges System entschieden hat, bei dem die Kommunen innerhalb des durch KVG LSA und KomEVO gezogenen Rahmens einen eigenständigen Gestaltungsspielraum haben, sodass ihr Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht leerläuft. In diesem Zusammenhang ist es auch – entgegen der Auffassung des Prozessbevollmächtigten der Klägerin – nicht überraschend, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Einführung des § 35 Abs. 4 KVG LSA die Satzungsermächtigung in § 35 Abs. 1, 2 KVG LSA unverändert gelassen hat. Denn der Kernbereichsschutz dürfte es ausschließen, Satzungsbefugnisse der Kommune im Bereich der Entschädigung der für sie ehrenamtlich Tätigen vollständig auf den Gesetz- bzw. Verordnungsgeber zu verlagern und damit der kommunalen Organisationshoheit vollständig zu entziehen.

Tangiert die gesetzliche Ermächtigung zum Erlass weitgehender Regelungen über die Gewährung von Aufwandsentschädigungen für ehrenamtliche Tätigkeiten somit allenfalls den Randbereich der kommunalen Organisationshoheit, so findet sie ihre Rechtfertigung in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise in der Erwägung, die Aufwandsentschädigungen innerhalb des Landes zu harmonisieren und die finanzielle Belastung der Kommunen gering zu halten. Daraus resultiert zum einen die Begrenzung einzelner Aufwandsentschädigungen in ihrer Höhe, zum anderen aber auch die Einschränkung hinsichtlich der zu entschädigenden ehrenamtlichen Tätigkeiten. Durch Vorgaben hinsichtlich der einzelnen entschädigungsfähigen Ehrenämter, insbesondere innerhalb der kommunalen Vertretung, sorgt der Gesetzgeber darüber hinaus für miteinander vergleichbare Regelungen, wodurch auch für einzelne Personen, die eine ehrenamtliche Tätigkeit wahrnehmen oder anstreben, klare Verhältnisse geschaffen werden. Es entspricht zudem dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, dem auch die Kommunen unterliegen, dass die Aufwandsentschädigungen zwar in angemessener Weise den tatsächlichen Aufwand der ehrenamtlich Tätigen ausgleichen

sollen, dabei aber so niedrig wie möglich bemessen werden. Dabei belässt die Ermächtigung des Ordnungsgebers zur teilweise abschließenden Regelung der Aufwandsentschädigungen für ehrenamtlich Tätige der einzelnen Gemeinde noch hinreichende Entscheidungsspielräume, um Besonderheiten zu berücksichtigen. Zum einen sind diese hinsichtlich der Höhe der Aufwandsentschädigungen allein durch die Höchstbeträge gebunden. Zum anderen ermöglichen bspw. die Regelungen der KomEVO zur Aufwandsentschädigung des Vertreters des Vorsitzenden der Vertretung (§ 6 Abs. 3 KomEVO) angesichts des eingeräumten Ermessens verschiedene Regelungsoptionen innerhalb des vorgegebenen Rahmens. So könnte die Kommune auch auf eine Aufwandsentschädigung des Vertreters ganz verzichten.

Zu Recht geht der Beklagte überdies davon aus, dass auch § 3 Abs. 4a der mit Beschluss vom 14. Oktober 2020 beschlossenen Entschädigungssatzung, wonach die Fraktionsgeschäftsführer eine Entschädigung in Höhe der Hälfte der zusätzlichen Entschädigung der Fraktionsvorsitzenden erhalten, gegen die Bestimmungen der KomEVO verstoßen.

Auf Verordnungsebene regelt § 6 Abs. 4 S. 1 KomEVO hinsichtlich der Fraktionen lediglich die Möglichkeit einer zusätzlichen Aufwandsentschädigung für den Fraktionsvorsitzenden. Fraktionsgeschäftsführer finden in der KomEVO hingegen keine Erwähnung, wobei auch zu berücksichtigen ist, dass es sich dabei nicht notwendigerweise um Mitglieder der Vertretung handeln muss.

