

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Kommunalrecht, einschließlich des Kommunalwahlrechts

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1, Art. 21 Abs. 2 a.F., Abs. 2 bis 5, Art. 28 Abs. 1 Satz 2
VwGO	§ 47 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Satz 1, § 62 Abs. 3
VereinsG	§ 3
HGO	§ 36a Abs. 3 und Abs. 4, § 71 Abs. 1 Satz 1
HessKWG	§ 35 Abs. 1 Satz 1

Titelzeile:

Kein Ausschluss kommunaler Fraktionen "verfassungsfeindlicher" Parteien oder Wählervereinigungen von Fraktionszuwendungen

Stichworte:

Ausschluss; Benachteiligungsverbot; Fraktion <kommunale>; Fraktionszuwendung; Gleichbehandlung; Mandat; Mandatsfreiheit; Mandatsgleichheit; Partei <verfassungsfeindliche>; Parteienfinanzierung; Parteiverbot; Vereinigung <verfassungsfeindliche>; Vereinsverbot; Wahlrechtsgleichheit.

Leitsätze:

1. Bei verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollen betreffend kommunalverfassungsrechtliche Vorschriften sind kommunale Organe und Organteile entsprechend § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt, wenn die angegriffene Vorschrift ein ihnen selbst zugewiesenes organschaftliches Recht zum Gegenstand hat und dies durch die Geltung der Norm oder deren Vollzug verkürzt wird. Eine nachteilige Betroffenheit durch faktische Auswirkungen normativer Eingriffe in die Rechte anderer Organe oder Organteile begründet keine Antragsbefugnis.

2. Kommunale Fraktionen, die aus Vertretern verfassungsfeindlicher Parteien oder Vereinigungen bestehen, durften gemäß Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 21 Abs. 2 GG a.F. und Art. 9 Abs. 2 GG nicht deswegen von Zuwendungen zur Fraktionsgeschäftsführung ausgeschlossen werden. Auch nach derzeitigem Verfassungsrecht (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 21 Abs. 2 bis 5 GG) ist eine an dieses Kriterium anknüpfende Benachteiligung bei der Verteilung kommunaler Fraktionszuwendungen nicht zulässig.

Urteil des 10. Senats vom 27. Juni 2018 - BVerwG 10 CN 1.17



- I. VGH Kassel vom 5. April 2017
Az: VGH 8 C 459/17.N



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 10 CN 1.17
VGH 8 C 459/17.N

Verkündet
am 27. Juni 2018

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 27. Juni 2018
durch
den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Held-Daab,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Keller,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Rublack und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Seegmüller

für Recht erkannt:

Das Verfahren wird hinsichtlich des Antragstellers zu 5
eingestellt. Insoweit ist das Urteil des Hessischen Verwal-
tungsgerichtshofs vom 5. April 2017 gegenstandslos.

Im Übrigen wird das genannte Urteil geändert, soweit es
die Anträge der Antragsteller zu 2 bis 4 betrifft; diese An-
träge werden abgelehnt. Im Übrigen wird die Revision der
Antragsgegnerin zurückgewiesen.

Die Antragsteller zu 2 bis 5 tragen jeweils 1/8 der Gerichtskosten und der außergerichtlichen Kosten der Antragsgegnerin aus beiden Rechtszügen. Die Antragsgegnerin trägt die übrige Hälfte der Gerichtskosten sowie die gesamten außergerichtlichen Kosten der Antragstellerin zu 1. Eine weitere Kostenerstattung findet nicht statt.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Antragsteller wenden sich gegen eine Änderung der Entschädigungssatzung der Antragsgegnerin, die "Fraktionen aus Vertretern erkennbarer verfassungsfeindlicher Parteien/Vereinigungen" von Fraktionszuwendungen gemäß § 36a Abs. 4 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) ausschließt.

- 2 § 5 der Entschädigungssatzung der Antragsgegnerin regelt Zuwendungen an die Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung. In der bis zum 31. Januar 2017 geltenden Fassung lautete er:

"(3) Für den bei ihrer Arbeit entstehenden Aufwand erhalten die Fraktionen eine jährliche Zahlung, die sich aus einem Sockelbetrag von 150 € sowie einem weiteren Betrag von 40 €/Mitglied zusammensetzt. Über die Verwendung dieser Gelder ist jährlich Rechnung zu legen, die zulässigen Ausgaben sind entsprechend den 'Richtlinien für die Bestimmungsgemäße Verwendung von Fraktionszuwendungen' beschränkt. Gelder, deren ordnungsgemäße Verwendung nicht nachgewiesen wird, sind zurückzuzahlen."

- 3 Am 27. Januar 2017 beschloss die Stadtverordnetenversammlung der Antragsgegnerin eine Änderungssatzung, die § 5 Abs. 3 der Entschädigungssatzung mit Wirkung vom 1. Februar 2017 um folgenden Satz ergänzte:

"Ausgenommen davon sind Fraktionen aus Vertretern erkennbar verfassungsfeindlicher Parteien/Vereinigungen."

