

Az.: 4 C 20/19



**SÄCHSISCHES
OBERVERWALTUNGSGERICHT**

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache



- Antragsteller -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Günther und Schuster
Bernhard-Göring-Straße 152, 04277 Leipzig

gegen

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

- Antragsgegner -

wegen

Ordnung zur Bildung und Arbeit des Integrationsbeirats im Landkreis Leipzig
hier: Normenkontrolle

hat der 4. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Pastor, den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. John, den Richter am Oberverwaltungsgericht Groschupp und den Richter am Oberverwaltungsgericht Ranft aufgrund der mündlichen Verhandlung

am 13. Oktober 2020

für Recht erkannt:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Antragsteller wenden sich gegen eine Änderung der Ordnung zur Bildung und Arbeit des Integrationsbeirates im Landkreis Leipzig.
- 2 Die Antragsteller sind pakistanische Staatsangehörige. Sie sind nach rechtskräftiger Ablehnung ihrer Asylanträge vollziehbar ausreisepflichtig, ihre Abschiebung ist aber vorübergehend ausgesetzt. Der Antragsteller zu 1 ist im Besitz einer bis zum 28. Dezember 2020 gültigen Duldung nach § 60a AufenthG. Die Duldung des Antragstellers zu 2 ist bis zum 16. Februar 2021 befristet. Die Antragsteller engagieren sich ehrenamtlich bei unterschiedlichen Vereinen u. a. mit dem Ziel einer Integration von Asylsuchenden im Landkreis Leipzig.
- 3 Die Ordnung zur Bildung und Arbeit des Integrationsbeirates im Landkreis Leipzig (nachfolgend: Integrationsbeiratsordnung oder IBO) hatte zunächst auszugsweise den folgenden Wortlaut:

„§ 1

Aufgaben und Ziele

- (1) Der Integrationsbeirat berät den Kreistag zu Fragen, die die Menschen mit Migrationshintergrund im Landkreis berühren. Der Integrationsbeirat soll die Integration der im Landkreis lebenden Personen mit Migrationshinter-

grund aktiv fördern. Er soll sie ermuntern, allgemeine und besondere Integrationsangebote zu nutzen.

Der Integrationsbeirat wird an den Entscheidungen, die für Menschen mit Migrationshintergrund von besonderer Bedeutung sind, in den zuständigen Fachausschüssen des Kreistages beteiligt.

- (2) Der Integrationsbeirat arbeitet überparteilich und überkonfessionell. Die Mitglieder üben ihre Tätigkeit ehrenamtlich aus. Er versteht sich als Organ der Meinungsbildung und des Erfahrungsaustausches zwischen den in der Integrationsarbeit tätigen Akteuren.
- (3) Der Integrationsbeirat befasst sich neben der aktuellen Situation insbesondere mit den mittel- und längerfristigen Perspektiven und Vorhaben der Integrationsarbeit und -politik im Landkreis. Soweit es sich um Themen handelt, die auch die Arbeit des Kreistages berühren, werden seine Stellungnahmen und Empfehlungen den zuständigen Ausschüssen des Kreistages zugeleitet. Die Verantwortung der Verwaltung bleibt unberührt.

§ 2

Zusammensetzung

- (1) „Dem Integrationsbeirat sollen als Mitglieder angehören:

[...]

c. zwei im Landkreis lebende Personen mit Migrationshintergrund.

[...]

§ 3

Wahl von Mitgliedern und Stellvertretern

- (1) Die Wahl der Mitglieder nach § 2 und deren Stellvertreter erfolgt durch den Kreistag. [...]

4 Mit Beschluss vom 12. September 2018 (2018/059) änderte der Kreistag des Antragsgegners die Integrationsbeiratsordnung. Der Beschluss wurde am 1. November 2018 im Amtsblatt des Antragsgegners (Nr. 10/2018, S. 2) bekanntgemacht.

5 Sie lautet nunmehr auszugsweise:

„§ 2

Zusammensetzung

(1) Dem Integrationsbeirat sollen als Mitglieder angehören:

[...]

c. 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.

[...]

§ 3

Wahl von Mitgliedern und Stellvertretern

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

- 6 Die Integrationsbeiratsordnung wurde ferner am 1. November 2018 im Amtsblatt des Antragsgegners (Nr. 10/2018, S. 34 f.) neu bekanntgemacht. Die Bekanntmachung enthält in § 2 Abs. 1 IBO fehlerhaft eine numerische an Stelle der alphabetischen Aufzählung.
- 7 Einen Antrag der Fraktion „Die Linke“ im Kreistag des Antragsgegners 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 seiner Sitzung vom 6. März 2019 ab.
- 8 Die Antragsteller haben am 11. Oktober 2019 einen Normenkontrollantrag gestellt. Die Änderung in § 2 Abs. 1 Buchst. c IBO sei unwirksam, weil sie gegen Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf verstoße. Sie stelle eine Ungleichbehandlung von Einwohnern mit Migrationshintergrund und ohne gesicherten Aufenthaltsstatus gegenüber Einwohnern dar, die über einen von § 2 Abs. 1 Buchst. c IBO geforderten Aufenthaltsstatus verfügten. Die Ungleichbehandlung sei nicht gerechtfertigt und daher rechts- und verfassungswidrig. Der Antragsgegner verfüge schon nicht über die nötige Kompetenz, den Aufenthaltsstatus eines Einwohners des Landkreises Leipzig zur Voraussetzung eines Mitwirkungsrechts in dessen Ausschüssen zu machen. Der Antragsgegner habe auch keine Sachgründe vorgetragen, die die Ungleichbehandlung rechtferti-

gen könnten. Die Ungleichbehandlung sei auch unverhältnismäßig in Bezug auf ihr mutmaßliches Ziel. Der Aufenthaltsstatus erlaube keine Aussage hinsichtlich der Dauer des Aufenthalts im Landkreis Leipzig. Ein Teilhabeausschluss der Einwohner mit Migrationshintergrund und ungesichertem Aufenthaltsstatus widerspreche dem Zweck der Integrationsbeiratsordnung, da er weder der Integration förderlich sei noch helfe, das Angebot für Menschen aus diesem Personenkreis im Landkreis Leipzig zu verbessern. Die Änderung des § 2 Abs. 1 Buchst. c IBO verstoße gegen § 9 Abs. 1, § 40 Abs. 2 i. V. m. § 3 Abs. 2 SächsLKrO, weil er die Rechte der Antragsteller als Einwohner beschränke.

9 Die Antragsteller beantragen,

§ 2 Abs. 1 Buchst. c der Ordnung zur Bildung und Arbeit des Integrationsbeirates im Landkreis Leipzig in der Fassung, die die Ordnung durch den Beschluss des Kreistags 2018/059 gefunden hat, für unwirksam zu erklären.

10 Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

11 Er verweist auf die Ausführungen des Senats im Beschluss vom 10. Juli 2019 - 4 B 170/19 -.

12 Der Senat hat mit Beschluss vom 10. Januar 2020 - 4 C 20/19 - einen Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe der Antragsteller abgelehnt, weil es an einer hinreichenden Erfolgsaussicht fehle. Er hat dabei auf die Gründe Bezug genommen, mit der ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO mit dem Ziel, § 2 Abs. 1 lit. c IBO n. F. vorläufig für unwirksam zu erklären, abgelehnt worden ist (Senatsbeschl. v. 10. Juli 2019 - 4 B 170/19 -).

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

Entscheidungsgründe

14 Der Antrag hat keinen Erfolg.

- 15 Die Ordnung zur Bildung und Arbeit des Integrationsbeirates im Landkreis Leipzig unterliegt 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 sinngemäß zu.
- 16 Die Antragsteller sind nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Hierfür genügt vorliegend, dass die Antragsteller in substantiiertem Form geltend machen, dass ihnen durch die angegriffene Regelung versagt wird, Mitglied im Integrationsbeirat des Antragsgegners werden zu können, und sie 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. Das ist vorliegend der Fall, weil die Antragsteller ihren Wohnsitz im Landkreis Leipzig haben, damit Einwohner i. S. v. § 9 Abs. 1 SächsLKrO sind und in Bezug auf die Aufgaben und Ziele des Integrationsbeirats grundsätzlich auch als „sachkundige Einwohner“ in Betracht kämen.
- 17 Der zulässige Antrag ist aber unbegründet.
- 18 Der von den Antragstellern geltend gemachte Verstoß gegen höherrangiges Recht liegt nicht vor. Die Änderung des § 2 Abs. 1 Buchst. c IBO ist mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf) vereinbar.

- 19 Nach § 43 Abs. 1 SächsLKrO kann der Kreistag durch die Hauptsatzung sonstige Beiräte bilden, die den Kreistag und die Kreisverwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und denen u. a. sachkundige Einwohner angehören. Der Integrationsbeirat stellt nach § 18 der Hauptsatzung des Antragsgegners einen solchen Beirat 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 -. Als Aufgaben und Ziele des Integrationsbeirats definiert § 1 Abs. 1 IBO die Beratung des Kreistags zu Fragen, die die Menschen mit Migrationshintergrund im Landkreis berühren. Der Integrationsbeirat soll ferner die Integration der im Landkreis lebenden Personen mit Migrationshintergrund aktiv fördern und sie ermuntern, allgemeine und besondere Integrationsangebote zu nutzen.
- 20 Das dem Kreistag nach § 43 Abs. 1 Satz 1 SächsLKrO zustehende Ermessen bei der Ausgestaltung des Integrationsbeirates nach § 18 der Hauptsatzung, insbesondere der Bestimmung der Kriterien für die Sachkunde seiner 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.
- 21 Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu behandeln. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen. Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen, die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen reichen können. Eine strengere Bindung kann sich aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben. Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3

GG annähern (BVerfG, Beschl. v. 26. März 2019 - 1 BvR 673/17 - BVerfGE 151, 101-151, juris Rn. 63 ff.; Urt. v. 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 - BVerfGE 138, 136-255, juris Rn. 121 f.; st. Rspr.).

- 22 Nach diesen Grundsätzen ist hier kein strengerer Prüfungsmaßstab anzuwenden. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen gehen nicht über das bloße Willkürverbot hinaus, weil keine Freiheitsrechte der Antragsteller betroffen sind, und das nach der Änderung von § 2 Abs. 1 Buchst. c IBO maßgebliche Differenzierungskriterium, ein gesichertes Aufenthaltsrecht, weder an ein persönliches Merkmal anknüpft, das für die Antragsteller nicht oder nur schwer verfügbar ist, noch eine Nähe zu Art. 3 Abs. 3 GG besteht. Die Beschränkung der Mitgliedschaft im Integrationsbeirat auf Einwohner/innen mit Migrationshintergrund, die deutsche Staatsangehörige sind oder über ein gesichertes Aufenthaltsrecht verfügen, ist eine durch Sachgründe gerechtfertigte Differenzierung. 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 -, juris Rn. 20).
- 23 Der Integrationsbeirat soll nach § 1 Abs. 1 Satz 2 IBO die Integration der im Landkreis lebenden Personen mit Migrationshintergrund aktiv fördern. Er befasst sich nach § 1 Abs. 3 Satz 1 IBO neben der aktuellen Situation insbesondere mit den mittel- und längerfristigen Perspektiven und Vorhaben der Integrationsarbeit und -politik im Landkreis. Die vom Antragsgegner bei der Änderung der Zusammensetzung des Integrationsbeirates in Bezug auf die „sachkundigen Einwohner“ gemäß § 43 Abs. 1 Satz 1 SächsLKrO vorgenommene Unterscheidung zwischen Ausländern mit und ohne rechtliche Bleibeperspektive ist vor diesem Hintergrund ein vernünftiger Grund, da bei Ausländern ohne gesichertes Aufenthaltsrecht grundsätzlich nicht davon ausgegangen werden kann, dass sie mittel- oder längerfristige Vorhaben der Integrationsarbeit begleiten können. Dem steht nicht entgegen, dass sich - wie vorliegend - Ausländer auch ohne gesichertes Aufenthaltsrecht über einen längeren Zeitraum in Deutschland aufhalten und über die für ein Mitglied des Integrationsbeirates nach § 2 Abs. 1 Buchst. c IBO erforderliche Sachkunde verfügen können.

- 24 In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass die unterschiedliche Bleibedauer in Deutschland grundsätzlich 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. Die vom Antragsgegner von der Mitgliedschaft im Integrationsbeirat ausgeschlossenen Ausländer ohne gesichertes Aufenthaltsrecht sind dagegen - wie die Antragsteller - vollziehbar ausreisepflichtig. Sie haben im Rechtsinne keine Bleibeperspektive, auch wenn sich dies in tatsächlicher Hinsicht bei regelmäßig verlängerten Duldungen anders darstellen mag.
- 25 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 159 Satz 1 VwGO i. V. m. § 100 Abs. 1 ZPO.
- 26 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Beschlusses schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung) vom 24. November 2017 (BGBl. I S. 3803) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Beschwerde muss den angefochtenen Beschluss bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Beschlusses zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der der Beschluss abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

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.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
Künzler

Dr. Pastor

Dr. John

gez.:
Groschupp

Ranft

Beschluss

Der Streitwert wird auf 10.000,00 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 52 Abs. 2 GKG. Der Senat hat sich dabei an den Empfehlungen des Streitwertkatalogs für die Verwal-

tungsgerichtsbarkeit 2013 orientiert und für jeden Antragsteller den Auffangwert berücksichtigt, da die Antragsteller nicht als Rechtsgemeinschaft i. S. v. Nr. 1.1.3 des Streitwertkatalogs anzusehen sind.

- 2 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Künzler

Dr. Pastor

Dr. John

gez.:
Groschupp

Ranft

Die Übereinstimmung der elektronischen Abschrift mit der Urschrift wird durch qualifizierte elektronische Signatur beglaubigt.

Bautzen, den 22.10.2020

Sächsisches Oberverwaltungsgericht

Schubert

Justizbeschäftigte