



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Beschluss

In der Normenkontrollsache

Julien Ferrat,
Rohrkolbenweg 5, 68259 Mannheim

- Antragsteller -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwalt Thomas Hummel,
Gräfstraße 113, 81241 München, Az: 250145

gegen

Stadt Mannheim - Rechtsamt -,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
E 4, 10, 68159 Mannheim

- Antragsgegnerin -

wegen Redaktionsstatut
hier: Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO

hat der 1. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den
Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Ellenberger, den Richter am Ver-
waltungsgerichtshof Hettich und den Richter am Verwaltungsgerichtshof
Dr. Hug

am 28. April 2017

beschlossen:

Der Antrag wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 2.500,-- EUR festgesetzt.

Gründe

I.

Der Antragsteller ist Einzelstadtrat im Gemeinderat der Antragsgegnerin. Er wendet sich gegen das vom Gemeinderat der Antragsgegnerin in der Sitzung vom 22.11.2016 beschlossene Redaktionsstatut für das Amtsblatt der Antragsgegnerin. Das Redaktionsstatut bestimmt, dass im nichtamtlichen Teil des Amtsblatts Fraktionen und Gruppierungen des Gemeinderats ihre Auffassungen zu Angelegenheiten der Kommune unter der Rubrik „Stimmen aus dem Gemeinderat“ darlegen können. In Anhang 1 zum Redaktionsstatut sind Zeichenzahlen für den Umfang der Beiträge der Fraktionen und Gruppierungen geregelt, unterteilt in normale Beiträge und Beiträge zu den Haushaltsberatungen und Etatreden. Für Fraktionen im Sinne von § 10 der Geschäftsordnung für den Gemeinderat der Antragsgegnerin als Zusammenschluss von mindestens vier Stadträten ist für normale Beiträge ein Sockelbetrag von 14.000 Zeichen plus 3.750 Zeichen pro Stadtrat vorgesehen, für Gruppierungen als Zusammenschluss von zwei oder drei Stadträten für normale Beiträge ein Sockelbetrag von 7.500 Zeichen plus pro Stadtrat ein Zeichenkontingent von 3.750 Zeichen. Für Beiträge zu den Haushaltsberatungen/Etatreden ist für Fraktionen ein Sockelbetrag von 1.000 Zeichen plus pro Stadtrat ein Zeichenkontingent von 90 Zeichen, für Gruppierungen ein Sockelbetrag von 500 Zeichen plus pro Stadtrat 90 Zeichen bestimmt. Einzelstadträte, die nicht Mitglied einer Fraktion oder einer Gruppierung sind, haben nach dem Redaktionsstatut kein Zeichenkontingent.

Vor dem Beschluss vom 22.11.2016 war es Praxis der Antragsgegnerin, für den nichtamtlichen Teil ihres Amtsblatts Fraktionen, Gruppierungen und Einzelstadträten folgende Zeichenkontingente einzuräumen:

Fraktionen

SPD (13 Sitze)	62.750
CDU (12 Sitze)	59.000
Grüne (8 Sitze)	44.000
FW-ML (5 Sitze)	32.750

Gruppierungen

ALFA (3 Sitze)	18.750
Die Linke (2 Sitze)	15.000

FDP (2 Sitze)	15.000
Einzelstadträte	
Julien Ferrat (Familienpartei)	3.750
Christian Hehl (NPD)	3.750
Helmut Lambert (parteiunabhängig)	3.750

Der Antragsteller hat mit Schriftsatz vom 08.12.2016 Klage zum Verwaltungsgericht Karlsruhe erhoben. Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 06.02.2017 - 1 K 7140/16 - das Verfahren, soweit der Antragsteller begehrt, der Beklagten aufzuerlegen, ihm ein Zeichenkontingent für Beiträge im Amtsblatt der Stadt Mannheim von mindestens 3.750 Zeichen zu gewähren, abgetrennt und unter dem Az. 1 K 1178/17 fortgeführt und im Übrigen, soweit der Antragsteller beantragt, das Redaktionsstatut für das Amtsblatt der Antragsgegnerin für unwirksam zu erklären, den Rechtsstreit an den Verwaltungsgerichtshof verwiesen, da dieser für Normenkontrollanträge nach § 47 VwGO sachlich zuständig sei. Dieses Verfahren wird hier unter dem Az. 1 S 344/17 geführt.

