



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

B e s c h l u s s

In der Normenkontrollsache

prozessbevollmächtigt:

- Antragsteller -

gegen

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

- Antragsgegnerin -

wegen Etatreden im Gemeinderat

hat der 1. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Ellenberger, den Richter am Verwaltungsgerichtshof Hettich, den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Hug, die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Heidenreich und den Richter am Verwaltungsgerichtshof Feldmann

am 20. November 2018

beschlossen:

Der Antrag wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Der Streitwert wird auf 5.000.-- EUR festgesetzt.

I.

Der Antragsteller wendet sich gegen eine seines Erachtens im Gemeinderat der Antragsgegnerin im Jahr 2015 geübte Praxis, Einzelstadträten im Rahmen von Etatberatungen kein Rederecht zu gewähren.

Der Gemeinderat der Antragsgegnerin besteht aus ihrem Oberbürgermeister als Vorsitzendem sowie 48 Stadträten. Nach der Geschäftsordnung des Gemeinderats (im Folgenden: GO) können sich zwei oder drei Stadträte zu einer Gruppierung und vier oder mehr Stadträte zu einer Fraktion zusammenschließen. Nach der letzten Gemeinderatswahl vom 25.05.2014 setzte sich der Gemeinderat im Sommer 2015 aus vier Fraktionen (SPD, CDU, GRÜNE, Freie Wähler - ML), drei Gruppierungen (ALFA, DIE LINKE, FPD) sowie drei Einzelstadträten - darunter der Antragsteller - zusammen.

Die Hauptsatzung der Antragsgegnerin bestimmt, dass der Gemeinderat einen Ältestenrat bildet, der den Oberbürgermeister in Fragen der Tagesordnung und des Gangs der Verhandlungen des Gemeinderats berät. Nach der Geschäftsordnung besteht der Ältestenrat aus dem Oberbürgermeister als Vorsitzendem und Vertretern der im Gemeinderat vertretenen Fraktionen und Gruppierungen (vgl. § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 GO). Der Oberbürgermeister unterrichtet den Ältestenrat frühzeitig über wichtige Angelegenheiten der Verwaltung (§ 12 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 1 GO). Der Ältestenrat hat nach Möglichkeit eine Verständigung zwischen den Fraktionen und Gruppierungen über Zeitpunkt und Art der Behandlung herbeizuführen (§ 12 Abs. 2 Satz 2 GO).

Die Geschäftsordnung des Gemeinderats regelt weiter die sog. Redeordnung (§ 21 GO). Sie sieht unter anderem vor:

§ 21 Redeordnung

„(1) ¹Der Vorsitzende eröffnet die Beratung nach dem Sachvortrag. ²Er fordert zu Wortmeldungen auf und erteilt das Wort grundsätzlich in der Reihenfolge der Meldungen. (...) ⁴Eine Teilnehmerin oder ein Teilnehmer an der Verhandlung darf das Wort erst ergreifen, wenn es ihr/ihm vom Vorsitzenden erteilt ist.

(2) Außer der Reihe wird das Wort erteilt zum Stellen von Anträgen zur Geschäftsordnung und zur Berichtigung eigener Ausführungen.

(3) ¹Kurze Zwischenfragen an die jeweilige Rednerin bzw. den jeweiligen Redner sind mit deren/dessen und des Vorsitzenden Zustimmung zulässig. ²An der Beratung kann sich jedes Mitglied des Gemeinderats beteiligen und dabei Anträge stellen, die unmittelbar den nach der Tagesordnung zur Verhandlung stehenden Gegenstand betreffen. ³Änderungsanträge zu einem Tagesordnungspunkt sind vor Schluss der Verhandlung zu stellen. ⁴Der Vorsitzende kann die schriftliche Formulierung verlangen (...).

(4) ¹Der Vorsitzende kann nach jedem Redner das Wort ergreifen. ²Er kann den Beigeordneten, dem Berichterstatter und auch den Beamten oder Beschäftigten der Stadt sowie einer/einem zugezogenen sachkundigen Einwohner/in oder Sachverständigen jederzeit das Wort erteilen oder sie zur Stellungnahme auffordern.

(5) Der Gemeinderat kann die Redezeit der einzelnen Stadträtinnen und Stadträte oder der Fraktionen beschränken.

(6) ¹Die Unterbrechung einer Rednerin bzw. eines Redners ist nur dem Vorsitzenden gestattet. (...)

(7) Über denselben Gegenstand darf eine Stadträtin oder ein Stadtrat nur mit Zustimmung des Vorsitzenden mehr als zweimal sprechen.“

Im Herbst 2015 standen im Gemeinderat der Antragsgegnerin die Etatberatungen zum Doppelhaushalt 2016/2017 an. Der Oberbürgermeister stellte dem Ältestenrat des Gemeinderats am 27.10.2015 den von ihm vorgesehenen Ablauf der Beratungen vor. Der Ältestenrat erklärte sich mit den Vorschlägen einverstanden. Mit Schreiben vom 10.11.2015 unterrichtete der Oberbürgermeister die Mitglieder des Gemeinderats von dem geplanten Ablauf. Mit den einleitenden Worten „nach der Beratung im Ältestenrat teile ich Ihnen zum Ablauf der Etatberatungen Folgendes mit“ erklärte er unter anderem, für die Sitzung am 24.11.2015 seien die sog. Etatreden der Fraktionsvorsitzenden mit folgenden Redezeiten vorgesehen: SPD und CDU jeweils 40 Minuten, GRÜNE 30 Minuten

und Freie Wähler - ML 20 Minuten. In der Sitzung am 14.12.2015 sollten die sog. kleinen Etatreden gehalten werden. Hierfür seien für die drei Gruppierungen jeweils 10 Minuten vorgesehen. Redezeiten für Einzelstadträte sah der Ablaufplan nicht vor.

Die Etatreden wurden im Jahr 2015 wie in dem Schreiben des Oberbürgermeisters vom 10.11.2015 angekündigt durchgeführt.