- 4 Die Begründung der Beschlussvorlage führte aus, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - habe die Verfassungsfeindlichkeit der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) festgestellt. Diese ebenso zu behandeln wie Parteien, die auf dem Boden der freiheitlich demokratischen Grundordnung stünden, sei willkürlich. Das rechtfertige es, die NPD-Fraktion sowie Fraktionen anderer verfassungsfeindlicher Parteien oder (Wähler-)Vereinigungen von kommunalen Zuwendungen auszuschließen. Am 31. Januar 2017 wurde die geänderte Entschädigungssatzung bekannt gemacht.
- 5 Am 1. Februar 2017 haben die Antragsteller einen Normenkontrollantrag gestellt und geltend gemacht, § 5 Abs. 3 Satz 4 der Entschädigungssatzung verstoße gegen Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 GG sowie gegen Art. 21 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG.
- 6 Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat dem Normenkontrollantrag mit Urteil vom 5. April 2017 stattgegeben und § 5 Abs. 3 Satz 4 der Entschädigungssatzung für unwirksam erklärt. Neben der Antragstellerin zu 1 seien auch die Antragsteller zu 2 bis 5 antragsbefugt, weil sie durch die Benachteiligung ihrer Fraktion möglicherweise mittelbar in ihrer Mandatsfreiheit und ihrer Mandatsgleichheit beeinträchtigt würden. Der Normenkontrollantrag sei auch begründet. § 5 Abs. 3 Satz 4 der Entschädigungssatzung verstoße gegen Art. 3 Abs. 1 GG. § 36a Abs. 4 HGO vermittele den Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz einen Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe an den Haushaltsmitteln, die für Fraktionszuwendungen zur Verfügung gestellt worden seien. Fraktionen aus Vertretern erkennbar verfassungsfeindlicher Parteien/Vereinigungen von solchen Zuwendungen auszuschließen, widerspreche dem Verbot der Benachteiligung wegen politischer Anschauungen gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG und sei unverhältnismäßig.
- 7 Das Benachteiligungsverbot entfalle nicht schon wegen der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für eine wehrhafte Demokratie. Eine Benachteiligung wegen der politischen Ausrichtung einer Partei oder Vereinigung sei erst zulässig, wenn diese gemäß Art. 21 Abs. 2 GG [in der seinerzeit geltenden Fassung]

oder Art. 9 Abs. 2 GG als verfassungswidrig verboten worden sei. Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 2018 ergebe sich nichts anderes; es zeige nur die Möglichkeit auf, Zuwendungen gesetzlich - nach entsprechender Verfassungsänderung - auszuschließen.

- 8 Unabhängig davon sei die Benachteiligung der betroffenen Fraktionen auch unverhältnismäßig. Das zur Differenzierung verwendete Kriterium sei ungeeignet, den Zweck der Ungleichbehandlung zu fördern, weil der Zuwendungsausschluss nur die kommunalen Fraktionen und nicht die hinter ihnen stehenden Parteien oder Vereinigungen betreffe. Das Differenzierungskriterium werde auch nicht durch einen sachlichen Grund getragen. Der Bedarf an Zuwendungen zur Fraktionsgeschäftsführung hänge nicht von den politischen Überzeugungen der Fraktionsmitglieder ab. Schließlich stehe die Ungleichbehandlung außer Verhältnis zum damit verfolgten Ziel und sei deshalb unangemessen. Als Untergliederung der Stadtverordnetenversammlung gehörten die kommunalen Mandatsträger und deren Fraktionen zum staatlichen Bereich. Selbst wenn sie erkennbar verfassungsfeindliche Auffassungen verträten, dürfe dies erst nach einem Verbot ihrer Partei oder Vereinigung gemäß Art. 21 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 2 GG Folgen für ihre Mandatsausübung haben. Davon gehe auch § 35 Abs. 1 Satz 1 des Hessischen Kommunalwahlgesetzes (KWG) aus.
- 9 Mit ihrer Revision macht die Antragsgegnerin geltend, das angegriffene Urteil wende Art. 3 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG unzutreffend an. Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG lasse Differenzierungen aus besonders gewichtigen Gründen zu und werde durch kollidierendes Verfassungsrecht wie das Rechtsstaatsprinzip und die Grundentscheidung für eine wehrhafte Demokratie beschränkt. Letztere schließe den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ein. Art. 21 Abs. 2 GG stehe dem Zuwendungsausschluss nicht entgegen. Das Bundesverfassungsgericht habe geklärt, dass verfassungsfeindliche, wenn auch nicht verbotene Parteien gesetzlich von staatlichen Zuwendungen ausgeschlossen werden dürften. Da die Kommunen keine Verfassungs- oder Gesetzesänderung herbeiführen könnten, müsse ihnen zugestanden werden, den Zuwendungsausschluss aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechtes gemäß Art. 28 Abs. 2 GG und ihres Ermessens gemäß § 36a Abs. 4 Satz 1 HGO zu

regeln. Jedenfalls seit der Einfügung von Art. 21 Abs. 3 und 4 GG in das Grundgesetz müsse es möglich sein, kommunale Fraktionen von verfassungsfeindlichen Parteien, die nach Art. 21 Abs. 3 und 4 GG von der Parteienfinanzierung ausgeschlossen werden dürften, ihrerseits von kommunalen Fraktionszuwendungen auszunehmen. Dies gelte umso mehr, als Parteien und Fraktionen im kommunalen Bereich eng miteinander verflochten seien. Das Gebot streng formaler Wahlrechtsgleichheit gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gelte nicht für kommunale Fraktionen, sondern nur für die einzelnen Mandatsträger.

10 Die Antragsgegnerin beantragt,

das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 5. April 2017 zu ändern und die Anträge abzulehnen.

11 Die Antragsteller beantragen,

die Revision zu verwerfen, hilfsweise zurückzuweisen.

12 Sie verteidigen das angegriffene Urteil. Es sei jedenfalls im Ergebnis richtig, weil die angegriffene Vorschrift verfahrensfehlerhaft beschlossen worden sei.

13 In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat hat die Antragsgegnerin mitgeteilt, der Antragsteller zu 5 habe sein Mandat in der Stadtverordnetenversammlung niedergelegt. Daraufhin haben der Antragsteller zu 5 und die Antragsgegnerin den Rechtsstreit bezüglich dieses Antragstellers übereinstimmend für in der Hauptsache erledigt erklärt.

II

14 Soweit das Verfahren den Antragsteller zu 5 betrifft, war es aufgrund der übereinstimmenden Erledigungserklärungen entsprechend § 92 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO einzustellen. Damit ist das angegriffene Urteil hinsichtlich dieses Antragstellers gegenstandslos geworden; es entfaltet insoweit keine Rechtswirkungen mehr (§ 173 VwGO i.V.m. § 269 Abs. 3 Satz 1 ZPO).

- 15 Bezüglich der Normenkontrollanträge der Antragsteller zu 1 bis 4 ist die Revision zulässig, aber nur teilweise begründet.
- 16 Die Revision wurde wirksam durch den Magistrat der Antragsgegnerin eingelegt. Dessen gesetzliche Befugnis zur Außenvertretung der Kommune und damit auch zu deren gerichtlicher Vertretung gemäß § 62 Abs. 3 VwGO ist gemäß § 71 Abs. 1 Satz 1 HGO unbeschränkt und nicht beschränkbar. Auf die Frage, ob die Stadtverordnetenversammlung nach § 51 Nr. 18 HGO im Innenverhältnis über die Fortführung des Rechtsstreits zu entscheiden hatte, kommt es danach nicht an. Ob etwas anderes bei rechtsmissbräuchlicher Ausnutzung der Vertretungsbefugnis gelten könnte, kann offen bleiben, weil kein Missbrauch vorliegt. Die gerichtliche Verteidigung kommunaler Satzungen zählt zur Aufgabe des Magistrats, Beschlüsse des Vertretungsorgans zu vollziehen. Von einem Rechtsmissbrauch könnte allenfalls die Rede sein, wenn der Prozess einem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung zuwider geführt würde (so StGH Wiesbaden, Urteil vom 13. Juni 2001 - P.St. 1562 - NVwZ-RR 2002, 64). Das war und ist hier nicht der Fall.
- 17 Die Revision ist jedoch nur begründet, soweit sie die Normenkontrollanträge der Antragsteller zu 2 bis 4 betrifft. Die Annahme des angegriffenen Urteils, diese Anträge seien zulässig, beruht auf einer unrichtigen Anwendung des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO und erweist sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig (§ 137 Abs. 1, § 144 Abs. 4 VwGO). Dagegen hat die Vorinstanz dem Normenkontrollantrag der Antragstellerin zu 1 im Ergebnis zu Recht stattgegeben.
- 18 1. Die Anträge der Antragsteller zu 2 bis 4 hätte der Verwaltungsgerichtshof als unzulässig ablehnen müssen.
- 19 a) Allerdings unterliegt § 5 Abs. 3 Satz 4 der Entschädigungssatzung der Antragsgegnerin gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 15 HessAGVwGO der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle. Zu den unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften im Sinne des § 47 Abs. 1 VwGO zählen auch untergesetzliche Regelungen organschaftlicher Rechte der Gemeindevertretung

und ihrer Untergliederungen. Die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle ist nicht nur bei Rechtssätzen im formellen und materiellen Sinne statthaft. Sie wird darüber hinaus - in entsprechender Anwendung des § 47 Abs. 1 VwGO - auf Binnenrechtsvorschriften erstreckt, um die Prozessökonomie zu fördern, den Rechtsschutz zu beschleunigen und die Verwaltungsgerichte zu entlasten (BVerwG, Beschluss vom 15. September 1987 - 7 N 1.87 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 17 = juris Rn. 6 ff.; vgl. Urteil vom 20. November 2003 - 4 CN 6.03 - BVerwGE 119, 217 <220>).

- 20 b) Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, der bei kommunalverfassungsrechtlichen Normenkontrollen entsprechend auf organschaftliche Rechte anzuwenden ist, sind die Antragsteller zu 2 bis 4 aber nicht antragsbefugt. Sie können weder als Fraktionsmitglieder noch als Mandatsträger geltend machen, durch die angegriffene Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in eigenen organschaftlichen Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden.
- 21 Anders als nach der früheren, bis zum 31. Dezember 1996 geltenden Fassung des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO vom 2. August 1993 (BGBl. I S. 1442) kann ein Normenkontrollantrag nicht mehr von allen gestellt werden, die durch die angegriffene Vorschrift oder deren Anwendung einen Nachteil erlitten haben oder absehbar erleiden werden. Vielmehr setzt die Antragsbefugnis nunmehr voraus, dass der Antragsteller geltend machen kann, gegenwärtig oder in absehbarer Zeit in eigenen (subjektiven oder organschaftlichen) Rechten verletzt zu werden. Außerdem muss sich die geltend gemachte Verletzung seiner Rechte aus der angegriffenen Vorschrift selbst oder aus deren Anwendung ergeben.
- 22 Als eigene Rechte können die Antragsteller zu 2 bis 4 nicht das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe an den Fraktionszuwendungen, sondern nur ihre Mandatsrechte geltend machen. Nach der vorinstanzlichen Auslegung des § 36a Abs. 4 Satz 1 HGO, die der revisionsrechtlichen Prüfung gemäß § 137 Abs. 1, § 173 VwGO i.V.m. § 560 ZPO zugrunde zu legen ist, begründet diese kommunalrechtliche Vorschrift nur Rechte der Fraktionen und nicht - auch - der Fraktionsmitglieder. Eine Prozessstandschaft sieht § 47 Abs. 2 VwGO nicht vor.

- 23 Der Verwaltungsgerichtshof hält eine Verletzung von Mandatsrechten der Antragsteller zu 2 bis 4 für möglich, weil der Ausschluss der Antragstellerin zu 1 von Fraktionszuwendungen nachteilige Folgen für die freie Mandatsausübung und die Mandatsgleichheit der Fraktionsmitglieder (vgl. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) haben könne. Das angegriffene Urteil übersieht jedoch, dass die Möglichkeit einer Verletzung dieser Rechte nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO nur dann zur Antragsbefugnis führt, wenn es sich um eine Rechtsverletzung durch die angegriffene Vorschrift selbst oder deren Anwendung handelte. Dazu müsste die Rechtsverletzung auf die angegriffene Vorschrift zurückgehen und sich ihr zuordnen lassen (BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 1998 - 1 CN 1.98 - BVerwGE 108, 182 <184>).
- 24 Bei kommunalverfassungsrechtlichen Normenkontrollen setzt dies voraus, dass die angegriffene Vorschrift organschaftliche Rechte des Antragstellers zum Gegenstand hat und entweder schon durch ihre Regelungswirkung oder jedenfalls mit ihrem Vollzug in diese Rechte eingreift. Dagegen genügt nicht, dass die Regelung organschaftliche Rechte anderer Organe - sei es auch eines Organs, dem der Antragsteller angehört - oder Rechte anderer Organteile beschneidet und dass dies mittelbar faktische Nachteile - auch - für die Ausübung organschaftlicher Rechte des Antragstellers haben kann (zum parallelen Problem bei der verfassungsrechtlichen Abgrenzung zwischen Eingriffen in parlamentarische Fraktionsrechte und Rechte der Fraktionsmitglieder vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. November 1982 - 2 BvH 3/80 - BVerfGE 62, 194 <202 f.>). Diese Konkretisierung der Antragsbefugnis in kommunalverfassungsrechtlichen Normenkontrollen ergibt sich aus der Besonderheit organschaftlicher Rechte, die bei der entsprechenden Anwendung des § 47 Abs. 2 VwGO zu berücksichtigen ist.
- 25 § 47 Abs. 2 VwGO geht erkennbar davon aus, dass Außenrechtssätze den Gegenstand der Normenkontrolle bilden. Sein Wortlaut verlangt, dass die Verletzung subjektiv-öffentlicher Individualrechte geltend gemacht wird. Solche Rechte sind häufig grundrechtlich untermauert und auch gegen mittelbare faktische staatliche Eingriffe geschützt. Entsprechend wird eine Antragsbefugnis nicht nur der Normadressaten, sondern auch durch den Normvollzug mittelbar belasteter

Dritter erwogen (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 11. Dezember 2003 - 4 CN 10.02 - BVerwGE 119, 312 <315 ff.>). Bei kommunalverfassungsrechtlichen Normenkontrollen kommt dies nicht in Betracht. Dort können nur organschaftliche Rechte geltend gemacht werden, die den Organen und Organteilen der Kommunalverfassung - beispielsweise dem Gemeindevorstand, der Gemeindevertretung, ihren Fraktionen und den einzelnen kommunalen Mandatsträgern - jeweils als bestimmte und begrenzte Befugnisse zwecks Aufgabenteilung oder gegenseitiger Kontrolle zugewiesen sind. In dem daraus entstehenden Geflecht wechselseitig aufeinander bezogener Befugnisse ist jedes Organ und Organteil für die Wahrnehmung und Verteidigung - nur - seiner eigenen Rechte in Abgrenzung zu den Rechten aller anderen Organe und Organteile zuständig.

- 26 Ein normativer Eingriff in Rechte eines Organs oder Organteils setzt voraus, dass der Anwendungsbereich der Regelung sich auf das jeweilige Organ oder Organteil erstreckt. Eine Antragsbefugnis lediglich "drittbetroffener" Organe oder Organteile scheidet damit aus. Das gilt auch, wenn es sich um Organteile des betroffenen Organs oder um ein Organ handelt, dem ein betroffenes Organteil angehört. Zwar mögen Eingriffe in die Rechte des unmittelbar von der Regelung betroffenen Organs oder Organteils die tatsächlichen Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung der Rechte nicht von dieser Regelung erfasster Organe oder Organteile verändern. Darin liegt aber kein von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO vorausgesetzter normativer Eingriff in diese Rechte, sondern nur eine faktische nachteilige Auswirkung eines solchen Eingriffs in Rechte anderer (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. November 1982 - 2 BvH 3/80 - BVerfGE 62, 194 <202 f.>; BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 - BVerwGE 143, 240 Rn. 20).
- 27 Den nur faktisch nachteilig "Drittbetroffenen" eine Antragsbefugnis neben dem Organ oder Organteil zuzugestehen, das vom normativen Eingriff betroffen ist, würde dem Zuweisungsgehalt des von diesem Eingriff erfassten organschaftlichen Rechts widersprechen. Das Organ, in dessen Recht die Vorschrift eingreift, müsste damit rechnen, dass seine Organteile oder andere drittbetroffene Organe gegen seinen Willen einen Normenkontrollantrag zur Verteidigung seines Rechts und zur Abwehr ihrer mittelbaren faktischen Beeinträchtigung stel-

len. Die Ausdehnung der Antragsbefugnis auf mittelbar-faktisch drittbetroffene Organe und Organteile widerspräche auch dem Sinn und Zweck der Einbeziehung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften in die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle. Sie würde zu einer Vervielfachung von Verfahren betreffend ein- und denselben Gegenstand führen, die der Prozessökonomie abträglich wäre. Außerdem würde sie die restriktive gesetzliche Regelung der Antragsbefugnis unterlaufen.

- 28 Die denkbaren Nachteile für die Mandatswahrnehmung der Antragsteller zu 2 bis 4 sind danach nicht als Verletzung ihrer Mandatsrechte durch die angegriffene Satzungsregelung selbst oder deren Anwendung im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO einzuordnen. Die angegriffene Satzungsbestimmung regelt weder den Bestand von Mandatsrechten oder deren Ausübung, noch bezieht sie die Antragsteller zu 2 bis 4 als Fraktionsmitglieder in anderer Weise in ihren Anwendungsbereich ein. Die möglichen Nachteile erschöpfen sich vielmehr in mittelbaren faktischen Beeinträchtigungen (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 - BVerwG 143, 240 Rn. 20) und können daher keine Antragsbefugnis vermitteln.
- 29 2. Den Normenkontrollantrag der Antragstellerin zu 1 hat die Vorinstanz dagegen zu Recht für zulässig und - im Ergebnis - auch für begründet gehalten.
- 30 Die Antragstellerin zu 1 ist als teilrechtsfähige Untergliederung der Gemeindevertretung entsprechend § 61 Nr. 2 und § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO beteiligtenfähig und antragsberechtigt. Gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist sie auch antragsbefugt, weil sie geltend machen kann, durch § 5 Abs. 3 Satz 4 der Entschädigungssatzung in ihrem Recht auf gleichberechtigte Teilhabe an den Mitteln für Fraktionszuwendungen verletzt zu werden (vgl. § 36a Abs. 4 HGO i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG).
- 31 Das angegriffene Urteil geht zutreffend davon aus, dass § 5 Abs. 3 Satz 4 der Entschädigungssatzung rechtswidrig und unwirksam ist, weil er Art. 3 Abs. 1 GG verletzt. Zu Recht hat es den bundesrechtlichen Maßstab der Ungleichbehandlung im allgemeinen Gleichheitssatz und nicht in der Wahlrechts-

gleichheit gesehen. Die Annahme, die Unzulässigkeit des gewählten Differenzierungskriteriums ergebe sich aus einem Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, trifft jedoch nicht zu. Vielmehr ist ausschlaggebend, dass die Benachteiligung der von der Satzungsregelung betroffenen Fraktionen nicht durch einen sachlichen Grund im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG gerechtfertigt wird. Die Frage, ob die Ungleichbehandlung verhältnismäßig ist, stellt sich daher nicht mehr.

- 32 a) Gemäß § 36a Abs. 4 Satz 1 HGO kann die Gemeinde den Fraktionen der Gemeindevertretung Mittel aus ihrem Haushalt zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung gewähren. Der Verwaltungsgeschichtshof versteht die Vorschrift als Ermessensermächtigung, die der einzelnen Fraktion keinen Anspruch auf Fraktionszuwendungen vermittelt, sondern nur ein Recht auf ermessensfehlerfreie, gleichberechtigte Berücksichtigung bei der Verteilung etwaiger, für Zuwendungen bereitgestellter Mittel. Diese Auslegung der irrevisiblen Regelung (§ 137 Abs. 1 VwGO) ist mit Bundesrecht vereinbar (zum vergleichbaren § 35a Abs. 3 der Sächsischen Gemeindeordnung vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 - BVerwGE 143, 240 Rn. 14). Macht die Gemeinde von der Ermächtigung Gebrauch, muss sie den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) beachten. Dieser gilt als Bestandteil des allgemeinen Rechtsstaatsgebots nicht nur für Rechtsbeziehungen zwischen Bürger und Staat, sondern auch für die kommunalverfassungsrechtlichen Rechtsbeziehungen zwischen der Gemeinde und den Fraktionen ihres Gemeinderates.
- 33 Zu Recht hat der Verwaltungsgeschichtshof es abgelehnt, den strikteren, aus der Wahlrechtsgleichheit abzuleitenden Maßstab streng formaler Gleichbehandlung anzuwenden, der Differenzierungen nur aus zwingenden Gründen zulässt. Das Gebot strenger Gleichbehandlung gilt grundsätzlich nur für die Wahl und den Wahlvorgang; es setzt sich nach der Wahl in der Mandatsgleichheit der Gewählten fort (vgl. BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2000 - 2 BvH 3/91 - BVerfGE 102, 224 <238 f.>). Inwieweit dies nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG - oder dem einschlägigen Landesrecht - auch für die Mitglieder kommunaler Vertretungsorgane gilt, kann hier offen bleiben. Aus der Mandatsgleichheit der Gewählten folgt keine streng formale Gleichheit der Fraktionen, weil diese ihre Rechtsstellung

nicht ebenso wie Mandatsträger unmittelbar aus der Wahl herleiten (BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 - BVerwGE 143, 240 Rn. 18 f.).