Mit einem weiteren Schriftsatz vom 08.12.2016 hat der Antragsteller beim Verwaltungsgericht Karlsruhe den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt. Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 06.02.2017 - 1 K 7141/16 - das Verfahren, soweit der Antragsteller begehrt, der Antragsgegnerin aufzuerlegen, dem Antragsteller vorläufig ein Zeichenkontingent für Beiträge im Amtsblatt der Antragsgegnerin von mindestens 3.750 Zeichen zu gewähren, das Verfahren abgetrennt und unter dem Az. 1 K 1179/17 fortgeführt und im Übrigen, soweit der Kläger beantragt, das Redaktionsstatut für das Amtsblatt der Stadt Mannheim auszusetzen, den Rechtsstreit an den Verwaltungsgerichtshof verwiesen, da dieser für Anträge nach § 47 Abs. 6 VwGO zuständig sei (vorliegendes Verfahren).

Im Verfahren 1 K 1179/17 hat das Verwaltungsgericht den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit Beschluss vom 10.02.2017 abgelehnt, da die Voraussetzungen des § 123 VwGO nicht gegeben seien. Hiergegen hat der Antragsteller Beschwerde eingelegt, die hier unter 1 S 617/17 anhängig ist.

II.

Der Senat entscheidet über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO in der Besetzung von drei Richtern (§ 9 Abs. 3 Satz 1 erster Halbsatz VwGO). Die Besetzungsregelung in § 4 AGVwGO ist auf Entscheidungen nach § 47 Abs. 6 VwGO nicht anwendbar (VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 15.12.2008 - GRS 1/08 - ESVGH 59, 154).

Der Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO ist zulässig (1), aber nicht begründet (2).

1. Ein Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO ist zulässig, wenn ein in der Hauptsache gestellter oder noch zu stellender Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 VwGO voraussichtlich zulässig ist (vgl. zu dieser Voraussetzung Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl., § 47 Rn. 387) und die gesonderten Zulässigkeitsvoraussetzungen für den Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO erfüllt sind. Beides ist hier der Fall.

a) Die Statthaftigkeit des Antrags in der Hauptsache folgt aus § 47 Abs. 1 VwGO in Verbindung mit § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, § 4 AGVwGO. Danach entscheidet der Verwaltungsgerichtshof auch außerhalb des Anwendungsbereichs des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO über die Gültigkeit von im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften. Dazu gehören auch von einem kommunalen Vertretungsorgan erlassene Bestimmungen, die die Rechte von Mitgliedern kommunaler Vertretungsorgane in abstrakt-genereller Weise regeln, und daher Rechtssätze im materiellen Sinne sind (vgl. VGH Bad.-Württ., Urt. v. 24.06.2002 - 1 S 896/00 - VBIBW 2003, 119; BayVGH, Urt. v. 16.02.2000 - 4 N 98.1341 - NVwZ-RR 2000, 811; je m.w.N.). Diese vor allem auf Geschäftsordnungen von Gemeinderäten angewandten Grundsätze gelten auch für die Regelungen im vom Gemeinderat der Antragsgegnerin beschlossenen Redaktionsstatut für das Amtsblatt, die die Zeichenkontingente von Fraktionen und Gruppierungen im Gemeinderat der Antragsgegnerin betreffen. Denn mit diesen Bestimmungen werden diesen Teilen des Gemeinderats Rechte auf Veröffentlichung von Beiträgen im Amtsblatt der Antragsgegnerin

eingräumt. Es handelt sich daher um Rechtssätze, die Gegenstand einer Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 VwGO sein können.

Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin handelt es sich nicht um einen unzulässigen, auf Normerlass gerichteten Antrag (vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 16.04.2015 - 4 CN 2/14 - BVerwGE 152, 55). Der Antragsteller begehrt nach seinem Antrag ausdrücklich, das Redaktionsstatut für unwirksam zu erklären. Das ist ein zulässiges prozessuales Ziel eines Antrags nach § 47 Abs. 1 VwGO. Der Umstand, dass der Antragsteller darüber hinaus außerprozessual im Falle der Unwirksamklärung der angegriffenen Normen den Erlass einer für ihn günstigeren Regelung erhofft, ist eine für das Normenkontrollverfahren nicht untypische Konstellation und führt per se nicht zur Unzulässigkeit des ausdrücklich verfolgten prozessualen Ziels. Auch die Tatsache, dass der Antragsteller in einem anderen Hauptsacheverfahren - im Verfahren 1 K 1178/17 vor dem VG Karlsruhe - die Einräumung eines bestimmten Zeichenkontingents prozessual erstrebt, macht den Normenkontrollantrag nicht zu einem unzulässigen Antrag auf Normerlass. Es ist dem Antragsteller unbenommen zu versuchen, sein Ziel auf verschiedenen prozessualen Wegen zu erreichen.

Die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist gewahrt.

Der Antragsteller ist gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Die Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO hat jede natürliche oder juristische Person, die geltend machen kann, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Es genügt dabei, wenn die geltend gemachte Rechtsverletzung möglich erscheint (vgl. ausf. Senat, Urt. v. 29.04.2014 - 1 S 1458/12 - VBIBW 2014, 462, mit zahlreichen Nachweisen). Nach diesem Maßstab besteht die Antragsbefugnis. Denn es ist möglich, dass der Antragsteller in seinem Recht aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt ist.

Für den Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 VwGO besteht ein Rechtsschutzinteresse. Dieses fehlt, wenn der Antragsteller seine Rechtsstellung mit der begehrten gerichtlichen Entscheidung derzeit nicht verbessern kann. Das

ist der Fall, wenn der Antrag, selbst wenn er (im Übrigen) zulässig und begründet wäre, dem Antragsteller keinen Nutzen bringen könnte. Am fehlenden Rechtsschutzinteresse scheitert ein Normenkontrollantrag ferner dann, wenn es einen anderen einfacheren Weg zu dem erstrebten Ziel gibt (st. Rspr., vgl. nur BVerwG, Beschl. v. 28.08.1987 - 4 N 3.86 - BVerwGE 78, 85; Beschl. v. 23.01.1992 - 4 NB 2.90 - BauR 1992, 187; Beschl. v. 04.06.2008 - 4 BN 13.08 - BauR 2008, 2031). Es ist für ein Rechtsschutzinteresse nicht erforderlich, dass die begehrte Nichtigkeitsklärung unmittelbar zum eigentlichen Rechtsschutzziel führt. Zur Bejahung des Rechtsschutzinteresses genügt es daher, wenn - im Sinne einer tatsächlichen Prognose - zu erwarten ist, dass die Gemeinde eine neue Regelung mit möglicherweise für den Antragsteller günstigeren Vorschriften aufstellen wird. Unnützlich wird das Normenkontrollgericht nur dann in Anspruch genommen, wenn der Antragsteller unabhängig vom Ausgang des Normenkontrollverfahrens keine reale Chance hat, sein eigentliches Ziel zu erreichen, und daher unzweifelhaft ist, dass der Antragsteller seinem Rechtsschutzziel selbst dann auf unabsehbare Zeit nicht näherkommen kann, wenn die Norm für nichtig erklärt wird (vgl. BVerwG, Urt. v. 10.03.1998 - 4 CN 6.97 - NVwZ 1998, 732; Urt. v. 23.04.2002 - 4 CN 3.01 - NVwZ 2002, 1126; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 17.07.2012 - 10 S 406/10 - NVwZ-RR 2012, 939). Nach diesem Maßstab ist ein Rechtsschutzinteresse für den Antrag nach § 47 Abs. 1 VwGO gegeben. Auch wenn man zugrunde legt, dass bei einer Unwirksamklärung der angegriffenen Vorschriften nicht automatisch nach der vorangegangenen Praxis zu verfahren ist, ist es möglich, dass die Antragsgegnerin bei einem vom Gericht bejahten Verstoß der angegriffenen Bestimmungen gegen höherrangiges Recht eine Neuregelung erlässt, die für den Antragsteller günstiger ist als die bestehende.

b) Für den Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO liegen die Zulässigkeitsvoraussetzungen vor, insbesondere ist ein Rechtsschutzinteresse auch für diesen gegeben. Ohne Erfolg macht die Antragsgegnerin geltend, dem Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO fehle wegen der Möglichkeit des Rechtsschutzes nach § 123 VwGO das Rechtsschutzinteresse. Die Rechtsschutzmöglichkeiten des § 47 Abs. 6 VwGO einerseits und des Individualrechtsschutzes nach § 123 VwGO oder § 80 Abs. 5, § 80 a VwGO andererseits sind grundsätzlich

gleichwertig. Es besteht wegen des unterschiedlichen Streitgegenstands und des sich daraus ergebenden unterschiedlichen gerichtlichen Prüfungsprogramms kein Konkurrenzverhältnis und daher auch keine allgemeine Subsidiarität. Vielmehr handelt es sich um unterschiedliche Rechtsschutzformen, die grundsätzlich gleichberechtigt nebeneinander stehen und parallel in Anspruch genommen werden können (so zutr. BayVGH, Beschl. v. 28.07.1999 - 1 NE 99.813 - NVwZ-RR 2000, 416; Beschl. v. 09.03.2006 - 1 NE 05.2972 - BayVBl. 2007, 145; W.R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 22. Aufl., § 47 Rn. 149, m.w.N.). Aus der Rechtsprechung des 3. und des 8. Senats des Verwaltungsgerichtshofs, auf die sich die Antragsgegnerin u.a. beruft, folgt hier nichts anderes. Diese Rechtsprechung in baurechtlichen Streitigkeiten geht vom Abwägungserfordernis des § 47 Abs. 6 VwGO aus und führt dementsprechend an, dass die für die einstweilige Anordnung sprechenden Gründe grundsätzlich so schwer wiegen müssten, dass deren Erlass unabweisbar erscheine. Dies rechtfertige es, Antragsteller, die nur solche Nachteile geltend machten, welche sich aus dem Vollzug einer aufgrund des angegriffenen Bebauungsplans erteilten Baugenehmigung ergeben könnten, auf den einstweiligen Rechtsschutz gemäß § 80a Abs. 3, § 80 Abs. 5 VwGO, § 123 VwGO zu verweisen. Die Verweisung auf die spezielleren Rechtsschutzmöglichkeiten der § 80a Abs. 3, § 80 Abs. 5 und § 123 VwGO sei für den Antragsteller jedoch nicht zumutbar, wenn es sich etwa um ein größeres Bebauungsplangebiet handelte mit der Folge, dass eine Vielzahl von Rechtsbehelfsverfahren erforderlich würde (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 11.02.1977 - III 88/77 - NJW 1977, 1212; Beschl. v. 14.05.1981 - 3 S 723/81 - NJW 1981, 1799; Beschl. v. 29.09.1993 - 3 S 1335/93 -, ESVGH 44, 156; Beschl. v. 18.7.1996 - 8 S 1911/96 - juris; Beschl. v. 16.12.1996 - 3 S 3306/96 - ; Beschl. v. 18.02.1997 - 3 S 3419/96 - DÖV 1997, 1056). Einen generellen, ausnahmslosen Vorrang des Rechtsschutzes nach §§ 80, 80a und § 123 VwGO nimmt auch diese Rechtsprechung nicht an. Sie ist zudem nicht auf den vorliegenden Fall übertragbar, da hier - anders als in baurechtlichen Streitigkeiten - „passgenauer“ einstweiliger Rechtsschutz gegen Vollzugsakte der angegriffenen Norm nicht besteht.

2. Der Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO ist aber nicht begründet.

Nach § 47 Abs. 6 VwGO kann der Verwaltungsgerichtshof auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist. Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO sind zunächst die Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags in der Hauptsache, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen. Ist danach der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht im Sinne von § 47 Abs. 6 VwGO zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten. Ergibt diese Prüfung, dass ein Normenkontrollantrag in der Hauptsache voraussichtlich begründet wäre, so ist dies ein wesentliches Indiz dafür, dass der Vollzug der streitgegenständlichen Satzung oder Rechtsvorschrift zu suspendieren ist. In diesem Fall kann eine einstweilige Anordnung ergehen, wenn der (weitere) Vollzug der Rechtsvorschrift vor einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers, betroffener Dritter und/oder der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist. Lassen sich die Erfolgsaussichten des Normenkontrollverfahrens nicht abschätzen, ist über den Erlass einer beantragten einstweiligen Anordnung im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden: Gegenüberzustellen sind die Folgen, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Normenkontrollantrag aber Erfolg hätte, und die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Antrag nach § 47 Abs. 1 VwGO aber erfolglos bliebe. Die für den Erlass der einstweiligen Anordnung sprechenden Erwägungen müssen die gegenläufigen Interessen dabei deutlich überwiegen, also so schwer wiegen, dass der Erlass der einstweiligen Anordnung - trotz offener Erfolgsaussichten der Hauptsache - dringend geboten ist (BVerwG, Beschl. v. 25.02.2015 - 4 VR 5.14 -, ZfBR 2015, 381; Beschl. v. 16.09.2015 - 4 VR 2/15 -, juris; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 09.08.2016 - 5 S 437/16 -, juris m.w.N.; Beschl. v. 13.03.2017 - 6 S 309/17 - juris). Mit diesen Voraussetzun-

gen stellt § 47 Abs. 6 VwGO an die Aussetzung des Vollzugs einer untergesetzlichen Norm erheblich strengere Anforderungen, als § 123 VwGO sie sonst an den Erlass einer einstweiligen Anordnung stellt (BVerwG, Beschl. v. 18.05.1998 - 4 VR 2/98 - NVwZ 1998, 1065).

Hieran gemessen bleibt der Antrag des Antragstellers ohne Erfolg. Die Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags in der Hauptsache sind offen (a). Der Erlass einer einstweiligen Anordnung ist aber nicht dringend geboten (b).

a) Die angegriffenen Bestimmungen des Redaktionsstatuts über Zeichenkontingente für Fraktionen und Gruppierungen sind rechtmäßig, wenn sie mit den Vorschriften der Gemeindeordnung (aa) und des Grundgesetzes (bb) vereinbar sind.

aa) Ein Verstoß der genannten Bestimmungen gegen Vorschriften der Gemeindeordnung liegt voraussichtlich nicht vor.

Gibt die Gemeinde ein eigenes Amtsblatt heraus, das sie zur regelmäßigen Unterrichtung der Einwohner über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde nutzt, ist nach § 20 Abs. 3 Satz 1 GemO den Fraktionen des Gemeinderats Gelegenheit zu geben, ihre Auffassungen zu Angelegenheiten der Gemeinde im Amtsblatt darzulegen. Der Gemeinderat regelt in einem Redaktionsstatut für das Amtsblatt das Nähere, insbesondere den angemessenen Umfang der Beiträge der Fraktionen (§ 20 Abs. 3 Satz 2 GemO). Gemäß § 32a Abs. 1 Satz 1 GemO können Gemeinderäte sich zu Fraktionen zusammenschließen. Das Nähere über die Bildung der Fraktionen, die Mindestzahl ihrer Mitglieder sowie die Rechte und Pflichten der Fraktionen regelt die Geschäftsordnung (§ 32a Abs. 1 Satz 2 GemO).

Der Gemeinderat der Antragsgegnerin trifft in § 10 seiner Geschäftsordnung vom 01.03.2016 (GeschO) Bestimmungen zu Fraktionen und Gruppierungen. Danach muss eine Fraktion aus mindestens vier Stadträten bestehen, § 10 Abs. 2 Satz 2 GeschO. Eine gemeinderätliche Gruppierung besteht aus zwei oder drei Stadträten, § 10 Abs. 2 Satz 3 GeschO.

Nach diesen Bestimmungen können Einzelstadträte keinen aus § 20 Abs. 3 Satz 1 GemO sich ergebenden Anspruch auf Einräumung eines Veröffentlichungsrechts im Amtsblatt der Antragsgegnerin haben. Die angegriffenen Bestimmungen des Redaktionsstatuts über Zeichenkontingente verstoßen daher nicht gegen die Vorschriften der Gemeindeordnung, sondern halten sich in dem durch § 20 Abs. 3 Satz 2 GemO vorgegebenen Rahmen. Insoweit ist auch nicht erkennbar, dass die Festsetzung der Fraktionsgröße auf mindestens vier Stadträte in § 10 Abs. 2 Satz 2 GeschO rechtswidrig (1) oder die Beschränkung der Veröffentlichungsmöglichkeit auf Fraktionen in § 20 Abs. 3 Satz 2 GemO verfassungswidrig ist (2).

(1) Die Festlegung der Fraktionsmindestgröße auf vier Mitglieder dürfte bei einem Gemeinderat mit 48 Mitgliedern rechtmäßig sein. Maßgeblich ist, dass die Bestimmung der Mindestfraktionsgröße auf den Zweck der Fraktionsbildung, die Arbeit im Plenum zu straffen und zu konzentrieren, bezogen sein muss. Nach diesem Maßstab hat der Senat eine Mindestfraktionsgröße von drei Mitgliedern bei einem Gesamtgremium von 32 Gemeinderäten für zulässig erachtet (Senat, Urt. v. 16.01.1978 - I 1602/77 - EKBW GemO § 36 E 3, bestätigt durch BVerwG, Beschl. v. 31.05.1979 - 7 B 77/78 - NJW 1980, 304), ebenso ein Mindestgröße von drei Mitgliedern bei 31 Gemeinderäten (Senat, Beschl. v. 26.01.1989 - 1 S 3834/88 - EKBW GemO § 36 E 10) und bei 33 Gemeinderäten (Senat, Urt. v. 24.06.2002 - 1 S 896/00 - EKBW GemO § 36 E 13). Andere Oberverwaltungsgerichte sehen dies ähnlich (OVG Rhl.-Pf., Urt. v. 22.01.1986 - 10 C 35/85 - DÖV 1986, 800, 801: Mindestgröße von zwei bei Gesamtgremium von 20 zulässig; BayVGH, Urt. v. 16.02.2000, a.a.O.: Mindestgröße von vier bei Gesamtgremium von 40 zulässig). Unbeschadet dessen würde eine Mindestfraktionsgröße von zwei Stadträten dem Antragsteller als Einzelstadtrat zu keinem Anspruch nach § 20 Abs. 3 Satz 2 GemO verhelfen.

(2) Die Landesregierung beabsichtigte zunächst, Einzelstadträten in kleineren Gemeinden dieselben Rechte und Pflichten wie Fraktionen einzuräumen. Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vor-

schriften vom 30.01.2015 (abrufbar unter: beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de) schlug zunächst eine Regelung vor, nach der in Gemeinden, in denen nicht mehr als 18 Gemeinderäte zu wählen sind, Einzelstadträten die Rechte und Pflichten einer Fraktion zustehen sollen. Der Gemeindetag Baden-Württemberg und der Städtetag Baden-Württemberg sprachen sich gegen die Regelung aus (LT-Drs. 15/7265, S. 59, 71). Die Landesregierung verzichtete im in den Landtag eingebrachten Gesetzentwurf sodann bewusst auf diese Regelung (LT-Drs. 15/7265, S. 25).

Diese mit § 20 Abs. 3 Satz 1 GemO vorgenommene Beschränkung des Veröffentlichungsrechts im nichtamtlichen Teil des Amtsblatts einer Gemeinde auf Fraktionen dürfte mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz vereinbar und daher verfassungsgemäß sein. In der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte ist anerkannt, dass Regelungen eines Gemeinderats, bestimmte Rechte nur den im Gemeinderat vorhandenen Fraktionen einräumen und fraktionslose Gemeinderäte von diesen Rechten ausschließen, im Hinblick auf die Bedeutung von Fraktionen zulässig sein können. Danach sind Differenzierungen zwischen Fraktionen und fraktionslosen Gemeinderäten grundsätzlich an Art. 3 Abs. 1 GG zu messen. Der allgemeine Gleichheitssatz gilt nicht nur für das rechtliche Verhältnis zwischen Bürger und Staat, sondern beansprucht als Bestandteil des allgemeinen Rechtsstaatsgebots auch Geltung für die Rechtsbeziehungen zwischen dem Rat einer Gemeinde und den Fraktionen als seinen Teilen. Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu behandeln. Der Gesetz- oder sonstige Normgeber muss damit für seine Unterscheidungen und Nichtunterscheidungen einen vernünftigen, sich aus der Natur der Sache ergebenden oder sonstwie einleuchtenden Grund angeben können. Das gilt für Belastungen und Begünstigungen gleichermaßen (so BVerwG, Urt. v. 05.07.2012 - 8 C 22/11 - BVerwGE 143, 240; ebenso: OVG Rhl.-Pf., Urt. v. 22.01.1986, a.a.O.; OVG NRW, Beschl. v. 02.04.2008 - 15 B 499/08 - juris Rn. 5; BayVGH, Beschl. v. 12.10.2010 - 4 ZB 10.1246 - BayVBl. 2011, 269; OVG NRW, Beschl. v. 18.03.2011 - 15 A 307/11 - NWVBl. 2011, 344). Auch Ungleichbehandlungen zwischen Fraktionen anhand ihrer Größe und Ungleichbehandlungen zwischen Fraktionen und Gruppierungen misst die

Rechtsprechung am allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und ausdrücklich nicht am formalisierten Gleichheitssatz (OVG NRW, Urt. v. 08.10.2002 - 15 A 4734/01 - NVwZ-RR 2003, 376).

Strengere Anforderungen ergeben sich grundsätzlich auch nicht aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG), der wegen des Demokratieprinzips als Gebot streng formaler Gleichbehandlung aufzufassen ist und Differenzierungen nur aus zwingenden Gründen zulässt. Die Geltung dieses Grundsatzes ist grundsätzlich auf die Wahl und den Wahlvorgang beschränkt. Er setzt sich nach der Wahl im Grundsatz der strengen Gleichheit der Abgeordneten und Mandatsträger fort, deren Rechtsstellung und deren Mitwirkungsbefugnisse in der Vertretung deshalb ebenfalls in einem streng formalen Sinne gleich sein müssen. Das Gebot strenger Gleichbehandlung gilt jedoch für die gewählten Abgeordneten und Ratsmitglieder selbst, die dieses Recht aus ihrem Mandat aus der Wahl herleiten. Fraktionen leiten ihre Rechtsstellung nicht in gleicher Weise unmittelbar aus der Wahl her. Aus der formalen Gleichheit der Mandatsträger folgt keine ebenso formale Gleichheit der von ihnen gebildeten Fraktionen (vgl. BVerwG, Urt. v. 05.07.2012, a.a.O.).

Auf dieser Grundlage hat es die Rechtsprechung für mit dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar gehalten, dass Einzelstadträte anders als Fraktionen und Gruppierungen kein Recht eingeräumt wird, in einem kommunalen Informationsblatt zu einem Bürgerentscheid Stellung nehmen zu können (OVG NRW, Beschl. v. 02.04.2008, a.a.O.), dass Einzelstadträte kein Fraktionssitzungsgeld erhalten (OVG Rhl.-Pf., Urt. v. 22.01.1986, a.a.O.), dass Einzelstadträte keinen Raum im Rathaus überlassen bekommen (BayVGH, Beschl. v. 12.10.2010, a.a.O.) und dass Einzelstadträte keine finanzielle Förderung erhalten (BayVGH, Urt. v. 16.02.2000, a.a.O.). Den sachlichen Differenzierungsgrund, der die Zulässigkeit des vollkommenen Ausschlusses der fraktionslosen Gemeinderäte von den Rechten, die Fraktionen und Gruppierungen zustehen, trägt, erkennen die Gerichte in der Bedeutung der Bündelungsfunktion von Fraktionen und Gruppierungen. Sie förderten eine Vorklärung des Meinungs- und Entscheidungsprozesses und strafften und erleichterten damit

die Arbeit des Gemeinderats (OVG NRW, Beschl. v. 18.03.2011, a.a.O.; BayVGH, Urt. v. 16.02.2000, a.a.O.; Beschl. v. 12.10.2010, a.a.O.). Grenzen des vollständigen Ausschlusses von Rechten werden gesehen in einer Regelung, die die Arbeit des fraktionslosen Gemeinderats wesentlich, unzumutbar erschwert (OVG NRW, Beschl. v. 18.03.2011, a.a.O.; BayVGH, Beschl. v. 12.10.2010, a.a.O.) und in einer Regelung, die sich gegen eine bestimmte politische Gruppierung richtet, mit dem alleinigen oder vorrangigen Ziel, ihre Tätigkeit zu beeinträchtigen und sie als unerwünschte politische Kraft auszuschalten (BayVGH, Urt. v. 16.02.2000, a.a.O.; Beschl. v. 12.10.2010, a.a.O.).

Hiervon ausgehend, ist nicht erkennbar, warum die vom Gesetzgeber in § 20 Abs. 3 Satz 1 GemO vorgenommene Beschränkung des Veröffentlichungsrechts im Amtsblatt auf Fraktionen verfassungsrechtlich zu beanstanden sein sollte. Die nach der dargestellten Rechtsprechung zulässigen Differenzierungen zwischen Fraktionen und fraktionslosen Gemeinderäten darf der Gesetzgeber ebenso vornehmen, da er im Zweifel eine weitergehende Einschätzungsprärogative hat als der Gemeinderat.

bb) Die Erfolgsaussichten in der Hauptsache sind gleichwohl offen. Denn der Gemeinderat der Antragsgegnerin hat es nicht bei der nach § 20 Abs. 3 Satz 1 GemO zulässigen Beschränkung des Veröffentlichungsrechts im Amtsblatt auf Fraktionen belassen, sondern darüber hinaus auch Gruppierungen ein solches Veröffentlichungsrecht eingeräumt. Die im Ausschluss des Veröffentlichungsrechts fraktionsloser Abgeordneter liegende Ungleichbehandlung im Verhältnis zu Gruppierungen muss sich jedenfalls an Art. 3 Abs. 1 GG messen lassen. Zwar kommt die Bündelungs- und Steuerungsfunktion für die Arbeit des Gemeinderats auch Gruppierungen zu. Jedoch nehmen Gruppierungen aufgrund ihrer kleineren Größe diese Funktion nur in geringerem Umfang wahr als Fraktionen. Der Gemeinderat der Antragsgegnerin hat mit seiner Geschäftsordnung selbst zum Ausdruck gebracht, dass er dieser Bündelungs- und Steuerungsfunktion maßgebliches Gewicht erst ab einer Mitgliederzahl von vier Gemeinderäten beimisst. Daraus folgt die im Hauptsacheverfahren zu klärende Frage, welche sachlichen Gründe die Differenzierung zwischen Gruppierungen und fraktionslosen Gemeinderäten rechtferti-

gen können. Die Argumentation der Antragsgegnerin im vorliegenden Verfahren, die angegriffenen Regelungen dienen der Straffung des Meinungsbildungsprozesses, lässt nicht ohne Weiteres erkennen, aus welchen Gründen diese Straffung bei einem Veröffentlichungsrecht von sieben politischen Akteuren nicht beeinträchtigt, jedoch bei einem Veröffentlichungsrecht von zehn politischen Akteuren erheblich gestört ist. Hinzu kommt, dass das Veröffentlichungsrecht im nichtamtlichen Teil des Amtsblatts die Arbeit im Gemeinderat nicht unmittelbar, sondern allenfalls mittelbar betrifft, da es im Kern um die Möglichkeit geht, dass sich die politischen Akteure mit ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt an die Bürger wenden, die sich über die Arbeit im Gemeinderat informieren wollen.

b) Nach der im Hinblick auf die offenen Erfolgsaussichten erforderlichen Folgenabwägung kann der Senat ein deutliches Überwiegen der von dem Antragsteller geltend gemachten Belange gegenüber den von der Antragsgegnerin vorgetragenen gegenläufigen Interessen nicht feststellen. Der Senat vermag daher derzeit auf Grund des Vorbringens der Beteiligten nicht zu erkennen, dass der Vollzug der angegriffenen Regelungen des Redaktionsstatuts Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers und der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine einstweilige Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO unaufschiebbar ist. Zwar ist nicht zu erkennen, dass durch eine Außervollzugsetzung der angegriffenen Bestimmungen gravierende Beeinträchtigungen der von der Antragsgegnerin geltend gemachten Interessen zu erwarten ist. Denn die Antragsgegnerin hat nicht dargelegt, dass durch die vorangegangene Praxis, unter der ein Zeichenkontingent für Einzelstadträte im Amtsblatt bestand, erhebliche Unzuträglichkeiten aufgetreten sind. Zu berücksichtigen ist jedoch auch, dass dem Antragsteller auch andere Möglichkeiten zur Verfügung stehen, seine politische Auffassungen und seine Arbeit im Gemeinderat der Antragsgegnerin darzustellen. Ein schwerwiegender Nachteil für den Antragsteller, der den Erlass einer einstweiligen Anordnung unaufschiebbar macht, ist nicht erkennbar.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

Ellenberger

Hettich

Dr. Hug

Beglaubigt:

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'Adler', written in black ink.

Adler
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle