

Az.: 4 B 170/19

beglaubigte
Abschrift



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

1. des Herrn

2. des Herrn

- Antragsteller -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwalt

gegen

den Landkreis Leipzig
vertreten durch den Landrat
Stauffenbergstraße 4, 04552 Borna

- Antragsgegner -

wegen

Änderung der Ordnung zur Bildung und Arbeit des Integrationsbeirats
im Landkreis Leipzig
hier: Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Pastor, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. John, die Richterin am Verwaltungsgericht Eichhorn-Gast, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Dr. Helmert und die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Döpelheuer

am 10. Juli 2019

beschlossen:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens als Gesamtschuldner.

Der Streitwert wird auf 2.500,00 € festgesetzt.

Gründe

I.

- 1 Die Antragsteller wenden sich gegen die Änderung des § 2 Abs. 1 Buchst. c der Ordnung zur Bildung und Arbeit des Integrationsbeirates im Landkreis Leipzig - im Folgenden: IBO - mit Beschluss des Kreistages des Antragsgegners vom 12. September 2018.
- 2 Der Antragsteller zu 1 ist libyscher Staatsangehöriger. Sein Aufenthalt ist gemäß § 55 Abs. 1 Satz 1 AsylG derzeit bis zum 17. Oktober 2019 gestattet. Der Antragsteller zu 2 ist Staatsangehöriger der Russischen Föderation. Seine Abschiebung ist vorübergehend ausgesetzt, er ist im Besitz einer bis zum 11. Oktober 2019 gültigen Duldung nach § 60a AufenthG. Nach Gründung des Integrationsbeirates im Jahr 2015 wurden die Antragsteller, die ihren Wohnsitz im Landkreis Leipzig haben, nach § 2 Abs. 1 Buchst. c IBO a. F. zu Mitgliedern im Integrationsbeirat ernannt.
- 3 § 2 Abs. 1 IBO a. F. lautete wie folgt:
 "Dem Integrationsbeirat sollen als Mitglieder angehören:
 [...]
 c. zwei im Landkreis lebende Personen mit Migrationshintergrund.

[...]"

4 § 3 Abs. 1 Satz 1 IBO a. F. lautete wie folgt:

"Die Wahl der Mitglieder nach § 2 und deren Stellvertreter erfolgt durch den Kreistag."

5 Mit Beschluss vom 12. September 2018 änderte der Kreistag des Antragsgegners
§ 2 Abs. 1 Buchst. c IBO, veröffentlicht im Amtsblatt des Antragsgegners Nr. 10/2018
S. 2.

6 Bekanntgemacht wurde die IBO n. F. im Amtsblatt des Antragsgegners Nr. 10/2018
S. 35, insbesondere § 2 Abs. 1 wie folgt:

"Dem Integrationsbeirat sollen als Mitglieder angehören:

[...]

3. drei Einwohner/innen des Landkreises Leipzig mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit oder gesichertem Aufenthaltsrecht, d. h. ausländische Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis, freizügigkeitsberechtigte EU-Bürger/innen und freizügigkeitsberechtigte ausländische Angehörige von EU-Bürger/innen.

[...]"

7 § 3 Abs. 1 IBO n. F. lautet nunmehr:

"Die Wahl der Mitglieder nach § 2 Absatz 1 Buchstabe a und c, sowie deren Stellvertreter, erfolgt durch den Ausschuss für Soziale Infrastruktur."

8 Den Antrag der Fraktion "Die Linke" im Kreistag des Landkreises Leipzig vom 12. Dezember 2018 auf Änderung des § 2 Abs. 1 "Punkt c" IBO n. F. in "drei im Landkreis lebende Personen mit Migrationshintergrund" lehnte der Kreistag in der Sitzung vom 6. März 2019 ab.

9 Mit Bescheid vom 7. Mai 2019 teilte der Antragsgegner den Antragstellern jeweils mit, dass der Ausschuss für Soziale Infrastruktur in seiner Sitzung am 27. März 2019 festgestellt habe, dass sie die Wählbarkeit in den Integrationsbeirat verloren hätten und aus dem Integrationsbeirat ausgeschieden seien, weil sie weder eine Aufenthalts- noch eine Niederlassungserlaubnis besäßen und auch keine freizugsberechtigten Angehörigen von EU-Bürger/innen seien. Hiergegen legten die Antragsteller Widerspruch ein.

10 Die Antragsteller haben am 6. Juni 2019 einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO gestellt. Der Anordnungsanspruch folge daraus, dass ein Normenkontrollantrag in der Hauptsache zulässig und offensichtlich begründet sei. Denn die Änderung der IBO verstoße gegen § 9 Abs. 1, § 40 Abs. 2 SächsLKrO, Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf. Ein Anordnungsgrund folge daraus, dass die angegriffene Norm sich als offensichtlich ungültig erweise. Auch bei einer Folgenabwägung überwögen die Nachteile für die Antragsteller. Denn diese könnten sich im Sommer 2019 für die angekündigten Neuwahlen nicht bewerben, selbst dann nicht, wenn der für die Wahl zuständige Ausschuss für Soziale Infrastruktur sie vorschlagen würde. Dagegen seien die Nachteile für den Antragsgegner marginal. Es sei nicht damit zu rechnen, dass die Antragsteller wegziehen würden. Sofern sich der Ausschuss für Soziale Infrastruktur entschiede, die Antragsteller in den Integrationsbeirat zu entsenden, seien auch Stellvertreter zu bestimmen. Wenn die Antragsteller den Integrationsrat nach einem abweisenden Urteil des erkennenden Senats in einem Normenkontrollverfahren wieder verlassen müssten, würden diese an ihre Stelle treten.

11 Sie beantragen,

gemäß § 47 Abs. 6 VwGO, § 2 Abs. 1 Buchst. c der Ordnung zur Bildung und Arbeit des Integrationsbeirates im Landkreis Leipzig - im folgenden: IBO - in der Fassung, die die Ordnung nach dem Beschluss 2018/059, verkündet im Amtsblatt Nr. 10/2018 gefunden hat, für unwirksam zu erklären.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

12 Er trägt vor, für die Bildung des Ausschusses für Soziale Infrastruktur sei der 24. Juli 2019 vorgesehen. Ein Datum für die Wahl der 3 Einwohner für den Integrationsbeirat stehe noch nicht fest, auch seien auf die öffentliche Ausschreibung noch keine Bewerbungen eingegangen. Der Antrag sei unzulässig, da den Antragstellern das Rechtsschutzbedürfnis fehle. Der Antragsgegner habe die aufschiebende Wirkung der Widersprüche der Antragsteller gegen die Bescheide vom 7. Mai 2019 anerkannt, so dass die Antragsteller weiterhin als Mitglieder des Integrationsbeirates behandelt würden. Es sei zweifelhaft, ob die streitige IBO eine Rechtsvorschrift i.S. des § 47 VwGO darstelle. Sofern die Antragsteller sich für den neu zu bildenden

Integrationsbeirat bewerben würden, würden diese Bewerbungen dem Ausschuss für Soziale Infrastruktur vorgelegt werden.

- 13 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte verwiesen.

II.

- 14 Der Antrag der Antragsteller vom 6. Juni 2019 nach § 47 Abs. 6 VwGO ist gemäß § 88 VwGO sachdienlich dahin auszulegen, dass er darauf gerichtet ist, § 2 Abs. 1 Nr. 3 IBO n. F. vorläufig außer Vollzug zu setzen. Denn eine Unwirksamklärung kann nur durch einen Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 VwGO erreicht werden.
- 15 Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO ist abzulehnen, weil deren Voraussetzungen im Zeitpunkt der Senatsentscheidung nicht vorliegen.
- 16 Der Antrag ist zwar statthaft, ohne dass ein Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 VwGO bereits anhängig ist (Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 386 m. w. N.).
- 17 Die Ordnung zur Bildung und Arbeit des Integrationsbeirates im Landkreis Leipzig unterliegt entgegen der Ansicht des Antragsgegners mit der hier streitigen Bestimmung hinsichtlich der Zusammensetzung als „andere im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift“ im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 24 Abs. 1 SächsJG der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle. Eine Rechtsvorschrift im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO liegt nur dann nicht vor, wenn es sich weder um eine förmlich als Norm erlassene noch um eine sachlich verbindliche Regelung handeln würde (BVerwG, Beschl. v. 20. Juli 1990 - 4 N 3.88 -, juris Rn. 10). In der Rechtsprechung ist geklärt, dass Bestimmungen der Geschäftsordnung eines kommunalen Vertretungsorgans auf Antrag eines Mitglieds des Vertretungsorgans jedenfalls dann zu den normenkontrollfähigen Rechtsvorschriften zählen, wenn sie - trotz ihres Charakters als bloße Innenrechtssätze - in abstrakt-genereller Weise gemeindeinterne Rechtsbeziehungen regeln (BVerwG, Beschl. v. 15. September 1987,

DVBl. 1988, 790). Dies trifft für die hier in Frage stehende Regelung der Zusammensetzung des Integrationsbeirates zu.

- 18 Auch sind die Antragsteller nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Hierfür genügt, dass die Antragsteller in substantiierter Form geltend machen, dass ihnen durch die angegriffene Regelung versagt wird, wie bisher wieder Mitglied im Integrationsbeirat werden zu können und sich auf eine Verletzung ihrer Grundrechte nach Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf berufen, die nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO fordert nicht, dass eine Rechtsverletzung tatsächlich gegeben ist; es reicht bereits aus, dass die Möglichkeit einer Rechtsverletzung konkret und plausibel dargelegt wird.
- 19 Der zulässige Antrag ist aber unbegründet. Denn es liegen keine Umstände vor, die den Erlass einer einstweiligen Anordnung als dringend geboten erscheinen lassen.
- 20 Nach § 47 Abs. 6 VwGO kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist. Der Antragsteller muss, wie bei der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nach § 123 VwGO auch, die Tatsachen glaubhaft machen, aus denen sich ergibt, dass ihm ein Anordnungsanspruch und ein Anordnungsgrund zur Seite stehen. § 47 Abs. 6 VwGO stellt an die Aussetzung des Vollzugs einer (untergesetzlichen) Norm erheblich strengere Anforderungen als § 123 VwGO. Wenn eine einstweilige Anordnung nach dieser Vorschrift ergehen soll, müssen die dafür sprechenden Gründe so schwer wiegen, dass der Erlass unabweisbar erscheint. Das ist der Fall, wenn sich die Rechtsnorm bei summarischer Prüfung als offensichtlich rechtswidrig erweist oder wenn aufgrund gewichtiger Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Rechtsnorm zu erwarten ist, dass sich diese Zweifel im Hauptsacheverfahren mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bestätigen werden. Im Übrigen ist ausschließlich darauf abzustellen, ob Umstände vorliegen, die zur Abwehr schwerer Nachteile des Antragstellers oder aus sonstigen Gründen eine einstweilige Anordnung unabweisbar erscheinen lassen. Das setzt voraus, dass die für den Erlass einer einstweiligen Anordnung sprechenden Interessen die gegenläufigen Interessen deutlich überwiegen. Alle für und gegen die Anordnung sprechenden Gründe sind dafür gegeneinander abzuwägen. Dabei sind insbesondere auch die Folgen für den

Antragsteller, die Allgemeinheit und für Dritte, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, der Normenkontrollantrag aber Erfolg hätte, abzuwägen gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die einstweilige Anordnung erlassen würde, der Normenkontrollantrag aber keinen Erfolg hätte (Kopp/Schenke, VwGO, 24. Aufl., § 47 Rn. 148, 152 ff., jeweils m. w. N.; SächsOVG, Beschl. v. 20. Dezember 2013 - 4 B 504/13 -, juris Rn. 2).

- 21 Weder erweist sich die Änderung des § 2 Abs. 1 Buchst. c IBO a. F. als offensichtlich rechtswidrig, noch ist der Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung zur Abwehr schwerer Nachteile für die Antragsteller unabweisbar.
- 22 Die Änderung des § 2 Abs. 1 Buchst. c IBO a. F. dürfte entgegen der Ansicht der Antragsteller nicht gegen höherrangiges Recht verstoßen, insbesondere nicht gegen § 9, § 40 Abs. 2 SächsLKrO oder Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf. Denn es spricht alles dafür, dass die Änderung durch sachliche Gründe gerechtfertigt ist.
- 23 Aus ihrer Einwohnergenschaft nach § 9 Abs. 1 SächsLKrO können die Antragsteller keine entsprechenden Rechte herleiten. Denn diese gewährt ihnen nur das Recht im Rahmen der bestehenden Vorschriften die öffentlichen Einrichtungen des Landkreises nach gleichen Grundsätzen zu nutzen.
- 24 Nach § 40 Abs. 2 SächsLKrO kann der Kreistag sachkundige Einwohner widerruflich als beratende Mitglieder in beratende und beschließende Ausschüsse berufen. Der Integrationsbeirat stellt nach § 18 der Hauptsatzung des Antragsgegners einen beratenden Ausschuss dar. Nach § 18 Satz 2 der Hauptsatzung regelt der Kreistag den Geschäftsgang und die Aufgaben des Integrationsbeirates über eine Ordnung zur Bildung und Arbeit des Integrationsbeirates des Landkreises - IBO -. Nach deren § 1 Abs. 1 berät der Integrationsbeirat den Kreistag zu Fragen, die die Menschen mit Migrationshintergrund im Landkreis berühren. Der Integrationsbeirat wird an den Entscheidungen, die für Menschen mit Migrationshintergrund von besonderer Bedeutung sind, in den zuständigen Fachausschüssen des Kreistages beteiligt (§ 1 Abs. 1 Satz 4 IBO).

- 25 Dass dem Kreistag nach § 40 Abs. 2 SächsLKrO zustehende Ermessen bei der Ausgestaltung des Integrationsbeirates nach § 18 der Hauptsatzung, insbesondere der Bestimmung dessen Mitglieder, unterliegt verfassungsrechtlichen Schranken (BVerfG, Beschl. v. 8. Dezember 1988 - 2 BvR 154/88 -, juris; OVG Bremen, Urt. v. 20. April 2010 - 1 A 192/08 -, juris), die sich aus dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf) ergeben.
- 26 Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu behandeln. Der Normgeber muss 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 (vgl. BVerfG, Beschl. v. 8. Juni 2004 - 2 BvL 5/00 -, juris Rn. 62 und v. 17. April 2008 - 2 BvL 4/05 -, juris Rn. 51; Beschl. v. 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -, juris Rn. 107; st. Rspr.). Die sachliche Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung zweier vergleichbarer Sachverhalte (Sachverhaltsgruppen oder Personengruppen) setzt zunächst voraus, dass mit der Ungleichbehandlung ein legitimes Ziel verfolgt wird. Darüber hinaus darf das Differenzierungskriterium, an das die zur Zielerreichung vorgenommene Ungleichbehandlung anknüpft, nicht unzulässig sein. Schließlich erfordert die sachliche Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung ein angemessenes Verhältnis zwischen Differenzierungsziel und Differenzierungskriterium, d. h. die Gründe für die Differenzierung müssen von solchem Gewicht sein, dass das Interesse der von den nachteiligen Folgen der Ungleichbehandlung Betroffenen hinter diesen Gründen zurückzustehen hat (HessVGH, Urt. v. 5. April 2017 - 8 C 459/17.N -, juris Rn. 41).
- 27 Vorliegend dürften sachliche Gründe für die vorgenommene Änderung der IBO und Beschränkung der Mitgliedschaft im Integrationsbeirat auf Einwohner/innen mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit oder gesichertem Aufenthaltsrecht bestehen. Diese ergeben sich schon aus den Aufgaben des Integrationsbeirates, der nach § 1 Abs. 1 Satz 2 IBO die Integration der im Landkreis lebenden Personen mit Migrationshintergrund aktiv fördern soll. Er soll sie ermuntern, allgemeine und besondere Integrationsangebote zu nutzen (§ 1 Abs. 1 Satz 3 IBO).

- 28 Bei der Prüfung durch den Senat ist die Motivation des Antragsgegners für die Änderung unerheblich; die gerichtliche Kontrolle kann sich nicht auf den jeweiligen inneren Willensbildungsprozess beziehen, sondern muss sich auf die Überprüfung der äußeren nachprüfbaren Kriterien beschränken (Senatsurt. v. 24. Mai 2019 - 4 C 10/17 -, n. v.). Zudem ist nichts dafür vorgetragen oder ersichtlich, dass der Antragsgegner mit der Änderung gerade die Antragsteller, deren Integration nicht bestritten wird, im Blick hatte.
- 29 Der Antragsgegner durfte bei der Änderung der Zusammensetzung des Integrationsbeirates eine Unterscheidung zwischen Ausländern mit und ohne rechtliche Bleibeperspektive vornehmen. Anerkannt ist, dass grundsätzlich die unterschiedliche Bleibedauer in Deutschland eine ungleiche Behandlung rechtfertigen kann (vgl. BVerfG, Beschl. v. 6. Juli 2004 - 1 BvL 4/97 -, BVerfGE 111, 160, 174 [Kindergeld]; BVerfG, Beschl. v. 10. Juli 2012 - 1 BvL 2/10 -, BVerfGE 132, 72-99 [Erziehungsgeld]). Die vorgenommene Beschränkung der Voraussetzungen für die Mitgliedschaft im Integrationsbeirat entspricht der Unterscheidung im deutschen Ausländer- und Aufenthaltsrecht zwischen verschiedenen Formen des Rechts, sich in der Bundesrepublik Deutschland aufzuhalten. Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 AufenthG bedürfen Ausländer für die Einreise und den Aufenthalt im Bundesgebiet außer in den im 2. Halbsatz genannten Fällen eines Aufenthaltstitels. Die Aufenthaltstitel sind im Einzelnen in Satz 2 Nr. 1 bis 4 der Norm genannt. Nur diese Aufenthaltstitel erlauben den Aufenthalt des Ausländers im Bundesgebiet.
- 30 Ungeachtet dessen überwiegt in Anwendung der oben genannten Grundsätze auch bei der vorzunehmenden Interessen- und Folgenabwägung das Interesse des Antragsgegners, die geltende Regelung des § 2 Abs. 1 Nr. 3 IBO bis zu einer möglichen Entscheidung in einem noch anzustrengenden Normenkontrollverfahren anzuwenden, das Interesse der Antragsteller, die Vorschrift vorläufig außer Vollzug zu setzen. Entgegen der Ansicht der Antragsteller ist nicht ersichtlich, dass sie durch die Nichtmitgliedschaft im Integrationsbeirat schwere Nachteile zu erwarten haben, zumal sie selbst vortragen, sie hätten die Möglichkeit, als Vertreter eines Verbandes, z. B. dem Runden Tisch Migration, als Mitglied an den Sitzungen des Integrationsbeirates teilzunehmen. Dem Interesse des Antragsgegners an der ordnungsgemäßen Besetzung des Integrationsbeirates kann dagegen nur dadurch entsprochen werden, dass die

geänderte Norm vorläufig weiter angewandt wird. Denn nur ein ordnungsgemäß besetzter Integrationsbeirat kann seiner o. g. Funktion gerecht werden, den Kreistag zu Fragen, die die Menschen mit Migrationshintergrund im Landkreis berühren, wirksam zu beraten. Mit der Ernennung von Bewerbern für den Integrationsbeirat, die die strengeren Anforderungen der Neuregelung erfüllen, wird dies sichergestellt, da diese gleichzeitig auch die Anforderungen des § 2 Abs. 1 Buchst. c IBO a. F. erfüllen. Dies gilt für den umgekehrten Fall gerade nicht.

- 31 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.
- 32 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG in Übereinstimmung mit Ziffer 1.5 und 22.1.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013.
- 33 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Dr. Pastor

Dr. John

Eichhorn-Gast

gez.:
Dr. Helmert

Döpelheuer