Ob der Ordnungsgeber es damit ausschließen wollte, eine kommunale Entschädigungsregelung für Fraktionsgeschäftsführer – sofern diese ehrenamtlich tätig werden und nicht entgeltlich beschäftigt sind – zu treffen, kann jedoch dahingestellt bleiben. Denn jedenfalls stellt sich die Regelung in § 3 Abs. 4a der Entschädigungssatzung nicht als „angemessene“ Aufwandsentschädigung im Sinne der Satzungsermächtigung in § 35 Abs. 2 KVG LSA dar. Sie ist insofern schon wegen des Verstoßes gegen die gesetzliche Satzungsermächtigung rechtswidrig, ohne dass es darauf ankommt, ob sie sich in den Schranken der KomEVO bewegt.

Zur Angemessenheit der Aufwandsentschädigung nach der Vorgängervorschrift in § 33 Abs. 2 S. 1 GO LSA führt das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt aus:

„Die Entscheidung, ob eine Aufwandsentschädigung gewährt wird, steht zwar grundsätzlich im (Entschließungs-)Ermessen des Gemeinderates; dieses ist aber durch das gesetzliche Gebot der „Angemessenheit“ (§ 33 Abs. 2 Satz 1 GO LSA) begrenzt. Unterhalb dieser Schranke muss sich der Gemeinderat innerhalb seiner satzungsrechtlichen Gestaltungsfreiheit von sachlichen Kriterien leiten lassen. Die Bewertung erfordert vor allem, dass vor der Pauschalierung zunächst der Aufwand für die zu entschädigende Tätigkeit zu ermitteln ist. Maßgeblich für die Höhe der zu gewährenden Entschädigung (hier: § 3 der Entschädigungssatzung) ist das Maß des mit der ehrenamtlichen Wahrnehmung der Tätigkeit typischerweise verbundenen Zeitversäumnisses und Aufwandes (BVerwG, Beschl. v. 17.02.1988 - 5 B 139.86 - Buchholz 4234.01 § 24 FlurbG Nr. 1). Für die Gewährung einer Aufwandsentschädigung muss aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte bzw. tatsächlicher Erhebungen nachvollziehbar sein, dass und in welcher ungefähren Höhe dienstbezogene finanzielle Aufwendungen typischerweise entstehen (BVerwG, Ur. v. 08.07.1994 - 2 C 3.93 -, BVerwGE 96, 224).

Bei seiner Entscheidung über die Angemessenheit muss sich der Ortsgesetzgeber an die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit i. S. des § 90 Abs. 2 GO LSA halten; denn diese gelten nicht nur für das Haushaltswesen in seiner Gesamtheit, sondern sind auch bei jeder einzelnen Maßnahme der Gemeinde zu beachten. Sie enthalten nach allgemeiner Auffassung die Verpflichtung zu einem möglichst ökonomischen Einsatz der Haushaltsmittel. Danach gebietet das Prinzip der Wirtschaftlichkeit, stets die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben; während nach dem Grundsatz der Sparsamkeit die aufzuwendenden Mittel auf den zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben notwendigen Umfang zu beschränken sind (OVG NW, Beschl. v. 26.10.1990 - 15 A 1099/87 -, zu einer insoweit vergleichbaren Rechtslage).

Die Höhe des Betrages hängt auch davon ab, für welche Art der Entschädigungszahlung sich der Gemeinderat entscheidet, für eine Zahlung ausschließlich als Pauschbetrag, als Pauschalbetrag zuzüglich Sitzungsgeld oder ausschließlich als Sitzungsgeld (vgl. Klang, in Klang/Gundlach Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt § 33 RdNr. 5 [S. 104]).“ (OVG LSA, Urteil vom 11. Januar 2001 – A 2 S 407/98 – juris Rn. 71 ff.)

Dieser Auslegung, die auch auf die insofern unverändert gebliebene Vorschrift in § 35 Abs. 2 S. 1 KVG LSA übertragen werden kann, schließt sich das erkennende Gericht an und macht sie sich für das hiesige Verfahren zu eigen.

Gemessen daran handelt es sich bei der Entschädigung für Fraktionsvorsitzende nach § 3 Abs. 4a der Entschädigungssatzung aber nicht um eine angemessene Aufwandsentschädigung. Unabhängig von der Frage, ob die Funktion als

Fraktionsgeschäftsführer überhaupt eine ehrenamtliche Tätigkeit für die Kommune im Sinne von § 2 Abs. 3 KomEVO darstellt, ist die Entschädigungssatzung in sich nicht nachvollziehbar, wenn sie zum einen dem einzelnen Fraktionsgeschäftsführer eine zusätzliche Aufwandsentschädigung für seine Tätigkeit innerhalb der Vertretung zugesteht, zum anderen aber in § 11 der Entschädigungssatzung jeder Fraktion in Abhängigkeit ihrer Stärke Mittel für die Geschäftsführung zuweist, die insbesondere auch die Einstellung einer hauptamtlich tätigen Arbeitskraft abdecken. Letzteres entspricht der Vorgabe des § 44 Abs. 3 S. 1 KVG LSA, wobei zu berücksichtigen ist, dass das KVG LSA darüber hinaus keine Regelungen für Fraktionsgeschäftsführer enthält, insbesondere diese Position nicht als ehrenamtliche kommunale Tätigkeit ausgestaltet. Weshalb es – insbesondere unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – notwendig sein soll, dass der gleiche Aufgabenkreis zum einen im Rahmen eines vergüteten Beschäftigungsverhältnisses und zum anderen ehrenamtlich ausgefüllt wird, ergibt sich nicht. Inwiefern bei Fraktionen, die sowohl hauptamtliche Fraktionsmitarbeiter beschäftigen als auch einen ehrenamtlichen Fraktionsgeschäftsführer haben, die Aufgabenbereiche voneinander abgegrenzt sind, lässt sich den Regelungen der Entschädigungssatzung nicht entnehmen.

Die Beanstandung des Beschlusses des Stadtrates der Klägerin vom 14. Oktober 2020 erfolgte auch ermessensfehlerfrei. Sie ist insbesondere verhältnismäßig. Die Beklagte verfolgt damit den Zweck, die Rechtmäßigkeit der Verwaltung innerhalb des Geltungsbereichs der Entschädigungssatzung der Klägerin wieder herzustellen. Dies ist Kernaufgabe der Kommunalaufsicht, innerhalb derer die Beanstandung erfolgt (vgl. § 143 Abs. 2 KVG LSA). Dazu ist die Beanstandung auch geeignet, weil sie der Klägerin verbindlich vorgibt, welche Bestandteile der Entschädigungssatzung einer Änderung bzw. Aufhebung bedürfen, um Verhältnisse zu schaffen, die den landesgesetzlichen Rahmen wahren. Ein milderer Mittel, um rechtmäßige Zustände herzustellen, ist nicht ersichtlich, sodass die Beanstandung auch erforderlich ist. Denn die Klägerin war bereits zuvor durch den Oberbürgermeister und mit Schreiben vom 26. Januar 2022 durch die Beklagte auf die Rechtswidrigkeit der Regelungen hingewiesen worden, ohne dass sie von ihrer Rechtsposition abrückte. Insofern verblieb der Beklagten keine andere Möglichkeit als die förmliche Beanstandung der streitgegenständlichen Regelungen der Entschädigungssatzung. Aus welchen Gründen die Beklagte gehalten sein sollte, die rechtswidrigen Regelungen in der Entschädigungssatzung der Klägerin beanstandungslos zu dulden, wie die Klägerin fordert, erschließt sich nicht. Schließlich ist die streitgegenständliche Beanstandung auch angemessen. Sie wahrt das berechnete

öffentliche Interesse daran, dass die innerhalb einer Kommune durch Satzung geschaffene Rechtslage den landesrechtlichen Vorgaben entspricht. Zudem entspricht es dem öffentlichen Interesse, dass die Kommune die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einhält und insofern keine rechtswidrigen Aufwandsentschädigungen gewährt, die zu einer Belastung des Haushaltes führen, für die es keine gesetzliche Grundlage gibt. Zu berücksichtigen ist zudem das Risiko, dass andere Kommunen in ähnlicher Weise von ihrer Satzungsbefugnis Gebrauch machen und sich die Gewährung rechtswidriger Aufwandsentschädigungen damit weiter verfestigt. Demgegenüber kann das Interesse der Klägerin, die beanstandeten Regelungen beizubehalten, nicht überwiegen. Denn die Klägerin hat ihrerseits den Vorrang des Gesetzes zu beachten.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

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

Soweit die Beklagte den Beschluss des Stadtrates der Klägerin vom 14. Oktober 2020 beanstandet hat, weil darin in § 3 Abs. 2 S. 2 der Entschädigungssatzung und in § 4 Abs. 3 der Entschädigungssatzung für die Vertreter des Vorsitzenden des Stadtrates bzw. die Mitglieder des Ortschaftsrates, die mit der Stellvertretung des Ortsbürgermeisters beauftragt wurden, zusätzliche Aufwandsentschädigungen vorgesehen werden, war die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung der Sache zuzulassen (§ 124a Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO). Dabei handelt es sich um einen tatsächlich und rechtlich selbstständigen und damit abtrennbaren Teil des Streitgegenstandes, sodass nur eine Teilzulassung in Betracht kommt (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, Kommentar, 28. Auflage 2022, § 124a Rn. 8), weil die Regelungen über die zusätzliche Aufwandsentschädigung der jeweiligen Vertreter und die im Übrigen beanstandete Regelung zur Entschädigung des Fraktionsgeschäftsführers nicht in einem inneren Zusammenhang stehen. Hinsichtlich der beanstandeten Vertretungsregelungen stützt sich die Entscheidung tragend auf die Frage, ob die KomEVO abschließende Regelungen trifft und ob der Gesetzgeber den Verordnungsgeber in verfassungsrechtlich zulässiger Weise zum Erlass entsprechender Regelungen ermächtigen durfte. Diese Frage ist nicht nur für den vorliegenden Einzelfall relevant, sondern stellt sich seit Einführung der KomEVO zum 1. Juli 2019 für alle Kommunen und Zweckverbände bei der Regelung der Entschädigung ehrenamtlich Tätiger, wobei eine obergerichtliche Klärung bislang nicht erfolgt ist. Es besteht deshalb ein

allgemeines Interesse, aus Gründen der Rechtssicherheit eine einheitliche Auslegung in der maßgeblichen Rechtsfrage zu erreichen.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil ist die Berufung an das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt in Magdeburg statthaft, soweit das Verwaltungsgericht diese zugelassen hat. Die Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils bei dem Verwaltungsgericht Halle, Thüringer Straße 16, 06112 Halle, einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Breiter Weg 203 - 206, 39104 Magdeburg, einzureichen. Vor ihrem Ablauf kann die Begründungsfrist auf Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Berufungsbegründung muss einen bestimmten Antrag sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung enthalten.

Im Übrigen ist gegen dieses Urteil die Berufung an das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt in Magdeburg statthaft, wenn sie von dem Oberverwaltungsgericht zugelassen wird. Die Zulassung der Berufung ist bei dem Verwaltungsgericht Halle, Thüringer Straße 16, 06112 Halle, innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich zu beantragen. Der Zulassungsantrag 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 Prozesskostenhilfungsverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies betrifft auch die Einreichung des Zulassungsantrages und seiner Begründung.

Als Prozessbevollmächtigte vor dem Oberverwaltungsgericht sind zugelassen: Rechtsanwälte und 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.

Bevollmächtigte, die keine natürlichen Personen sind, handeln durch ihre Organe und mit der Prozessvertretung beauftragten Vertreter. Ein Beteiligter, der nach den Nummern 1 und 3 bis 7 zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Bei dem Verwaltungsgericht Halle und bei dem Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt können in allen Verfahrensarten auch elektronische Dokumente nach Maßgabe von § 55a VwGO

und der nach § 55a Abs. 2 Satz 2, Abs. 4 Nr. 3 VwGO erlassenen Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) eingereicht werden.

Vorbereitende Schriftsätze und deren Anlagen sowie schriftlich einzureichende Anträge und Erklärungen, die durch einen Rechtsanwalt, durch eine Behörde oder durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihr zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse eingereicht werden, sind als elektronisches Dokument nach den vorgenannten Regelungen zu übermitteln. Gleiches gilt für die nach der Verwaltungsgerichtsordnung vertretungsberechtigten Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur Verfügung steht. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

Schneider

Dr. Schenderlein

Dr. Decher

Beglaubigt: Halle, den 11. Sep. 2025

(elektronisch signiert)
Tüngler, Justizfachangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle