



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **BESCHLUSS**

BVerwG 8 BN 1.11  
OVG 4 C 8/09

In der Normenkontrollsache

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 11. Juli 2011  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht  
Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert,  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Deiseroth und  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hauser

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsteller gegen die Nichtzulassung der Revision in dem aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 29. September 2010 ergangenen Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts wird zurückgewiesen.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 40 000 € festgesetzt.

#### G r ü n d e :

- 1 Die Antragsteller sind Mitglieder des Kreistages. Ihr Normenkontrollantrag richtet sich unter anderem gegen Bestimmungen in der Hauptsatzung des Kreises über die Größe verschiedener Ausschüsse und über die Übertragung von Zuständigkeiten auf den Hauptausschuss sowie gegen die Festlegung der Fraktionsmindestgröße in der Geschäftsordnung des Kreistages. Das Oberverwaltungsgericht hat die Anträge abgelehnt.
- 2 Die Antragsteller wenden sich mit der Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts. Die auf sämtliche Zulassungsgründe gestützte Beschwerde hat keinen Erfolg.

- 3 1. Das Oberverwaltungsgericht hat angenommen, dass der Normenkontrollantrag gegen den Kreis zu richten sei. Hierzu werfen die Antragsteller die Frage auf, ob ein derartiger Normenkontrollantrag nicht stattdessen gegen den Kreistag gerichtet werden müsse. Damit ist eine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache nicht dargetan (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Die Frage ist nicht entscheidungserheblich. Selbst wenn ein Normenkontrollantrag in einem kommunalen Organstreitverfahren nicht gegen den Verband, sondern gegen das jeweils andere Organ oder Organteil gerichtet werden müsste, so führte dies doch nicht zu einer Abweisung einer bislang gegen den Verband gerichteten Klage als unzulässig, sondern lediglich zu einer Berichtigung des Rubrums, die auch im Revisionsverfahren ohne Weiteres zulässig wäre.
- 4 2. Die Antragsteller haben die streitgegenständlichen Bestimmungen der Hauptsatzung des Kreises und der Geschäftsordnung des Kreistages vornehmlich mit der Begründung angegriffen, die Mehrheit der Mitglieder des Kreistages habe sich bei der Beschlussfassung von sachfremden Motiven, nämlich allein von der Erwägung leiten lassen, ihrer Partei, der NPD, den Fraktionsstatus zu verwehren und sie von möglichst vielen Zuständigkeiten des Kreistages fernzuhalten. Diesen Vortrag hat das Oberverwaltungsgericht nur insofern für erheblich erachtet, als mit ihm eine objektive Willkürlichkeit der getroffenen Regelungen behauptet wird; auf den inneren Willensbildungsprozess der Kreistagsmitglieder komme es nicht an. Auch insofern liegen Gründe für eine Zulassung der Revision nicht vor.
- 5 a) Das Oberverwaltungsgericht ist entgegen der Auffassung der Antragsteller nicht von einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts oder des Bundesverfassungsgerichts abgewichen (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO).
- 6 Eine Abweichung, die zur Zulassung der Revision führen könnte, müsste den nämlichen Rechtssatz betreffen (stRspr; vgl. Beschluss vom 21. Juli 1995 - BVerwG 8 B 61.95 - Buchholz 310 § 133 <n.F.> VwGO Nr. 18 m.w.N.). Schon deshalb scheidet eine Abweichung von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 (nicht: 2007) zur Höhe der Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (BVerfG, Entscheidung vom

9. Februar 2010 - 1 BvL 1, 3, 4/09 - BVerfGE 125, 175) aus. Diese Entscheidung betrifft die Auslegung von Art. 1 Abs. 1 GG und des Sozialstaatsprinzips des Art. 20 Abs. 1 GG, während das Oberverwaltungsgericht auf das Willkürverbot abgestellt hat, das es dem allgemeinen Gleichheitssatz und dem Rechtsstaatsgebot des Grundgesetzes entnommen hat. Auch der Verweis auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Juli 2007 über die Anzeige- und Veröffentlichungspflicht von Nebeneinkünften von Abgeordneten des Deutschen Bundestages (BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 - 2 BvE 1 - 4/06 - BVerfGE 118, 277) lässt weder an der konkret von den Antragstellern angeführten Passage (BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 a.a.O. <372>) noch überhaupt einen Bezug zu dem vom Oberverwaltungsgericht herangezogenen Prüfungsmaßstab erkennen.

- 7 Das Oberverwaltungsgericht ist aber auch nicht von dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. April 1952 zum Südschleswigschen Wählerverband (BVerfG, Urteil vom 5. April 1952 - 2 BvH 1/52 - BVerfGE 1, 208) abgewichen. Hier hatte das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass es dem Grundsatz, dass der Gesetzgeber an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden ist, widersprechen würde, wenn die Mehrheitsparteien eines Landtages ihr Stimmgewicht dazu ausnutzten, das Landeswahlgesetz zu ändern, um gerade einer bestimmten Partei die Chance zu nehmen oder zu erschweren, künftig im Landtag vertreten zu sein, wenn also die allgemeine Fassung des Wahlgesetzes eine gegen diese Partei gerichtete Willkür-Maßnahme verhüllen würde (BVerfG, Urteil vom 5. April 1952 a.a.O. <238>). Damit hat sich das Oberverwaltungsgericht nicht in Widerspruch gesetzt. Es hat vielmehr die angefochtenen Bestimmungen der Geschäftsordnung des Kreistages und der Hauptsatzung des Kreises ausdrücklich daraufhin geprüft, ob sie willkürlich seien, namentlich ob ihre allgemeine Fassung eine gerade und nur gegen die Partei der Antragsteller gerichtete Willkür-Maßnahme verhüllen solle. Es hat dies unter anderem deshalb verneint, weil einerseits neben der NPD vier weitere, noch kleinere politische Gruppierungen ebenfalls betroffen seien, andererseits aber die NPD etwa in den beschließenden Ausschüssen vertreten gewesen wäre und ihren Sitz lediglich infolge des Austritts eines Kreistagsmitglieds verloren hat (UA S. 23 ff.). Allerdings hat das Oberverwaltungsgericht für diese Prüfung allein den objekti-

ven Regelungsgehalt der überprüften Bestimmungen und ihre Regelungswirkung in den Blick genommen, hat aber die Motive, von denen sich die Kreis tagsmitglieder bei der Beschlussfassung haben leiten lassen, für unerheblich gehalten. Hierzu ergibt sich jedoch aus dem genannten Urteil des Bundesverfassungsgerichts nichts Anderes; auch dieses fasst den Willkürbegriff vielmehr objektiv.

- 8 b) In dem in Rede stehenden Zusammenhang kommt der Rechtssache auch keine grundsätzliche Bedeutung zu (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).
- 9 Die Antragsteller halten die Motive, von denen sich die Mehrheit der Mitglieder des Kreistages bei der Beschlussfassung über die streitgegenständlichen Bestimmungen hat leiten lassen, für erheblich; eine sachwidrige Motivation führe zur Rechtswidrigkeit der beschlossenen Bestimmungen. In diesem Zusammenhang bezeichnen sie mehrere Rechtsfragen, die dem Rechtsstreit jedoch keine grundsätzliche Bedeutung verleihen können.
- 10 In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass es bei der richterlichen Kontrolle von (untergesetzlichen) Normen, soweit keine anderweitigen Rechtsvorschriften bestehen, auf das Ergebnis des Rechtsetzungsverfahrens, also auf die erlassene Vorschrift in ihrer regelnden Wirkung, nicht aber auf die die Rechtsnorm tragenden Motive dessen ankommt, der an ihrem Erlass mitwirkt (stRspr; vgl. Urteile vom 13. Dezember 1984 - BVerwG 7 C 3.83 u.a. - BVerwGE 70, 318 <335> und vom 26. April 2006 - BVerwG 6 C 19.05 - BVerwGE 125, 384 <Rn. 16>; Beschlüsse vom 3. Mai 1995 - BVerwG 1 B 222.93 - Buchholz 451.45 § 113 HwO Nr. 2 <S. 1 f.> und vom 10. Januar 2007 - BVerwG 6 BN 3.06 - Buchholz 11 Art. 7 Abs. 4 GG Nr. 40 <Rn. 4>; jeweils m.w.N.). Es liegt auf der Hand und bedarf nicht erst der Klärung in einem Revisionsverfahren, dass dies für Rechtsnormen des so genannten Innenrechts gleichermaßen gilt. Anderweitige Rechtsvorschriften bestehen etwa für die Ausübung des Planungsermessens in Gestalt des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots; darum geht es hier aber nicht. Anderweitige Rechtsvorschriften bestehen darüber hinaus im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen der Gemeinde- und Landkreisordnungen über den Ausschluss befangener Gemeinderats- und

Kreistagsmitglieder von der Mitwirkung. Auch dies steht hier nicht in Rede; die Antragsteller haben nicht geltend gemacht, dass andere Mitglieder des Kreistages bei der Beschlussfassung über die zur gerichtlichen Prüfung gestellten Normen befangen gewesen seien. Jenseits dieser Vorschriften aber ist für eine Motiverforschung kein Raum. Jedes gewählte Kreistagsmitglied ist in seiner Willensbildung vielmehr rechtlich grundsätzlich frei.

- 11 Inwiefern sich eine klärungsbedürftige Rechtsfrage zur Reichweite der gerichtlichen Kontrolldichte und damit zu Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG stellt, zeigen die Antragsteller nicht auf. Sie sehen sich zwar in ihrem Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz verkürzt, weil das Oberverwaltungsgericht eine Motiverforschung bei den übrigen Mitgliedern des Kreistages abgelehnt hat. Dabei verkennen sie aber, dass der Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz von vornherein nur so weit reicht wie die subjektiven Rechte, um deren gerichtlichen Schutz es geht. Das stellen die Antragsteller als solches nicht in Frage. Nach der - zutreffenden - Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts können sie verlangen, in der Ausübung ihrer Mandatsrechte nicht durch Bestimmungen der Geschäftsordnung oder der Hauptsatzung behindert zu werden, die objektiv willkürlich sind. Hierzu hat es ihnen gerichtlichen Rechtsschutz gewährt. Dafür kam es aber auf die subjektive Motivationslage einzelner Mitglieder des beschließenden Kreistages nicht an.
- 12 c) Damit erweist sich auch die Verfahrensrüge als unbegründet. Das Gericht ist zur Erforschung des Sachverhalts durch § 86 Abs. 1 VwGO nur insoweit verpflichtet, als Umstände betroffen sind, die nach seiner materiellen Rechtsauffassung für die Entscheidung des Rechtsstreits erheblich sind. Nach der Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts kam es aber auf die Motivationslage einzelner Mitglieder des Kreistages nicht an. Damit bedurfte diese auch keiner Aufklärung, auch nicht anhand von Einflussnahmeversuchen Dritter, selbst wenn diese als solche objektiv feststellbar gewesen wären.
- 13 3. Auch die übrigen Rügen können nicht zur Zulassung der Revision führen.

- 14 a) Das Oberverwaltungsgericht ist davon ausgegangen, dass dem Kreistag bei der Festlegung der Fraktionsmindeststärke ebenso wie bei der Bestimmung der Ausschussgröße und der Zuständigkeiten des Hauptausschusses ein weites Regelungsermessen eingeräumt sei, das allerdings durch verschiedene Verfassungsgrundsätze beschränkt sei. Insofern hat es durchaus nicht allein auf das Willkürverbot abgehoben, sondern schon für die Festlegung der Fraktionsmindeststärke auf weitere Verfassungssätze zurückgegriffen (UA S. 13) und für die Bestimmung der Ausschussgröße zusätzlich das Demokratieprinzip und das hieraus herzuleitende Spiegelbildlichkeitsgebot herangezogen (UA S. 24).
- 15 Dass das Oberverwaltungsgericht von einem weiten Regelungsermessen des Kreistages ausgegangen ist, enthält weder eine Abweichung von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO), noch wirft es eine klärungsbedürftige Rechtsfrage auf, die dem Rechtsstreit grundsätzliche Bedeutung verleihen könnte (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Das Bundesverwaltungsgericht hat zwar in seinem Urteil vom 9. Dezember 2009 (BVerwG 8 C 17.08 - Buchholz 415.1 Allgemeines Kommunalrecht Nr. 173) entschieden, dass ein Stadtrat bei der Besetzung seiner Ausschüsse von dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht unter Berufung auf das Mehrheitsprinzip abweichen darf, wenn beide Gebote konkurrieren, unter ihnen aber im Sinne der Herstellung praktischer Konkordanz ein schonenderer Ausgleich möglich wäre (a.a.O. <Rn. 26>). Dazu hat sich das Oberverwaltungsgericht aber nicht in Widerspruch gesetzt. Es hat nicht angenommen, dass der Kreistag den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit bei den Bestimmungen über die Bildung der Ausschüsse eingeschränkt habe. Im Übrigen ergibt sich aus dem angeführten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts nicht, dass dem Kreistag bei seiner Selbstorganisation kein Regelungsermessen mehr zuzubilligen sei.
- 16 b) Das Oberverwaltungsgericht hat ferner angenommen, dass der Zweck einer jeden Fraktionsbildung darin liege, zur Effektivierung der Kreistags- und Stärkung der Gremienarbeit den politischen Willen zu bündeln und zu lenken. Diese Aufgabe werde umso schwieriger, je größer ein Kreistag sei. Es sei daher nicht zu beanstanden, wenn ein Kreistag mit 92 Mitgliedern durch ausreichend große Fraktionen sicherstellen wolle, dass die Fraktionsbildung diesen ihren Zweck

noch erfüllen könne, was aber gefährdet wäre, wenn auch den kleinen von insgesamt zehn im Kreistag vertretenen Parteien und Gruppierungen noch der Fraktionsstatus zugebilligt werde.

- 17 Damit ist das Oberverwaltungsgericht nicht von der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts abgewichen, dass auch bei einer größeren Anzahl von Fraktionen und Einzelvertretern im Kreistag keine nachhaltigen Gefahren für die Fähigkeit der Kommunalvertretung drohen, Beschlüsse zu fassen und Wahlen erfolgreich durchzuführen (BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 - BVerfGE 120, 82 <119>). Im Gegenteil hat das Oberverwaltungsgericht die mit der Vorenthaltung des Fraktionsstatus für die Angehörigen der kleineren Parteien und Gruppierungen verbundenen Nachteile gerade deshalb für geringfügig erachtet, weil damit keine Schmälerung ihres Rechts auf Teilnahme an Beschlüssen und Wahlen des Kreistages verbunden sei (UA S. 15).
- 18 c) Schließlich ist das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass die Regelung der Fraktionsmindeststärke und der Ausschussgröße nicht dem Gesetzgeber vorbehalten ist. Inwiefern dies klärungsbedürftige Fragen des Bundesrechts aufwirft, legen die Antragsteller nicht dar (§ 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO).
- 19 Von einer weiteren Begründung sieht der Senat ab (§ 133 Abs. 5 Satz 2 VwGO).
- 20 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 159 VwGO, § 100 ZPO, die Festsetzung des Streitwerts auf § 47 Abs. 1 und 3, § 39 Abs. 1, § 52 Abs. 1 GKG.