Am 22.11.2016 beschloss der Gemeinderat ein Redaktionsstatut für das Amtsblatt der Antragsgegnerin. Dieses Redaktionsstatut bestimmte, dass im nicht-amtlichen Teil des Amtsblatts Fraktionen und Gruppierungen des Gemeinderats nach einem näher geregelten Zeichenkontingent ihre Auffassungen zu Angelegenheiten der Kommune darlegen können. Für Einzelstadträte sah das Redaktionsstatut kein Zeichenkontingent vor. Der Antragsteller wandte sich dagegen im Dezember 2016 unter anderem mit einem Eilrechtsantrag an das Verwaltungsgericht Karlsruhe, das das Verfahren an den Verwaltungsgerichtshof verwies. Der Senat lehnte das als Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO ausgelegte Begehren des Antragstellers mit Beschluss vom 28.04.2017 - 1 S 345/17 - ab. Er führte allerdings in den Gründen des Beschlusses aus, die Erfolgsaussichten in der Hauptsache seien 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 rechtfertigen können.“

Im Herbst 2017 standen im Gemeinderat die Etatberatungen zum Doppelhaushalt 2018/2019 an. Der Oberbürgermeister stellte dem Ältestenrat des Gemeinderats am 24.10.2017 erneut den von ihm vorgesehenen Ablauf der Beratungen vor. Er verwies auf das „Klageverfahren zum Amtsblattstatut“ und schlug vor, die Redezeiten künftig auf Fraktionen, Gruppierungen und Einzelstadträte nach einem näher erläuterten Berechnungsmodell zu verteilen. Der Ältestenrat erklärte sich im Ergebnis mit dem vorgeschlagenen Ablauf einverstanden.

Mit Schreiben vom 26.10.2017 unterrichtete der Oberbürgermeister die Mitglieder des Gemeinderats von dem vorgesehenen Ablauf. Er erklärte unter anderem, in der Sitzung am 21.11.2017 sollten die Etatreden der Fraktionsvorsitzenden und in der Sitzung vom 11.12.2017 die sog. kleinen Etatreden von den Sprechern der Gruppierungen sowie von den Einzelstadträten gehalten werden. Für die Reden sei jeweils folgende Dauer vorgesehen:

SPD:	40 Minuten
CDU:	40 Minuten
GRÜNE:	25 Minuten
Freie Wähler - ML:	20 Minuten
BÜRGERFRAKTION [vormals ALFA]:	15 Minuten
DIE LINKE:	10 Minuten
FDP:	10 Minuten
Stadtrat F. [Der Antragsteller]	5 Minuten
Stadtrat H.	5 Minuten
Stadtrat L.	5 Minuten

Auf eine dahingehende Nachfrage des Antragstellers vom 19.10.2017 teilte ihm der Oberbürgermeister mit weiterem Schreiben vom 26.10.2017 auch persönlich mit, dass Einzelstadträte in der Sitzung des Gemeinderats am 11.12.2017 eine Redezeit von 5 Minuten haben würden, um zum Haushaltsplanentwurf Stellung zu nehmen.

Die Sitzungen des Gemeinderats vom 24.11.2017 und 14.12.2017 wurden entsprechend den Schreiben des Oberbürgermeisters durchgeführt.

Bereits am 07.11.2017 hat der Antragsteller einen Normenkontrollantrag gegen die die Etatreden betreffende „Handhabung aus dem Jahr 2015“ gestellt und diesen Antrag gegen die Antragsgegnerin, vertreten durch ihren Oberbürgermeister, gerichtet. Der Antragsteller macht geltend, die Normenkontrolle sei zulässig, insbesondere statthaft. Die von der Antragsgegnerin „gewählte andauernde Rechtspraxis“ stehe einer Rechtsnorm (gemeint: einer Rechtsvorschrift im Sinne des § 47 Abs. 1 VwGO) gleich, auch wenn kein formeller Normcharakter gewählt worden sei. Die bisherige Praxis der Antragsgegnerin sei uneinheitlich und bedürfe einer rechtlichen Klärung. Der Normenkontrollantrag sei auch begründet. Die Handhabung aus dem Jahr 2015 sei rechtswidrig gewesen, weil sie auch gemessen an den Ausführungen im Beschluss des Senats vom 28.04.2017 - 1 S 345/17 - den Gleichheitssatz verletzt habe. Einzelstadträte seien ohne nachvollziehbaren Grund anders behandelt worden als Fraktionen und Gruppierungen. Es liege nicht im Ermessen der Antragsgegnerin, Einzelstadträten das Rederecht gänzlich vorzuenthalten. Die Etatredezeit sei vielmehr proportional aufzuteilen. Die Vorenthaltung des Rederechts habe auch zu einer Beschränkung seiner (des Antragstellers) Mitwirkungsrechte geführt, die einem Amtsausübungsverbot zumindest nahekomme und somit gegen § 32 Abs. 2 Satz 1 GemO verstoße. Die Handhabung aus dem Jahr 2015 habe auch die Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 71 Abs. 1 Satz 1 LV überschritten und den praktischen Wert der in Art. 71 Abs. 1 Satz 2 LV vorgesehenen demokratischen Wahl beeinträchtigt. Im Falle der Unzuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs werde um Verweisung gebeten.

Der Antragsteller beantragt wörtlich:

„Den Einzelstadträten als einziger politischer Formation das Halten einer Etatrede zu verwehren, ist im Fall der Antragsgegnerin bei Bestehen von Gruppierungen und mehrtägigen Etatberatungen rechtswidrig.“

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Sie macht geltend, der Normenkontrollantrag sei unzulässig. Er sei bereits nicht hinreichend bestimmt, weil das Rechtsschutzziel des Antragstellers unklar und auch durch sachdienliche Auslegung nicht zu ermitteln sei. Selbst wenn man den Antrag dahin auslegen wolle, dass er darauf gerichtet sei, einen vom Oberbürgermeister gewohnheitsrechtlich vorgenommenen Ausschluss von Einzelstadträten vom Recht, Etatreden zu halten, im Wege der Normenkontrolle für rechtswidrig erklären zu lassen, sei der Antrag jedenfalls nicht statthaft. Es fehle an einer normenkontrollfähigen Rechtsvorschrift im Sinne von § 47 Abs. 1 VwGO. Rederechtsbeschränkungen oder -versagungen fänden ihre Rechtsgrundlage entweder in der Geschäftsordnung oder in der Sitzungsgewalt des Gemeinderatsvorsitzenden nach § 36 Abs. 1 GemO. Rederechtsbeschränkungen in der Geschäftsordnung seien zwar normenkontrollfähige abstrakt-generelle Binnenrechtsnormen. Entscheidungen des Oberbürgermeisters aufgrund seiner Sitzungsgewalt als Verhandlungsleiter über die Einräumung von Rederechten seien demgegenüber keine Innenrechtssätze. Es fehle an einer abstrakt-generellen Regelung von Rechten und Pflichten der Mitglieder durch das zuständige Organ. So liege der Fall auch hier. Die Entscheidung des Oberbürgermeisters zum Rederecht im Rahmen der Beratungen des Doppelhaushalts 2016/2017 sei eine maßgeblich von der aktuellen Zusammensetzung des Gemeinderats geprägte individuelle Einzelfallentscheidung gewesen, die konkret die Sitzungen des Gemeinderats vom 24.11.2015 und 14.12.2015 betroffen und keinerlei rechtliche Bindung für künftige Etatberatungen beinhaltet habe. Im Rahmen der Beratungen des Doppelhaushalts 2018/2019 habe der Oberbürgermeister als Sitzungsleiter dementsprechend eine inhaltlich abweichende Entscheidung zu den Etatreden getroffen. Der Antragsteller könne auch nicht darauf abheben, durch die praktische Handhabung der Sitzungsgewalt durch den Oberbürgermeister sei normenkontrollfähiges Gewohnheitsrecht entstanden. Untergesetzliches Gewohnheitsrecht sei einer Normenkontrolle nicht zugänglich. Wenn man dies anders sehen wolle, fehle es vorliegend jedenfalls an den Entstehungsvoraussetzungen für Gewohnheitsrecht, nämlich an einer lang

anhaltenden Übung, die durch übereinstimmende Rechtsüberzeugung Verbindlichkeit erlangt habe. Der Zulässigkeit des Normenkontrollantrags stehe zudem entgegen, dass - bei Annahme einer Rechtsvorschrift - die Jahresfrist aus § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO am 14.12.2016 abgelaufen wäre. Für den Normenkontrollantrag bestehe zudem kein Rechtsschutzbedürfnis, weil die vom Antragsteller gerügte Versagung von Redezeit bereits bei den Beratungen für den Doppelhaushalt 2018/2019 nicht mehr praktiziert worden sei und die Handhabung aus dem Jahr 2015 keine Rechtswirkungen mehr äußern könne. Eine Verweisung des Rechtsstreits an das Verwaltungsgericht Karlsruhe komme nicht in Betracht. Eine Auslegung des Begehrens des Antragstellers dahin, dass er in einem kommunalverfassungsrechtlichen Organstreitverfahren die Feststellung der Rechtswidrigkeit seines Redeausschlusses begehre, komme nicht in Betracht. Dem stehe das ausdrücklich formulierte Antragsbegehren des anwaltlich vertretenen Antragstellers sowie der Umstand entgegen, dass die Antragsgegnerin für eine kommunalverfassungsrechtliche Feststellungsklage die falsche Beklagte wäre.

Der Senat hat mit Beschluss vom 21.12.2017 das Ruhen des Normenkontrollverfahrens angeordnet und es am 16.08.2018 von Amts wegen fortgeführt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Verwaltungsakte der Antragsgegnerin und die gewechselten Schriftsätze verwiesen.

II.

1. Das Begehren des Antragstellers ist bei sachdienlicher Auslegung (§ 122 i.V.m. § 88 VwGO) darauf gerichtet, dass der Verwaltungsgerichtshof im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens eine nach Auffassung des Antragstellers im Jahr 2015 angewandte Rechtsvorschrift der Antragsgegnerin gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO für unwirksam erklärt, die seines Erachtens die Regelung enthielt, dass Einzelstadträte keine Etatreden im Gemeinderat halten durften. Es ist weder Raum für eine andere Auslegung des Begehrens (a) noch für eine Verweisung des Rechtsstreits an ein anderes Gericht (b).

a) Der Senat ist bei der sachdienlichen Auslegung von Rechtsbehelfen - auch von Normenkontrollanträgen - nicht an die Fassung der schriftsätzlich formulierten Anträge gebunden. Er darf aber jedenfalls bei der Beantwortung der Frage, ob überhaupt ein Normenkontrollantrag gestellt wurde und gegen welchen Gegenstand dieser gegebenenfalls gerichtet ist, nicht über das Antragsbegehren hinausgehen (§ 122 i.V.m. § 88 VwGO; vgl. Senat, Beschl. v. 30.04.2018 - 1 S 2745/17 - VBIBW 2018, 383; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 31.10.2013 - 8 S 3026/11 - VBIBW 2014, 383; Beschl. v. 09.08.2016 - 5 S 437/16 - NVwZ-RR 2017, 268; Schmid, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl., § 88 Rn. 2; näher zur Anwendung des § 88 VwGO im Normenkontrollverfahren Ortloff/Riese, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 33. Erg.-Lfg., § 88 Rn. 2a).

Hiervon ausgehend ergibt die Auslegung des Vorbringens des Antragstellers, dass er einen Normenkontrollantrag mit dem oben genannten Inhalt gestellt hat. Der anwaltlich vertretene Antragsteller hat seinen Rechtsbehelf ausdrücklich als „Normenkontrollantrag“ bezeichnet (vgl. S. 1 des Schriftsatzes vom 07.11.2017) und eingehend dargelegt, weshalb die von ihm so genannte „Handhabung aus dem Jahr 2015“ als „gewählte andauernde Rechtspraxis“ einer „Rechtsnorm“ im Sinne des § 47 Abs. 1 VwGO gleichstehe, die „Normenkontrolle eröffnet“ und gerade der Verwaltungsgerichtshof erstinstanzlich zuständig sei (vgl. S. 2 des Schriftsatzes vom 07.11.2017). Ob die Rechtsauffassung des Antragstellers, bei dem von ihm gewählten Angriffsgegenstand handele es sich um eine Rechtsvorschrift im Sinne des § 47 Abs. 1 VwGO, zutrifft, ist für die Auslegung seines Antragsbegehrens als Normenkontrollantrag ohne Belang, sondern eine Frage seiner Statthaftigkeit.

b) Angesichts des eindeutig auf einen Antrag nach § 47 VwGO bezogenen und gegen die Antragsgegnerin gerichteten Vorbringens ist auch für die von dem Antragsteller für den Fall der Unzuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs angeregte Verweisung des Rechtsstreits an ein Verwaltungsgericht kein Raum.

Der Verwaltungsgerichtshof kann in entsprechender Anwendung von § 83 Satz 1 VwGO i.V.m. § 17a Abs. 2 Satz 1 GVG nach Anhörung der Beteiligten

einen Rechtsstreit an das zuständige Gericht verweisen, wenn er von einem Kläger oder Antragsteller erstinstanzlich angerufen wurde, aber instanziell unzuständig ist (vgl. BVerwG, Beschl. v. 17.01.2006 - 1 WB 3.05 - Buchholz 450.1 § 21 WBO Nr. 3; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 07.07.2015 - 4 S 1388/15 -; BayVGH, Beschl. v. 09.01.2012 - 2 AE 11.2822 - juris; W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 24. Aufl., § 83 Rn. 4 m.w.N.). Eine solche Verweisung setzt voraus, dass der Kläger oder Antragsteller bei dem Verwaltungsgerichtshof einen Rechtsbehelf anhängig gemacht hat, über den zu entscheiden der Verwaltungsgerichtshof nicht berufen ist. Daran fehlt es im vorliegenden Fall. Mit seinem auch so bezeichneten „Normenkontrollantrag“ hat der Antragsteller, wie gezeigt (oben a), eindeutig einen Antrag nach § 47 VwGO gestellt, über den nicht ein Verwaltungsgericht, sondern der Verwaltungsgerichtshof in erster Instanz zu entscheiden hat (§ 47 Abs. 1 VwGO).

Eine gemäß § 45 VwGO in die erstinstanzliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte fallende Klage hat der Antragsteller hingegen nicht - auch nicht kumulativ oder hilfsweise - erhoben. Er hat mit seiner „Bitte“, das Verfahren im Falle der Unzuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs zu verweisen, insbesondere nicht hilfsweise eine allenfalls in Betracht kommende Feststellungsklage (§ 43 VwGO) im Rahmen eines sog. Kommunalverfassungsstreitverfahrens anhängig gemacht. Eine dahingehende Auslegung seines Begehrens kommt bereits inhaltlich nicht in Betracht. Wenn sich Organe oder Organteile einer Gemeinde aus Anlass eines konkreten Sachverhalts unmittelbar über Bestand und Reichweite zwischenorganschaftlicher Rechte und Pflichten streiten, sind diejenigen Organe bzw. Organteile am Verwaltungsgerichtsverfahren beteiligt, zwischen denen der Streit besteht (vgl. Senat, Urt. v. 02.08.2017 - 1 S 542/17 - VBIBW 2018, 358, v. 24.02.1992 - 1 S 2242/91 - VBIBW 1992, 375, und v. 12.02.1990 - 1 S 588/89 - NVwZ-RR 1990, 369). Das hat zur Folge, dass eine Klage nicht gegen den Rechtsträger der Organe bzw. Organteile zu richten ist, sondern gegen das Organ, dem die behauptete Kompetenz- oder Rechtsverletzung anzulasten wäre bzw. das eine solche Verletzung in Bezug auf ein anderes Organ oder Organteil behauptet (vgl. Senat, Urt. v. 02.08.2017, a.a.O., und v. 12.02.1990 - 1 S 588/89 - NVwZ-RR 1990, 369). Das ist hier nicht der Fall. Der Antragsteller hat seinen Rechtsbehelf nicht gegen ein Organ oder Organteil der

Antragsgegnerin, sondern ausdrücklich und allein gegen diese selbst gerichtet. Eine Auslegung des Begehrens des Antragstellers dahingehend, dass er hilfsweise eine Feststellungsklage erhoben hat, wäre unabhängig davon auch deshalb nicht sachdienlich, weil eine nur bedingt erfolgte Klageerhebung unwirksam ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 17.01.1980 - 5 C 32.79 - BVerwGE 59, 302; Beschl. v. 16.10.1990 - 9 B 92.90 - Buchholz 310 § 166 VwGO Nr. 22).

Der Senat hat keinen Anlass, die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs vorab durch einen der Endentscheidung vorausgehenden gesonderten Beschluss auszusprechen (vgl. § 83 Satz 1 VwGO i.V.m. § 17a Abs. 3 Satz 1 GVG). Eine Pflicht zur Vorabentscheidung über die instanzliche Zuständigkeit eines Gerichts kommt dann in Betracht, wenn ein Beteiligter die Zuständigkeit rügt (vgl. § 83 Satz 1 VwGO i.V.m. § 17a Abs. 3 Satz 2 GVG). Eine solche Zuständigkeitsrüge liegt dann vor, wenn die Zuständigkeit des Gerichts ausdrücklich bestritten wird. Die bloße Äußerung von Zweifeln an der Zuständigkeit genügt hingegen nicht (vgl. Senat, Beschl. v. 17.05.2018 - 1 S 138/18 -; BayVGH, Urt. v. 13.09.2006 - 12 BV 06.808 - juris; Ziekow, a.a.O., § 17a GVG Rn. 25 m.w.N.). Das gilt umso mehr, wenn die Zweifel von demjenigen Beteiligten geäußert werden, der das Gericht selbst angerufen hat (vgl. Senat, Beschl. v. 17.05.2018, a.a.O.). An diesen Maßstäben gemessen wurde im vorliegenden Verfahren keine eine Pflicht zur Vorabentscheidung begründende Zuständigkeitsrüge erhoben. Die vom Antragsteller geäußerte Bitte, das Verfahren im Falle der Unzuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs zu verweisen, geht nicht über eine Andeutung von Zweifeln an der Zuständigkeit des von ihm selbst mit eingehender Begründung angerufenen Verwaltungsgerichtshofs hinaus. Die Antragsgegnerin hat sich ausdrücklich gegen eine Verweisung ausgesprochen. Der Senat macht von dem ihm beim Fehlen einer Zuständigkeitsrüge eröffneten pflichtgemäßen Ermessen (vgl. BGH, Urt. v. 12.11.1992 - V ZR 230/91 - BGHZ 120, 204; Kissel/Mayer, GVG, 7. Aufl., § 17 Rn. 28 m.w.N.) dahingehend Gebrauch, dass er von einer Vorabentscheidung über die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs absieht. Eine Vorabentscheidung ohne Rüge der Beteiligten kommt vor allem dann in Betracht, wenn das Gericht Zweifel an seiner Zuständigkeit hat und die Herbeiführung der Entscheidungsreife der Hauptsache einen erheblichen Verfahrensaufwand erfordert (vgl. BGH, Beschl. v.

18.09.2008 - V ZB 40/08 - NJW 2008, 3572 m.w.N.). Hier liegt weder eine solche Konstellation vor noch sind andere Gründe dafür ersichtlich, die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs vorab auszusprechen.

2. Der Senat entscheidet über den Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO nicht durch Urteil, sondern durch Beschluss, da er eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich hält. Die Beteiligten sind zu dieser Verfahrensweise angehört worden und ihr nicht entgegengetreten.

Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO entscheidet der Verwaltungsgerichtshof in Normenkontrollverfahren durch Urteil oder, wenn er eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich hält, durch Beschluss. Nach der Vorstellung des Gesetzgebers ist eine Entscheidung auf der Grundlage einer mündlichen Verhandlung die Regel, da eine mündliche Verhandlung in besonderem Maße eine umfassende Behandlung der Sache in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht gewährleistet. Die Entscheidungsform des Beschlusses soll es dem Normenkontrollgericht ermöglichen, in dafür geeigneten Fällen in vereinfachter und beschleunigter Weise über die Gültigkeit der Rechtsvorschrift zu befinden. Darüber, ob eine mündliche Verhandlung entbehrlich ist, entscheidet das Oberverwaltungsgericht nach richterlichem Ermessen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 20.12.1988 - 7 NB 3.88 - BVerwGE 81, 139 m.w.N.; Senat, Beschl. v. 13.10.2015 - 1 S 539/14 -). Das richterliche Ermessen ist im Grundsatz an keine gesetzlich normierten Voraussetzungen geknüpft. Das Gesetz macht eine Entscheidung durch Beschluss auch nicht davon abhängig, dass es sich um einen einfach gelagerten Fall handelt. Unerheblich ist ferner, ob die Beteiligten mit einer Entscheidung durch Beschluss einverstanden sind. Es kommt vielmehr darauf an, ob der Entscheidung ein unstreitiger oder umfassend aufgeklärter Sachverhalt zugrunde liegt und ob die entscheidungserheblichen Rechtsfragen in den Schriftsätzen der Beteiligten eingehend und ausreichend erörtert worden sind. Außerdem darf das Normenkontrollgericht nicht durch Beschluss entscheiden, wenn zwingende rechtliche Vorschriften wie insbesondere Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK entgegenstehen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 31.03.2011 - 4 BN 18.10 - juris Rn. 29 m.w.N.; Senat, Beschl. v. 13.10.2015, a.a.O.).

Dies zugrunde gelegt, übt der Senat sein Ermessen dahin aus, ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss zu entscheiden. Dem Verfahren liegt ein vollständig ermittelter und zwischen den Beteiligten unstreitiger Sachverhalt zugrunde. Die sich zur Zulässigkeit und gegebenenfalls Begründetheit des Normenkontrollantrags stellenden entscheidungserheblichen Rechtsfragen sind in den Schriftsätzen der Beteiligten eingehend und ausreichend erörtert worden. Der für die Prüfung der Statthaftigkeit des Normenkontrollantrags maßgebliche Begriff der „Rechtsvorschrift“ im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO ist, wie das Bundesverwaltungsgericht und der Senat jüngst - der Senat auch in einem die Beteiligten des vorliegenden Rechtsstreits betreffenden anderen Verfahren - nochmals hervorgehoben haben, in der Rechtsprechung geklärt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 30.11.2017 - 6 BN 1.17 - juris; Senat, Beschl. v. 16.10.2018 - 1 S 2705/17 - juris und v. 30.04.2018, a.a.O.; jeweils m.w.N). Bei diesem Sachstand ist eine umfassende Behandlung der Sache in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht auch ohne Durchführung einer mündlichen Verhandlung gewährleistet. Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK steht dem nicht entgegen, da das Recht am Grundeigentum und das Recht auf Unverletzlichkeit des Eigentums an Grundstücken im vorliegenden Verfahren nicht betroffen sind (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.12.1999 - 4 CN 9.98 - BVerwGE 110, 203).

3. Der Antrag ist unzulässig.

In Normenkontrollverfahren entscheidet der Verwaltungsgerichtshof gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 4 AGVwGO im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auch außerhalb des Anwendungsbereichs des im vorliegenden Fall nicht einschlägigen § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO über die Gültigkeit von im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften. Danach ist der Normenkontrollantrag des Antragstellers schon nicht statthaft. Denn eine normenkontrollfähige „Rechtsvorschrift“ (a) greift der Antragsteller mit seinem Normenkontrollantrag nicht an (b). Die von ihm für das Jahr 2015 behauptete Rechtsvorschrift wäre unabhängig davon auch deshalb kein tauglicher Gegenstand einer Normenkontrolle, weil sie bereits 2017 außer Kraft getreten wäre (c).

a) Der Begriff der „Rechtsvorschrift“ im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO erfasst nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Senats zum einen landesrechtliche Satzungen und Rechtsverordnungen (untergesetzliche Rechtsvorschriften im formellen Sinn, vgl. BVerwG Beschl. v. 30.11.2017, a.a.O., m.w.N.; Senat, Urt. v. 24.06.2002 - 1 S 896/00 - VBIBW 2003, 119; Beschl. v. 16.10.2018, a.a.O., und v. 30.04.2018, a.a.O.).

Als „Rechtsvorschrift“ anzusehen sind darüber hinaus nach der Zweckrichtung der Normenkontrolle und dem danach gebotenen weiteren Begriffsverständnis auch solche (abstrakt-generelle) Regelungen der Exekutive, die rechtliche Außenwirkung gegenüber dem Bürger entfalten und auf diese Weise dessen subjektiv-öffentlichen Rechte unmittelbar berühren. Denn der Zweck der Normenkontrolle liegt darin, durch eine einzige Entscheidung eine Reihe von Einzelklagen zu vermeiden und dadurch die Verwaltungsgerichte zu entlasten sowie einer Vielzahl von Prozessen vorzubeugen, in denen die Gültigkeit einer bestimmten Rechtsvorschrift als Vorfrage zu prüfen wäre. Überdies ist sie geeignet, den individuellen Rechtsschutz zu verbessern (st. Rspr., vgl. BVerwG, Urt. v. 25.11.2004 - 5 CN 1.03 - BVerwGE 122, 264 und v. 20.11.2003 - 4 CN 6.03 - BVerwGE 119, 217; Beschl. v. 30.11.2017, a.a.O., und v. 25.09.2012 - 3 BN 1.12 - juris jeweils m.w.N.; Senat, Beschl. v. 16.10.2018, a.a.O., und v. 30.04.2018, a.a.O.). Dabei ist allerdings für jede Regelung gesondert zu prüfen, ob sie den Kriterien genügt, die für eine Rechtsvorschrift unabdingbar sind (BVerwG, Urt. v. 20.11.2003, a.a.O.; Beschl. v. 30.11.2017, a.a.O.). Einer Regelung kommt unmittelbare Außenwirkung zu, wenn sie nicht nur binnenrechtlich wirkt, sondern Bindungswirkung auch gegenüber den Bürgern oder anderen Rechtssubjekten entfaltet, durch sie gleichsam als „Schlussstein“ die gesetzlichen Vorgaben konkretisiert werden (BVerwG, Urt. v. 25.11.2004, a.a.O.; Beschl. v. 30.11.2017, a.a.O., und v. 25.11.1993 - 5 N 1.92 - BVerwGE 94, 335). An der erforderlichen Verbindlichkeit einer Regelung kann es fehlen, wenn sie von der tatsächlichen Entwicklung abhängig ist, sich also das Gewicht ihrer Aussage bis hin zum Verlust der Aussagekraft abschwächen kann (vgl. BVerwG, Beschl. v. 30.11.2017, a.a.O., und v. 20.07.1990 - 4 N 3.88 - Buchholz 406.11 § 5 BBauG/BauGB Nr. 7 m.w.N.). Verwaltungsvorschriften oder andere binnenrechtliche Vorgaben, die keine unmittelbare verbindliche Außenwirkung

entfalten, weil sie die subjektiv-öffentlichen Rechte des Bürgers nicht unmittelbar berühren, können mangels Rechtssatzqualität grundsätzlich nicht zum Gegenstand einer konkreten Normenkontrolle gemacht werden (vgl. BVerwG, Urt. v. 26.01.1996 - 8 C 19.94 - BVerwGE 100, 262; Beschl. v. 20.07.1990, a.a.O.).

Abweichend von diesem Grundsatz werden vom Begriff der „Rechtsvorschrift“ allerdings neben abstrakt-generellen Regelungen mit unmittelbar verbindlicher Außenwirkung auch binnenrechtliche Bestimmungen erfasst, die von einem kommunalen Vertretungsorgan erlassen werden und Rechte und Pflichten der Mitglieder dieses Vertretungsorgans in abstrakt-genereller Weise regeln. Solche Binnenregelungen sind als Rechtssätze im materiellen Sinne einzuordnen (vgl. Senat, Urt. v. 24.06.2002, a.a.O.; Beschl. v. 28.04.2017, a.a.O.; BayVGH, Urt. v. 16.02.2000 - 4 N 98.1341 - NVwZ-RR 2000, 811; jeweils m.w.N.).

b) An diesen Maßstäben gemessen ist der vom Antragsteller gewählte Angriffsgegenstand - die „Handhabung“ des Rederechts in den 2015 durchgeführten Etatberatungen im Gemeinderat der Antragsgegnerin - keine „Rechtsvorschrift“ im Sinne von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO und § 4 AGVwGO. Es handelt sich weder um eine solche im formellen (aa) noch um eine solche im materiellen Sinne (bb).

aa) Die vom Antragsteller beanstandete „Handhabung“ stellt keine untergesetzliche Rechtsvorschrift im formellen Sinn dar. Hierunter sind (nur) solche hoheitlichen Maßnahmen zu verstehen, die in die Form einer untergesetzlichen landesrechtlichen Rechtsvorschrift gekleidet sind (vgl. Senat, Beschl. v. 16.10.2018, a.a.O.; W.-R. Schenke, a.a.O., § 47 Rn. 27; Ziekow, in: Sodan/Ziekow, a.a.O., § 47 Rn. 94 f., 103), die also als Rechtsverordnung oder Satzung erlassen wurden (vgl. BVerwG, Beschl. v. 30.11.2017, a.a.O.; W.-R. Schenke, a.a.O.). Das ist hier nicht der Fall. Die mit dem Normenkontrollantrag angegriffene „Handhabung“ wurde in keine dieser Formen gegossen und beruht auch auf keiner Rechtsvorschrift im formellen Sinn. Insbesondere enthielt die Hauptsatzung der Antragsgegnerin vom 28.04.2009 (ABl. Nr. 26 v. 25.06.2009) in der 2015 geltenden Fassung vom 18.12.2012 (ABl. Nr. 52 v. 29.12.2012) keine

Vorgaben zur Ausübung des Rederechts der Stadträte im Gemeinderat (ebenso die zuletzt geltende Fassung vom 20.12.2016, ABl. Nr. 52 v. 29.12.2016).

bb) Die vom Antragsteller gerügte „Handhabung“ des Rederechts ist auch keine untergesetzliche Rechtsvorschrift im materiellen Sinne.

(1) Es handelt sich nicht um eine sonstige abstrakt-generelle Regelung der Exekutive, die rechtliche Außenwirkung gegenüber dem Bürger entfaltet und auf diese Weise dessen subjektiv-öffentlichen Rechte unmittelbar berührt. Dem steht bereits entgegen, dass die von dem Antragsteller beanstandete Praxis im Gemeinderat keine Rechte oder Pflichten außenstehender Dritter, sondern nur das Rederecht der Stadträte im Gemeinderat und damit allenfalls das Binnenverhältnis der Organteile untereinander und zu dem Organ Gemeinderat betrifft.

(2) Der Antragsteller hat auch keine Rechtsvorschrift des Innenrechts des Gemeinderats der Antragsgegnerin zum Gegenstand seines Normenkontrollantrags gemacht. Weder war die vom Antragsgegner gerügte „Handhabung“ selbst ein Innenrechtssatz (a) noch lag ihr ein solcher zugrunde (b).

(a) Ausdrücklich hat der Antragsteller die „Handhabung“ des Rederechts in den Etatberatungen im Jahr 2015 zum Gegenstand seiner Normenkontrolle gemacht. Diese „Handhabung“ selbst stellt keine abstrakt-generelle Regelung des Innenrechts dar. Der Antragsteller hat damit die Entscheidung des Oberbürgermeisters der Antragsgegnerin angegriffen, ihm (dem Antragsteller) als Einzelstadtrat in den der Etatberatung dienenden Sitzungen des Gemeinderats vom 24.11.2015 und vom 14.12.2015 nicht das Wort zu erteilen. Hierbei handelt es sich um eine Maßnahme, die der Oberbürgermeister als Vorsitzender des Gemeinderats im Rahmen der ihm gemäß § 36 Abs. 1 GemO obliegenden Verhandlungsleitung getroffen hat. Damit wurde eine konkret-individuelle Entscheidung getroffen, aber keine abstrakt-generelle Regelung geschaffen (vgl. zu einem solchen Fall auch Senat, Urt. v. 04.08.1993 - 1 S 1888/92 - VBIBW 1993, 469). Ob die Entscheidung des Oberbürgermeisters, den Einzelstadträ-

ten in den beiden genannten Sitzungen ein Etatrederecht zu versagen, rechtmäßig war oder - wofür einiges spricht (vgl. Senat, Beschl. v. 28.04.2017, a.a.O.) und wovon inzwischen wohl auch die Beklagte ausgeht - nicht, ist für die Bestimmung der Rechtsnatur dieser Entscheidung unerheblich.

(b) Der konkret-individuellen Entscheidung des Vorsitzenden des Gemeinderats lag auch keine abstrakt-generelle Regelung zugrunde. Der Gemeinderat hat weder in seiner Geschäftsordnung eine Regelung mit dem vom Antragsteller behaupteten Inhalt normiert (aa) noch außerhalb der Geschäftsordnung einen solchen Rechtssatz durch Beschluss (bb) oder Gewohnheitsrecht (cc) geschaffen. Auch der Ältestenrat des Gemeinderats hat keine Innenrechtsvorschrift mit dem vom Antragsteller behaupteten Inhalt kreiert (dd).

(aa) Das jedem einzelnen Gemeinderatsmitglied durch die Gemeindeordnung grundsätzlich gewährleistete Recht, zu Tagesordnungspunkten der Gemeinderatssitzung zu sprechen (vgl. §§ 24 Abs. 1, 25 Abs. 1, 37 Abs. 1 GemO und Senat, Beschl. v. 04.11.1993 - 1 S 953/93 - VBIBW 1994, 99 m.w.N.), kann vom jeweiligen Gemeinderat durch eine abstrakt-generelle Regelung eingeschränkt, insbesondere zeitlich begrenzt werden (vgl. Senat, Beschl. v. 04.11.1993, a.a.O.; vgl. auch BVerfG, Urt. v. 13.6.1989 - 2 BvE 1/88 -, BVerfGE 80, 188). Solche Redezeitbeschränkungen finden ihre Rechtsgrundlage in § 36 Abs. 2 GemO. Danach regelt der Gemeinderat seine inneren Angelegenheiten, insbesondere den Gang seiner Verhandlungen, im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften durch eine Geschäftsordnung. Dabei steht dem Gemeinderat prinzipiell ein weites „normatives“ Ermessen zu (vgl. Senat, Urt. v. 18.1.1988 - 1 S 1036/87 -, VBIBW 1988, 407), das seine Begrenzung allein in gesetzlichen Vorschriften (vgl. § 36 Abs. 2 GemO) und durch allgemeine Rechtsgrundsätze findet. Beschränkungen des Rederechts des Gemeinderatsmitglieds sind daher zulässig, soweit sie nach gleichen Grundsätzen erfolgen, zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs erforderlich sind und nicht außer Verhältnis zur Schwierigkeit und Bedeutung der zu erörternden Angelegenheit stehen (vgl. Senat, Beschl. v. 04.11.1993, a.a.O.). Die Geschäftsordnung des Gemeinderats der Antragsgegnerin enthielt jedoch im Jahr 2015 (und enthält

weiterhin) keine Regelung, welche die Redezeit der Stadträte bei Etatberatungen beschränkte oder ausschloss. Insbesondere sind in dem die „Redeordnung“ des Gemeinderats regelnden § 21 GO keine dahingehenden abstrakt-generellen Vorgaben normiert. Das räumt der Antragsteller auch ein. Er hat in seiner „eidesstattlichen Versicherung“ vom 06.11.2017 selbst erklärt, zu der von ihm beanstandeten Handhabung des Etatrederechts im Jahr 2015 sei keine Festlegung in der Geschäftsordnung erfolgt.

(bb) Der Gemeinderat der Antragsgegnerin hat auch außerhalb seiner Geschäftsordnung keinen Beschluss über einen Ausschluss der Einzelstadträte vom Etatrederecht getroffen. Die Mitglieder des Gemeinderats haben im Jahr 2015 lediglich die Ankündigung des Oberbürgermeisters in dessen Schreiben vom 10.11.2015, wie er die Verhandlungen des Gemeinderats zu den damals anstehenden Etatberatungen zu leiten gedenke, zur Kenntnis genommen.

(cc) Im Gemeinderat der Antragsgegnerin bestand auch keine gewohnheitsrechtliche Rechtsvorschrift des Innenrechts mit dem Inhalt, Einzelstadträte von Etatreden auszuschließen.

Gewohnheitsrecht entsteht durch längere tatsächliche Übung, die eine dauernde und ständige, gleichmäßige und allgemeine ist und von den Beteiligten als verbindliche Rechtsnorm anerkannt wird (BVerfG, Beschl. v. 15.01.2009 - 2 BvR 2044/07 - BVerfGE 122, 248; vgl. auch Urt. v. 19.10.1982 - 2 BvF 1/81 - BVerfGE 61, 149; BVerwG, Beschl. v. 30.01.1974 - I B 37.73 - RdL 1974, 195; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 18.05.1989 - IX 28/77 - DÖV 1978, 696 m.w.N.). Dabei ist unter einer Rechtsüberzeugung nicht lediglich die Erwartung zu verstehen, dass die Normanwender nach einer in der Praxis geübten Maxime verfahren werden. Eine Rechtsüberzeugung setzt vielmehr darüber hinaus die Überzeugung voraus, dass die Normanwender so verfahren werden, weil es sich um eine sie bindende Norm handelt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.01.2009, a.a.O.; Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl., S. 433). Insbesondere zur Bildung von Gewohnheitsrecht gegen geschriebenes Recht (sog. derogierendes Gewohnheitsrecht) muss eine dahingehende Rechtsüberzeugung aller beteiligten Rechtsgenossen vorliegen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 30.01.1974,

a.a.O.; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 18.05.1989, a.a.O.; Beschl. v. 17.01.2003 - 4 S 2191/00 - VBIBW 2003, 472). Gegen die Rechtsüberzeugung einer von einer Praxis betroffenen Gruppe kann sich derogierendes Gewohnheitsrecht erst recht nicht bilden (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 06.09.1990 - 3 S 1632/90 - VBIBW 1991, 56).