- 34 Entgegen dem angegriffenen Urteil ist die umstrittene Satzungsbestimmung auch nicht am grundrechtlichen Verbot der Benachteiligung wegen der politischen Auffassung gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG zu messen. Fraktionen sind keine Grundrechtsträger. Als Teile der Gemeindevertretung gehören sie zu den kommunalen Organen. Damit sind sie Teil des Staates, der durch die Grundrechte verpflichtet wird, und nicht Grundrechtsberechtigte.
- 35 Ein über die Grundrechtsgewährleistung hinausgehender allgemeiner rechtsstaatlicher Grundsatz, der auf innerstaatliche Rechtsverhältnisse anzuwenden wäre, ist Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG nicht zu entnehmen. Das Verbot der Benachteiligung wegen der politischen Auffassung schützt eine individuelle, höchstpersönliche Überzeugung. Es ergänzt die Gewährleistung der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) und gilt ebenso wie diese nur für Grundrechtsträger.
- 36 Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG als objektiv-rechtliche Gewährleistung heranzuziehen, ist schließlich nicht mit der Erwägung zu begründen, die Ungleichbehandlung der Fraktionen knüpfe an politische Auffassungen der einzelnen Fraktionsmitglieder an. Zwar benachteiligt die angegriffene Vorschrift Fraktionen, die aus Vertretern erkennbar verfassungsfeindlicher Parteien oder Vereinigungen bestehen. Dieses Kriterium bezieht sich nach dem Wortlaut und dem Zweck der Regelung aber nicht auf grundrechtlich geschützte partei- oder vereinspolitische Äußerungen und Betätigungen. Es stellt vielmehr darauf ab, dass Fraktionsmitglieder als kommunale Mandatsträger in der Gemeindevertretung als Vertreter verfassungsfeindlicher Parteien oder Vereinigungen auftreten und mit ihrer Fraktionsarbeit deren Ziele verfolgen. Da die Vorinstanz das Differenzierungskriterium nicht näher ausgelegt hat, steht § 137 Abs. 2 VwGO seiner revisionsgerichtlichen Auslegung nicht entgegen. Diese stimmt im Übrigen mit den vorinstanzlichen Feststellungen zur Begründung der Satzungsänderung und zum Vollzug der Vorschrift überein. Daraus ergibt sich, dass die Satzungsänderung nicht auf individuelle, außerhalb der Fraktionstätigkeit geäußerte Überzeugungen oder auf Partei- oder Vereinsmitgliedschaften von Fraktionsmitgliedern re-

agierte, sondern darauf, dass diese ihre organschaftliche Tätigkeit im Gemeinderat am Programm der verfassungsfeindlichen Partei oder Vereinigung orientierten und als Fraktion dieser Partei auftraten (zur Möglichkeit des Bestehens mehrerer Fraktionen ein- und derselben Partei vgl. VerfGH Stuttgart, Urteil vom 13. Dezember 2017 - 1 GR 29/17 - DVBl. 2018, 644 Rn. 63).

- 37 b) Die angegriffene Vorschrift verstößt gegen Art. 3 Abs. 1 GG. 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 (stRspr, vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 8. Juni 2004 - 2 BvL 5/00 - BVerfGE 110, 412 <431> und vom 17. April 2008 - 2 BvL 4/05 - BVerfGE 121, 108 <119>, Urteil vom 30. Juli 2008 - 1 BvR 3262/07 u.a. - BVerfGE 121, 317 <369 f.>, jeweils m.w.N.).
- 38 aa) Die sachlichen Gründe, die Ungleichbehandlungen bei der Gewährung von Fraktionszuwendungen rechtfertigen können, sind durch deren gesetzlich bestimmten Zweck vorgegeben. Solche Zuwendungen dienen dazu, die sachlichen oder personellen Aufwendungen der Fraktionen für ihre Geschäftsführung ganz oder teilweise zu decken (36a Abs. 4 Satz 1 HGO). Sie sind auch auf diesen Zweck begrenzt (BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 - 2 BvE 1/88 - BVerfGE 80, 188 <231>) und dürfen keinesfalls zur Finanzierung der "hinter" den Fraktionen stehenden Parteien zweckentfremdet werden. Daraus folgt, dass Fraktionszuwendungen nach einem Maßstab verteilt werden müssen, der sich am tatsächlichen oder erwartbaren Bedarf der jeweiligen Fraktionen für ihre Geschäftsführung orientiert (BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 - BVerwGE 143, 240 Rn. 17). Davon abweichende, einer bedarfsorientierten Verteilung widersprechende Kriterien können eine Differenzierung nicht rechtfertigen. Das gilt auch für das von der angegriffenen Vorschrift verwendete Kriterium, das darauf abstellt, ob die Fraktion aus Vertretern erkennbar verfassungsfeindlicher Parteien oder Vereinigungen besteht. Die politische Ausrichtung ei-

ner Fraktion oder ihrer Mitglieder steht zu ihrem Geschäftsführungsbedarf in keinerlei sachlichem Zusammenhang.

- 39 bb) Die angegriffene Differenzierung ist entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin auch nicht mit der Verfassungsentscheidung für eine wehrhafte Demokratie oder dem verfassungsrechtlichen Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu rechtfertigen. Dabei kann offen bleiben, ob und inwieweit diese Gesichtspunkte jeweils als kollidierendes Verfassungsrecht eingeordnet werden und den Gleichheitssatz einschränken können. Jedenfalls rechtfertigen sie es nicht, Fraktionen aus Vertretern "erkennbar verfassungsfeindlicher Parteien/Vereinigungen" bei der Verteilung kommunaler Fraktionszuwendungen zu benachteiligen. Art. 21 Abs. 2 GG in der hier maßgeblichen, bei Erlass der angegriffenen Vorschrift und bis zum 19. Juli 2017 geltenden Fassung des Gesetzes vom 21. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1481 - Art. 21 GG a.F.) und Art. 9 GG schließen eine solche Benachteiligung aus.
- 40 (1) Art. 21 Abs. 2 GG a.F. verbot jede rechtliche Anknüpfung an die verfassungsfeindliche Ausrichtung einer Partei und jede darauf gestützte strafrechtliche oder administrative Behinderung ihrer politischen Tätigkeit bis zur Feststellung ihrer Verfassungswidrigkeit durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG, Urteile vom 17. August 1956 - 1 BvB 2/51 - BVerfGE 5, 85 <140>, vom 21. März 1961 - 2 BvR 27/60 - BVerfGE 12, 296 <LS 1 u. S. 305> und vom 26. Oktober 2004 - 1 BvE 1/02 und 2/02 - BVerfGE 111, 382 <410>). Andere Sanktionen als die zum Parteiverbot führende Feststellung der Verfassungswidrigkeit sah Art. 21 Abs. 2 GG a.F. nicht vor und ließ das Grundgesetz seinerzeit nicht zu. Dies bestätigt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - (BVerfGE 144, 20). Es geht davon aus, dass jede Modifizierung des Regelungskonzepts des Parteienprivilegs gemäß Art. 21 Abs. 2 GG a.F. dem verfassungsgebenden Gesetzgeber vorbehalten war. Als Beispiel einer solchen Modifizierung nennt es die Möglichkeit, Parteien, die einzelne Tatbestandsmerkmale des Art. 21 Abs. 2 GG a.F., aber nicht sämtliche Voraussetzungen der Verfassungswidrigkeit erfüllen, von staatlicher Finanzierung auszuschließen. Zu diesen Parteien zählen die sogenannten verfassungsfeindlichen Parteien im Sinne des (heutigen) Art. 21 Abs. 3 GG. Solche Parteien

durften nach Art. 21 Abs. 2 GG a.F. zwar politisch bekämpft werden, sollten bis zur konstitutiven Feststellung ihrer Verfassungswidrigkeit aber von jeder rechtlichen Behinderung ihrer politischen Aktivität frei sein (BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - (BVerfGE 144, 20 Rn. 526, 527 a.E.). Dies schloss jede im Rang unter dem Grundgesetz stehende Regelung zur Benachteiligung wegen der Mitgliedschaft in einer solchen Partei oder wegen des Eintretens für deren Ziele aus. Verboten war damit auch, den Ausschluss einer Fraktion von kommunalen Fraktionszuwendungen daran zu knüpfen, dass sie aus Vertretern verfassungsfeindlicher, aber nicht verbotener Parteien bestand.

- 41 (2) Auf die Neufassung des Art. 21 GG durch verfassungsänderndes Gesetz vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2346), mit der die Möglichkeit geschaffen wurde, verfassungsfeindliche Parteien von staatlicher Finanzierung auszuschließen (vgl. Art. 21 Abs. 3 GG n.F.), kommt es für die vorliegende Entscheidung nicht an. Eine im Zeitpunkt ihres Erlasses rechtswidrige und deshalb nichtige Satzungsregelung kann durch eine spätere, nicht auf diesen Zeitpunkt zurückwirkende Rechtsänderung nicht wirksam werden.
- 42 Unabhängig davon wäre die angegriffene Vorschrift auch nach aktueller Verfassungsrechtsslage nicht zu rechtfertigen. Art. 21 Abs. 3 GG n.F. ermächtigt nur zum bundesgesetzlichen Ausschluss von der Parteienfinanzierung im Sinne des Parteiengesetzes (vgl. Art. 21 Abs. 5 GG n.F. und die Begründung des Entwurfs der Änderung des Art. 21 GG vom 16. Mai 2017, BT-Drs. 18/12357 S. 4 unter II. sowie BT-Drs. 18/12358 S. 6 ff. zum Entwurf der Änderung bundesgesetzlicher Regelungen). Art. 21 Abs. 4 GG n.F. behält die Entscheidung über einen solchen Ausschluss dem Bundesverfassungsgericht vor. Die Parteienfinanzierung bezieht sich auf die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes, die dem gesellschaftlichen Bereich zuzuordnen ist. Sie hat die Beteiligung an Wahlen und das Erringen von Mandaten zum Ziel. Parteien, die die Voraussetzungen des Art. 21 Abs. 3 GG, nicht aber die des Absatzes 2 der Vorschrift erfüllen (verfassungsfeindliche Parteien), von der Parteienfinanzierung auszuschließen, versagt diesen die staatliche Mitfinanzierung ihrer Teilnahme am politischen Wettbewerb im Vorfeld der Wahlen.

- 43 Der Ausschluss von Fraktionszuwendungen betrifft dagegen die Finanzierung der Arbeit einer Untergliederung der demokratisch gewählten Volksvertretung, die als Tätigkeit eines staatlichen Organs oder Organteils dem staatlichen Bereich zuzuordnen ist. Das gilt auch für die Tätigkeit der kommunalen Fraktionen als Untergliederungen der Gemeindevertretung. Wie bereits dargelegt, sind Fraktionszuwendungen nicht zur Finanzierung etwa "hinter" den Fraktionen stehender Parteien bestimmt und dürfen dazu auch nicht zweckentfremdet werden (BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 - BVerwGE 143, 240 Rn. 19). Die von der Antragsgegnerin geltend gemachte Verflechtung von Fraktions- und Parteiarbeit insbesondere auf kommunaler Ebene mag die Abgrenzung im Einzelfall erschweren, soweit die Fraktionen gesetzlich nicht nur befugt sind, an der Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Gemeindevertretung mitzuwirken, sondern auch, ihre Auffassung insoweit öffentlich darzustellen (§ 36a Abs. 3 Halbs. 2 HGO). Die Abgrenzung wird dadurch jedoch weder unbestimmt noch unmöglich. Nach der zitierten Vorschrift darf sich die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen nur auf deren Mitwirkung an der Willensbildung und Entscheidungsfindung in der kommunalen Vertretung beziehen. Allgemeinpolitische Stellungnahmen sind damit ebenso ausgeschlossen wie parteipolitische Äußerungen ohne Bezug zur Agenda der Gemeindevertretung. Der in § 36a Abs. 4 Satz 3 HGO geforderte Verwendungsnachweis und die in § 5 Abs. 3 Satz 2 und 3 der Entschädigungssatzung getroffenen Regelungen ermöglichen eine wirksame Kontrolle der Mittelverwendung, die eine Zweckentfremdung von Fraktionszuwendungen zur verdeckten Parteienfinanzierung ausschließt.
- 44 Einer Gleichsetzung von Parteien- und Fraktionsfinanzierung steht überdies entgegen, dass die demokratische Legitimation der Mitglieder der kommunalen Vertretung und der von ihnen gebildeten Fraktionen nicht auf der politischen Ausrichtung ihrer Tätigkeit beruht, sondern aus ihrer Wahl und dem dabei erlangenen Mandat folgt. Der Verwaltungsgerichtshof weist zu Recht darauf hin, dass diese demokratische Legitimation nicht schon durch die Mitgliedschaft des Mandatsträgers in einer verfassungsfeindlichen Partei oder durch dessen Betätigung für diese endet, sondern erst durch ein Verbot der Partei gemäß Art. 21 Abs. 2 GG a.F., das zum Mandatsverlust führt (vgl. § 35 Abs. 1 Satz 1 des Hessischen Kommunalwahlgesetzes - KWG - vom 7. März 2005 - GVBl. I S. 197).

- 45 (3) Unzulässig ist nach Art. 9 Abs. 2 GG auch die angegriffene satzungsrechtliche Ungleichbehandlung von Fraktionen aus Vertretern verfassungsfeindlicher (Wähler-)Vereinigungen. Ebenso wie Art. 21 Abs. 2 GG a.F. schließt Art. 9 GG jede Benachteiligung von Fraktionen wegen einer Zugehörigkeit ihrer Mitglieder zu verfassungsfeindlichen Vereinigungen oder deren Tätigkeit für solche Vereinigungen aus, bis gemäß § 3 des Vereinsgesetzes (VereinsG) in einem förmlichen Verfahren festgestellt wird, dass der Verein gemäß Art. 9 Abs. 2 GG verboten ist.
- 46 c) Weil es schon an einem sachlichen Grund für die Ungleichbehandlung fehlt, stellt sich die Frage der Verhältnismäßigkeit der Ungleichbehandlung nicht mehr. Überdies hätte das Ziel der angegriffenen Vorschrift, verfassungsfeindliche Parteien und Vereinigungen von kommunalen Fraktionszuwendungen auszuschließen, wegen der einschlägigen verfassungsrechtlichen Benachteiligungsverbote nicht für verfassungsrechtlich legitim erklärt werden dürfen. Die Annahme des angegriffenen Urteils, die Satzungsbestimmung verstoße gegen Art. 3 Abs. 1 GG, trifft aus den oben dargelegten Gründen jedoch im Ergebnis zu.
- 47 Die Kostenentscheidung bezüglich der Antragsteller zu 1 bis 4 und der Antragsgegnerin ergibt sich aus § 154 Abs. 1 und 2 sowie § 155 Abs. 1 und § 159 VwGO. Hinsichtlich des Antragstellers zu 5 beruht sie auf § 161 Abs. 2 VwGO. Es entspricht der Billigkeit unter Berücksichtigung des Sach- und Streitstandes im Zeitpunkt der Teilerledigung, ihm die Kosten bezüglich des erledigten Verfahrensteils aufzuerlegen. Bei streitiger Entscheidung darüber wäre er aus denselben Gründen unterlegen wie die Antragsteller zu 2 bis 4. Die Quotelung entsprechend § 155 Abs. 1 VwGO berücksichtigt die (hinsichtlich des Antragstel-

lers zu 5 nach Abschluss des vorinstanzlichen Verfahrens beendete) Mitgliedschaft der Antragsteller zu 2 bis 5 in der Antragstellerin zu 1.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Held-Daab

Dr. Keller

Ri'inBVerwG Dr. Rublack
ist wegen Urlaubs verhindert
zu unterschreiben
Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Seegmüller

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 25 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Held-Daab

Dr. Keller

Ri'inBVerwG Dr. Rublack
ist wegen Urlaubs verhindert
zu unterschreiben
Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Seegmüller