An diesen Maßstäben gemessen bestand im Gemeinderat der Antragsgegnerin kein gewohnheitsrechtlicher Rechtssatz des von dem Antragsteller behaupteten Inhalts. Sein Hinweis, es habe im Gemeinderat bis zum Jahr 2015 eine „andauernde Rechtspraxis“ bestanden, rechtfertigt allein nicht die Annahme von Gewohnheitsrecht, denn damit ist nicht dargetan, dass eine solche Praxis von der gemeinsamen Überzeugung aller Beteiligten - d.h. hier sämtlicher Mitglieder des Gemeinderats - getragen wurde, dass diese Praxis nicht nur künftig fortgeführt werde, sondern dass dies gerade deshalb geschehen werde, weil es sich um eine bindende Rechtsvorschrift handle. Anhaltspunkte dafür, dass eine gemeinsame Rechtsüberzeugung dieses Inhalts im Gemeinderat bestanden haben könnte, bestehen nicht. Der Umstand, dass der Oberbürgermeister der Antragsgegnerin den von ihm damals vorgesehenen Ablauf der Beratungen zunächst dem Ältestenrat vorstellte, mit diesem beriet und erst dann den Stadträten - zumal als Ergebnis einer „Beratung“ und „Vereinbarung“ (Schreiben an die Mitglieder des Gemeinderats vom 10.11.2015, S. 1, 3) - vorstellte, belegt im Gegenteil, dass (auch) der Oberbürgermeister davon ausging, die Etatrederezeiten nicht aufgrund einer bestehenden Rechtsvorschrift, sondern aufgrund eines im Ältestenrat besprochenen Vorgehens durch eine für die Etatberatungen 2016/2017 getroffene Einzelfallentscheidung zu verteilen. Noch weniger Anhaltspunkte bestehen dafür, dass sämtliche Stadträte als betroffene Rechtsgenossen übereinstimmend davon ausgingen, Einzelstadträten werde gerade deshalb kein Etatrederecht gewährt, weil die bisherige Übung dazu einer (auch) sie bindenden Norm entspreche.

Liegen die allgemeinen Voraussetzungen für die Entstehung von Gewohnheitsrecht nach alledem nicht vor, bedarf es keiner Entscheidung, ob in einem Gemeinderat überhaupt binnenrechtliches Gewohnheitsrecht entstehen kann, ob-

wohl dieses eine lang andauernde Übung voraussetzt und die Amtszeit der Gemeinderäte nur fünf Jahre beträgt (vgl. § 30 Abs. 1 GemO; vgl. dazu, dass jedenfalls parlamentarisches Gewohnheitsrecht nur in Ausnahmefällen in Betracht kommt, Morlock, in: Dreier, GG, 3. Aufl., Art. 40 Rn.8; ebenso für einen Gemeinderat VG Düsseldorf, Urt. v. 31.03.2017 - 1 K 15544/16 - juris). Offen bleiben kann ferner, ob die Entstehung von kommunalrechtlichem Binnengewohnheitsrecht zum Etatrederecht gegebenenfalls selbst dann möglich ist, wenn - wie hier im Jahr 2015 - seit der letzten Gemeinderatswahl erst ein gutes Jahr vergangen war und der Gemeinderat in seiner damaligen Zusammensetzung noch keine Haushaltsberatungen durchgeführt hatte. Ebenso dahinstehen kann, ob Gewohnheitsrecht überhaupt als normenkontrollfähige „Rechtsvorschrift“ im Sinne von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO in Betracht kommt, obwohl § 47 VwGO in Abs. 2 Satz 1 und Abs. 5 Satz 2 eine „bekanntgemachte“ und bekanntmachungsfähige Norm voraussetzt (abl. W.-R. Schenke/R. P. Schenke, in: Kopp/Schenke, a.a.O., § 47 Rn. 28, sowie Ziekow, in: Sodan/Ziekow, a.a.O., § 47 Rn. 113, jeweils m.w.N. zum Meinungsstand).

(dd) Eine abstrakt-generelle Regelung zum Ausschluss der Einzelstadträte vom Etatrederecht hat auch der Ältestenrat des Gemeinderats der Antragsgegnerin nicht beschlossen. Die Tätigkeit des Ältestenrats beschränkt sich auf die Beratung des Oberbürgermeisters zur Tagesordnung und zum Gang der Verhandlung (vgl. § 33a Abs. 1 GemO und dementsprechend § 12 GO), die dieser in eigener Zuständigkeit eröffnet, leitet und schließt (§ 36 Abs. 1 GemO). Der Ältestenrat kann durch seine lediglich beratenden Äußerungen schon von Gesetzes wegen weder die Zuständigkeiten des Bürgermeisters einschränken noch Sachentscheidungen für den Gemeinderat treffen (vgl. Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Stand Okt. 2015, § 33a Rn. 2). Dementsprechend bestimmt auch § 12 Abs. 2 Satz 3 GO - lediglich klarstellend, aber in der Sache zutreffend -, dass der Ältestenrat kein Ausschuss im Sinne der Gemeindeordnung ist.

c) Der Normenkontrollantrag des Antragstellers wäre unabhängig von dem zuvor Gesagten selbst dann unstatthaft, wenn die von ihm behauptete Binnenrechtsvorschrift im Jahr 2015, wie er (allein) geltend macht, existiert hätte und damals wirksam gewesen wäre.

Eine Rechtsvorschrift kann grundsätzlich nur solange im Verfahren nach § 47 VwGO zur Prüfung gestellt werden, solange sie wirksam ist. Eine nicht mehr gültige Norm stellt dagegen im Regelfall keinen tauglichen Gegenstand eines Normenkontrollantrags dar (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.06.2001 - 6 CN.01 - NVwZ-RR 2002, 152). So läge der Fall auch hier, wenn der vom Antragsteller behauptete gewohnheitsrechtliche Binnenrechtssatz im Jahr 2015 bestanden hätte. Denn eine solche Vorschrift wäre ausweislich des Vorgehens des Oberbürgermeisters der Antragsgegnerin bei den Vorbereitungen zu den im Jahr 2017 durchgeführten Etatberatungen und dem auch Einzelstadträten gewährten Etatrederecht im Herbst 2017 außer Kraft getreten. Das räumt der Antragsteller mit seinem 2017 unterbreiteten Vortrag, die „Handhabung“ des Rederechts sei im Jahr 2015 rechtswidrig „gewesen“, auch selbst ein. Er will mit seinem Normenkontrollantrag der Sache nach eine abstrakte Rechtsfrage zur Überprüfung des Verwaltungsgerichtshofs stellen. Dazu bietet die Verwaltungsgerichtsordnung aber (auch) in ihrem § 47 kein statthaftes Verfahren (ebenso für erstinstanzliche Kommunalverfassungsstreitverfahren betreffend überholte Redezeitbeschränkungen für Fraktionen Senat, Urt. v. 04.08.1993, a.a.O.).

4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 52 Abs. 1 und 2 GKG.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Beschlusses einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Beschlusses zu begründen.

Die Beschwerde muss den angefochtenen Beschluss bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der der Beschluss abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. 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.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten

juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Satz 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Die Festsetzung des Streitwerts ist unanfechtbar.

Ellenberger

Hettich

Dr. Hug

Heidenreich

Feldmann